



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2013-M-024-03

Les achats de l'Etat et de ses établissements publics

Établi par

MARYVONNE LE BRIGNONEN
NATHANAEL MASON-SCHULER
DAVID KRIEFF

Inspecteurs des finances

Sous la supervision de
ÉRIC GISSLER
Inspecteur général des finances

Avec la collaboration de
LAURIANNE CRUZOL, attachée principale à la direction du budget
KARIM SHAFIE, cabinet Accenture

- JUIN 2013 -

SYNTHESE

Depuis 2009, la politique des achats de l'État fait l'objet d'une stratégie interministérielle sous l'égide du service des achats de l'État (SAE), service à compétence nationale rattaché au ministre chargé du budget.¹ Une circulaire en date du 12 février 2012 lui a en outre donné mission de piloter le programme de professionnalisation des achats des établissements publics.

Une cible de gains achats de 1 Md€² sur une assiette de 10 Md€ a été fixée pour les ministères sur la période 2010-2012 mais n'a été atteinte qu'à hauteur de 650 M€. Par ailleurs, la transformation des gains achats en gains budgétaires, c'est-à-dire en économies budgétaires constatées, n'a jamais jusqu'à présent fait l'objet d'un suivi.

A l'été 2012, la répartition des gains achats attendus des ministères pour 2013-2015, fondés sur une assiette élargie, a provoqué de fortes dissensions avec le SAE et a abouti à un blocage du processus témoignant d'une **crise de confiance des ministères**.

Afin de renforcer le positionnement du SAE par rapport aux ministères et aux établissements publics, un décret modificatif et une circulaire ont été élaborés au premier semestre 2013 et doivent paraître au Journal officiel dans les jours qui suivront le dépôt de ce rapport³. Le décret **étend le champ des achats de l'État entrant dans les prérogatives du SAE à tous les achats à l'exception des achats de défense et de sécurité et renforce sa compétence vis-à-vis des établissements publics**.

En accompagnement de ces textes, le ministre de l'économie et le ministre délégué au budget ont demandé à l'IGF d'examiner dans quelle mesure il était possible de valider l'objectif de 2 Md€ de gains achats annoncé dans le cadre du CIMAP du 2 avril 2013, dont 900 M€ pour les établissements publics⁴, d'analyser les conditions de passage du gain achats au gain budgétaire et de préconiser les évolutions utiles de la gouvernance au niveau interministériel.

La mission estime que la **complexité intrinsèque de la démarche achats dans la sphère publique** française, résultat de la multiplicité des acteurs et des objectifs et de la difficulté traditionnelle à asseoir une stratégie interministérielle, **limite sans doute structurellement son efficacité**.

L'ensemble des propositions du présent rapport tient compte du caractère difficilement dépassable de ces difficultés. En tout état de cause, ce contexte suppose un **portage politique au plus haut niveau** et l'évocation de cette question au CIMAP fournit un cadre bienvenu de légitimation de la démarche.

¹ Les achats de l'Etat ont représenté en 2012 un montant de 27,4 Md€ dont 8,9 Md€ d'achats de défense et de sécurité. Cette masse budgétaire a été réduite de 3,3 % depuis 2009.

² Cette cible correspondait à 10 % d'un périmètre de 10 Md€.

³ Soit environ au cours de la seconde quinzaine du mois de juin 2013.

⁴ La cible de gain achats s'établit à 1,3 Md€ pour les ministères et à 900 M€ pour les établissements publics, soit 2,2 Md€. Une cible de gain globale de 2 Md€ a été fixée par le CIMAP.

1. L'atteinte d'un objectif ambitieux de gains achats de 2 Md€ d'ici 2015 implique de rationaliser les modalités actuelles de répartition de l'effort entre ministères mais est rendue incertaine par la faible maturité achats de nombre d'établissements publics

L'objectif initial d'un gain de 1,3 Md€ dans les ministères d'ici 2015 apparaît accessible mais une répartition de celui-ci plus solide méthodologiquement implique d'abandonner la distinction achats courants/achats métiers. Un changement de méthode de répartition de l'objectif s'appuyant sur les nouveaux textes est proposé par la mission.

L'objectif est cohérent avec la réduction des budgets de fonctionnement dans le cadre du budget triennal. En revanche, la mission estime qu'une répartition plus robuste de la cible de 1,3 Md€ implique d'abandonner la distinction traditionnelle entre les achats courants et les achats métiers, structurellement contestée par les ministères pour des raisons autant techniques que tactiques et qui donne lieu à des négociations bilatérales entre le SAE et les ministères les plus puissants, aux effets redistributifs mal maîtrisés.

La mission propose donc une approche fondée sur une **assiette globale plus robuste**, conforme à l'esprit du nouveau décret, qui consiste à retenir comme assiette les **achats totaux de l'État en 2012, à l'exception des achats de défense et de sécurité**. L'objectif de gain est évalué en appliquant un taux d'effort sur l'assiette, en le différenciant entre les ministères civils (2,5 % par an) et le ministère de la défense (2 % par an). Ce choix permet de limiter ou de piloter, de façon transparente et sans retraitement artificiel des assiettes, les effets redistributifs par rapport à la situation actuelle.

En revanche, la démarche achats dans les établissements publics semble trop immature pour garantir un gain achats de 900 M€ d'ici 2015, mais la poursuite volontariste des mesures déjà engagées leur permettra à moyen-terme de contribuer significativement aux gains achats.

Cet objectif a été fixé aux établissements publics, universités comprises, sur la base d'une estimation arithmétique de l'ex DGME⁵ et du SAE⁶. Compte tenu de la forte hétérogénéité constatée dans les démarches achats, la mission a choisi de définir des **objectifs de gains pour chaque établissement public sur la base d'une matrice de maturité achats**.

En raison de la **faible maturité achats des établissements publics en général**, la mission estime qu'il **n'est pas possible d'atteindre un objectif de gain achats de 900 M€ d'ici 2015**, mais que **d'importantes perspectives de gains existent si les établissements publics sont soutenus dans leurs progrès** et s'il est répondu à la question spécifique du morcellement des achats dans établissements publics à caractère scientifique et technologiques (EPST) par le biais d'une **accélération du rythme de la mutualisation entre les EPST et avec les universités**.

La mission a donc proposé deux scénarii, l'un réaliste qu'elle privilégie et l'autre extrêmement volontariste. Ces scénarii permettraient de dégager respectivement des gains achats sur les établissements publics d'ici 2015 de l'ordre de 470 M€ ou 780 M€, par rapport à la cible de 900 M€.

Si l'objectif de 2 Md€ était maintenu, il pourrait être atteint par un effort supplémentaire demandé à l'ensemble des ministères ou par un objectif spécifique de gain sur les achats de défense et de sécurité, qui touche essentiellement le ministère de la défense.

⁵ Direction générale de la modernisation de l'Etat.

⁶ L'ensemble des établissements publics n'a pas été inclus dans l'assiette achats ayant servi à évaluer l'objectif de 900 M€ par l'ex DGME et le SAE. Certains EPIC (RATP, SNCF, RFF, grands ports maritimes) ont été délibérément écartés au motif qu'il ne s'agit pas d'opérateurs et que leurs problématiques achats (secteur concurrentiel, forte maturité achats) sont très spécifiques.

La mission suggère que les objectifs de gain achats des ministères et des établissements publics soient validés par les prochains CIMAP.

2. Quelle qu'en soit la répartition, la sécurisation de l'objectif de gain achats de 2 Md€ implique l'activation de nouveaux leviers au sein de l'État et des établissements publics, notamment pour redimensionner les besoins

Il existe une complexité intrinsèque de la démarche achats dans la sphère publique qui limite sans doute structurellement son efficacité .

Elle est liée à la multiplicité des acteurs et des objectifs, qui peuvent être potentiellement contradictoires, ainsi qu'à la difficulté traditionnelle d'asseoir une stratégie interministérielle.

Dans cet environnement complexe, qui plus est dans un contexte de tension accrue sur les moyens de fonctionnement des ministères, la gouvernance des achats de l'État mise en place en 2009 n'est pas parvenue à atteindre tous ses objectifs initiaux.

La légitimité du SAE et son expertise par rapport aux organisations achats des ministères ne sont pas toujours reconnues. **Il se trouve aujourd'hui dans un modèle organisationnel hybride**, entre direction des achats et centre de services partagés, ce qui explique **son rôle ambigu au sein des achats de l'État**. Son absence de positionnement administratif comme direction, avec à sa tête un directeur d'un niveau hiérarchique équivalent aux directeurs d'administration centrale contribue à rendre plus difficile la mise en œuvre d'une politique achats interministérielle.

Le premier instrument d'accroissement des gains achats consiste donc à renforcer les stratégies achats pour qu'elles soient plus performantes et à accompagner la montée en maturité des établissements publics.

Quatre catégories de leviers permettent d'obtenir des gains achats. A ce stade, la sphère publique a principalement eu recours aux trois premiers⁷ :

- ◆ l'ingénierie des marchés⁸ (10 % à 20 % des gains achats) ;
- ◆ la massification des achats (20 % à 30 % des gains achats) ;
- ◆ la rationalisation du besoin et des comportements de consommation (30 % à 40 % des gains achats) ;
- ◆ l'amélioration des processus de fonctionnement des administrations, qui dépassent les logiques achats *stricto sensu* puisqu'elle suppose de réaliser des réformes de processus de l'administration (20 % à 30 % des gains achats).

La mission recommande en premier lieu d'accroître la massification des achats et la rationalisation des besoins. Pour ce qui concerne le recours à l'UGAP dans ce cadre, il ne convient pas de prendre de tournant stratégique et il faut s'en tenir à un recours pragmatique aux services de la centrale d'achats⁹.

⁷ La répartition des gains issus des différents leviers correspond aux estimations habituelles dans la littérature économique sur les achats.

⁸ Développement du sourcing pour adapter les cahiers des charges à l'état du marché ; optimisation de l'allotissement ; négociation avec les fournisseurs en procédure adaptée et dans le cadre de dialogue compétitif ; remise en concurrence avec des accords-cadres multi-attributaires.

⁹ Il s'agit d'ailleurs du principe retenu par les nouveaux textes.

Rapport

Dans ce contexte, **il est essentiel de renforcer le positionnement et le champ d'influence des responsables ministériels des achats**. La mission constate de fortes différences dans la **maturité achats des différents ministères**¹⁰ et dans les moyens déployés pour atteindre leurs objectifs. En s'appuyant sur les pratiques des ministères les plus performants, quatre axes de progrès peuvent être identifiés :

- ◆ **accroître l'influence du responsable ministériel des achats (RMA) au sein des ministères**, au-delà des segments traités au niveau interministériel, comme le prévoit le projet de décret modificatif ;
- ◆ **systématiser dans les ministères la collaboration entre les RMA et la fonction financière**, incarnée par les directions des affaires financières des ministères, et développer le contrôle de gestion en matière d'achat ;
- ◆ systématiser le **contrôle des équipes RMA sur l'exécution des marchés** ;
- ◆ poursuivre la **professionnalisation du métier d'acheteur** dans les ministères.

Pour ce qui concerne les **établissements publics**, la mission propose que leurs **progrès** soient accompagnés et de **développer les mutualisations entre eux et avec l'État** aux échelons central et déconcentré.

Le **déploiement d'une politique achats dans les établissements publics nécessite le soutien appuyé de la direction de l'établissement. Un portage politique fort constitue dès lors un levier incontournable**. Pour ce qui concerne le cas spécifiques des EPST et des universités, dont l'organisation sous forme d'unités mixtes de recherche conduit à un émiettement des achats, **l'accélération du rythme de la mutualisation entre les EPST et avec les universités**¹¹ **constitue la seule voie pour accroître leur maturité achats sans revenir sur les principes qui régissent le mode de fonctionnement des UMR** et qui structurent le cadre de la recherche en France.

Par ailleurs, la mission estime que le pôle opérateurs du SAE devrait mettre en place un accompagnement renforcé des quinze établissements publics de premier ou de second niveau de maturité les plus importants par le montant de leurs achats.

Enfin, les recherches de **mutualisation entre les ministères et les établissements publics**, portées par le SAE au niveau central comme au niveau déconcentré, au travers de la démarche du « schéma de mutualisation des fonctions supports » placée sous l'autorité des préfets, **doivent devenir systématiques**.

Le renforcement des leviers massification/rationalisation conduit à s'interroger sur les effectifs du SAE¹². Afin d'évaluer le besoin de recrutement au-delà de 62 ETPT, la mission a priorisé l'ensemble des recrutements projetés sur la base de trois paramètres : les enjeux couverts, l'existence ou non de compétences déjà disponibles en interne de l'État, la meilleure localisation – au SAE ou au sein du principal ministère acheteur- et les éléments de retour sur investissement. Elle estime que ces retours ne sont pas toujours démontrés à ce stade et **que les objectifs de recrutement du SAE paraissent maximalistes. Dans un premier temps, un relèvement du plafond d'emploi de 2 ETPT supplémentaires (passage de 62 à 64 ETPT) pourrait être envisagé**¹³.

¹⁰ La maturité a été mesurée grâce à deux critères : l'influence du RMA sur les acteurs de son ministère et la mise sous contrôle par le RMA des circuits de dépenses achats.

¹¹ Les universités sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

¹² Le SAE a sollicité pour 2014 une forte augmentation de ses effectifs (passage de 62 à 76 ETP), laquelle n'est pas arbitrée à ce jour.

¹³ L'intensification de la politique achats de l'État n'implique pas nécessairement de renforcer systématiquement les missions opérationnelles de l'échelon interministériel (le SAE) mais peut aussi signifier de mieux organiser la fonction achat au niveau ministériel (autour des RMA) et son implication dans les instances interministérielles (comité des achats présidé par le SAE).

Rapport

Le second instrument d'accroissement des gains achats consiste à fiabiliser le processus de définition des cibles de gain achats et à lutter contre les points de fuites en facilitant leur transformation en gain budgétaire.

Le suivi du **passage du gain achats au gain budgétaire** permet de vérifier *ex post* que les achats constituent un **levier de maîtrise des finances publiques**. Au sein de l'État et des établissements publics examinés, aucune méthodologie ni procédure ne permettent d'évaluer dans quelle mesure un gain potentiel sur les achats conduit effectivement à un gain financier, lequel se traduirait *in fine* par un gain budgétaire. Cette situation s'explique principalement par des **obstacles méthodologiques** et par la **rupture du chemin d'audit** (absence de traçabilité de certaines informations).

De l'examen des pratiques d'autres entités, publiques ou privées, **il ressort comme première conclusion qu'il n'existe pas de règle de transformation des gains achats en gains budgétaires.**

Sur la base des **bonnes pratiques** identifiées, la mission recommande de **fiabiliser les gains achats déclarés, de retracer régulièrement la transformation des gains achats en gains budgétaires et de renforcer la probabilité de cette transformation.**

La validation externe des gains achats, qui permet d'en garantir la réalité, constitue un facteur-clé de succès de leur transformation ultérieure en gain budgétaire. A ce titre, la mission recommande de **confier à un contrôleur de gestion placé au sein de l'équipe du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF du ministère la mission de valider les gains achats calculés par les acheteurs au-delà d'un seuil à définir.** Dans les établissements publics, cette mission pourrait être assurée par un contrôleur de gestion, cette fonction y étant plus développée que dans les ministères.

Le troisième instrument pour renforcer les gains achats consiste à conforter la gouvernance interministérielle des achats et à faire évoluer les modes de fonctionnement au-delà des achats.

En premier lieu, le pilotage interministériel des stratégies achats de l'État, sous l'égide du SAE, doit désormais devenir plus directif, sur la base des nouveaux textes.

La structuration de la collaboration interministérielle en matière d'achats, ambition majeure exprimée en 2009, est aujourd'hui inachevée. **La logique incitative d'adhésion aux marchés interministériels, qui a prévalu assez logiquement pour asseoir la démarche, semble aujourd'hui avoir atteint ses limites.** A cet effet le nouveau cadre réglementaire en cours de validation par le Gouvernement ouvre la voie à une approche plus prescriptive.

Les inefficiences le long du processus d'achat sont nombreuses. Elles signalent autant d'opportunités de professionnalisation de la fonction achats pour renforcer l'effectivité des gains. Il convient de **systématiser une vision large du processus achats qui ne se réduit pas à la passation d'un marché.** Enfin, **le rôle de l'échelon régional dans la gouvernance des achats de l'État doit continuer à être renforcé.**

Mais la voie principale à suivre est constituée par la revue du fonctionnement courant des administrations et la mobilisation de leviers qui dépassent le champ des démarches achats et la compétence des seuls acheteurs.

Rapport

Ceci suppose de **faire évoluer les organisations et les comportements, en réalisant des réformes de processus qui dépassent le champ des achats *stricto sensu*** et de mobiliser des acteurs ministériels et interministériels au-delà des acheteurs au sein des ministères ou du SAE et des RMA. Ces démarches de modernisation de l'action publique et de réforme des processus ne relèvent pas en tant que telles de logique d'optimisation des prestations de fournitures, de services et de travaux au sens des stratégies achats déployées par les acheteurs mais permettront de **déboucher sur des économies budgétaires issues d'une diminution des volumes d'achats consommés par une organisation et un processus.**

Au niveau ministériel, la fonction de modernisation est portée par les secrétariats généraux ou les directions métiers pour les processus métier qui les concernent. **Le RMA a vocation à être partie prenante à ces programmes de modernisation.**

Au niveau interministériel, l'augmentation des objectifs de gains pour l'État et du périmètre d'intervention du SAE suppose **des collaborations entre le SAE et d'autres acteurs interministériels structurants que sont la DISIC pour le domaine informatique et France Domaine pour le domaine immobilier.**

Plus généralement, **la mission estime que le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), qui joue un rôle stratégique d'ensembliser des démarches de modernisation doit être plus fortement mobilisé.** Cette suggestion ne doit pas conduire à substituer le SGMAP au SAE dans son rôle de pilotage de la démarche achats de l'État et de ses établissements publics. Il s'agirait uniquement de renforcer la portée de l'action du SAE en l'adossant à l'ensemble du processus de modernisation de l'action publique

En conclusion, la mission souligne à quel point la mobilisation de l'ensemble des leviers est nécessaire pour créer de la valeur, qu'il s'agisse d'économies budgétaires sur les achats ou d'amélioration de la qualité des moyens de fonctionnement de l'administration. La fonction achat doit être amenée à collaborer de plus en plus avec les fonctions finance et modernisation sous l'égide des secrétaires généraux des ministères.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ATTEINTE D'UN OBJECTIF DE GAINS ACHATS AMBITIEUX DE 2 Md€ D'ICI 2015 IMPLIQUE DE RATIONALISER LES MODALITÉS ACTUELLES DE RÉPARTITION DE L'EFFORT ENTRE MINISTÈRES MAIS EST RENDUE INCERTAINE PAR LA FAIBLE MATURITÉ ACHATS DE LA MAJORITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	3
1.1. L'objectif initial d'un gain de 1,3 Md€ dans les ministères d'ici 2015 apparaît accessible mais une répartition de celui-ci plus solide méthodologiquement implique d'abandonner la distinction achats courants/achats métiers.....	3
1.1.1. <i>Crédible mais faiblement documenté, l'objectif de gain achats pour l'État de 1,3 Md€ de 2013 à 2015 est ambitieux mais cohérent avec la réduction des budgets de fonctionnement décidée dans le cadre du budget triennal.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La méthode de répartition de l'objectif entre les ministères à partir d'assiettes fondées sur la distinction conventionnelle achats courants / achats métiers n'est pas pertinente et doit être abandonnée au profit d'une méthode globale qui tire les conséquences du nouveau cadre réglementaire.....</i>	<i>5</i>
1.2. La démarche achats dans les établissements publics semble trop immature pour sécuriser un gain achats de 900 M€ d'ici 2015 mais la poursuite volontariste des mesures déjà engagées leur permettra à moyen terme de contribuer significativement aux gains achats	11
1.2.1. <i>Depuis 2012, les établissements publics réalisant plus de 10 M€ d'achats doivent mettre en œuvre une politique achats.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>Un objectif de gain achats de 900 M€ évalué sur une base arithmétique par l'ex DGME et le SAE, devenu compétent en 2012 pour les établissements publics, leur a été fixé.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>Les établissements publics présentent des maturités achats diverses et sont globalement peu avancés.....</i>	<i>13</i>
1.2.4. <i>La maturité achats d'un établissement public conditionnant ses perspectives de gains à court terme, l'objectif global de gains achats de 900 M€ ne paraît pas atteignable d'ici 2015.....</i>	<i>14</i>
1.2.5. <i>La mission propose en conséquence de fixer des objectifs de gains achats calculés sur le fondement d'une assiette dépendante de la maturité des établissements publics.....</i>	<i>15</i>
1.3. Compte tenu des incertitudes sur le niveau de gain atteignable par les établissements publics, le maintien d'un objectif de 2 Md€ pourrait supposer d'alourdir l'effort demandé aux ministères, le cas échéant en fixant un objectif complémentaire de gains sur les achats de défense et de sécurité	20
1.4. Les objectifs de gain achats des ministères et des établissements publics pourraient être validés au cours des deux prochains CIMAP	21

2. QUELLE QU'EN SOIT LA RÉPARTITION, LA SÉCURISATION DE L'OBJECTIF DE 2 MD€ IMPLIQUE L'ACTIVATION DE NOUVEAUX LEVIERS DE GAIN AU SEIN DE L'ÉTAT ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, NOTAMMENT POUR REDIMENSIONNER LES BESOINS.....	22
2.1. Une complexité intrinsèque de la démarche achats dans la sphère publique qui limite sans doute structurellement son efficacité sauf à porter la démarche au plus haut niveau.....	22
2.2. Renforcer les stratégies achats pour qu'elles soient plus performantes et accompagner la montée en maturité des établissements publics	26
2.2.1. <i>La sphère publique n'a pas encore pleinement activé tous les leviers potentiels de gains achats</i>	26
2.2.2. <i>Activer davantage les leviers massification/rationalisation des besoins au sein de l'État, notamment en renforçant la position des RMA.....</i>	27
2.2.3. <i>Accompagner la montée en maturité des établissements publics et développer les mutualisations entre les établissements publics et avec l'État aux échelons national et déconcentré.....</i>	31
2.2.4. <i>S'il n'apparaît pas qu'une évolution du code des marchés publics et de l'ordonnance de 2005 soit nécessaire, une meilleure appropriation des libertés qu'offrent ces textes faciliterait la réalisation de gains achats.....</i>	33
2.2.5. <i>Envisager un renforcement sélectif des moyens du SAE en fixant des priorités de recrutement.....</i>	34
2.3. Fiabiliser le processus de définition des cibles de gain achats et lutter contre les points de fuites en facilitant leur transformation en gain budgétaire	35
2.3.1. <i>Le suivi du passage du gain achats au gain budgétaire poursuit notamment l'objectif de vérifier ex post que les achats constituent un levier de maîtrise des finances publiques.....</i>	35
2.3.2. <i>Des obstacles méthodologiques et la rupture du chemin d'audit ne permettent pas aujourd'hui d'évaluer avec rigueur la traduction des gains achats en gains budgétaires tant dans les ministères que dans les établissements publics.....</i>	36
2.3.3. <i>S'il n'existe pas de taux de transformation normé par segment d'achats, certaines bonnes pratiques ont été identifiées.....</i>	38
2.3.4. <i>Sur la base des bonnes pratiques analysées, la mission a identifié certaines pistes d'amélioration susceptibles d'être mises en œuvre par l'État et en partie par les établissements publics</i>	39
2.4. Conforter la gouvernance interministérielle des achats et faire évoluer les modes de fonctionnement au-delà des achats	43
2.4.1. <i>Le pilotage interministériel des stratégies achats de l'État, sous l'égide du SAE, doit désormais devenir plus directif, sur la base des nouveaux textes</i>	43
2.4.2. <i>Outre une gouvernance interministérielle rénovée des achats de l'État, il faut maintenant revoir le fonctionnement courant des administrations et mobiliser des leviers qui dépassent le champ des démarches achats et la compétence des seuls acheteurs</i>	45
CONCLUSION.....	48

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 1^{er} février 2013, l'inspection générale des finances a été saisie par le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué au budget d'une mission d'audit relative aux gains achats et aux gains budgétaires de l'État et de ses opérateurs.

La politique des achats de l'État¹⁴ fait l'objet d'une stratégie interministérielle sous l'égide du service des achats de l'État (SAE), service à compétence national rattaché au ministre chargé du budget, constitué par le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009. Les achats de l'État ont représenté en 2012 un montant de 27,4 Md€ dont 8,9 Md€ d'achats de défense et de sécurité. Cette masse budgétaire a été réduite de 3,3 % depuis 2009.

Le décret précité confie un certain nombre d'attributions au SAE, dont ce dernier s'est emparé avec une intensité variable :

- ◆ élaborer des stratégies d'achats et conclure des accords cadres en matière de travaux, services et fournitures courants ou en confier la responsabilité à d'autres services de l'État ou à l'UGAP ;
- ◆ s'assurer de la bonne exécution de ces contrats ou marchés ;
- ◆ concevoir, mettre en place et exploiter le système d'information des achats de l'État ;
- ◆ participer à la définition de filières professionnelles achats ;
- ◆ disposer de l'exclusivité de la conclusion des marchés, des accords-cadres et des contrats.

Depuis 2009, l'action du SAE dans les ministères a essentiellement comporté deux volets. D'une part, le SAE s'est attaché à définir des stratégies d'achats et à conclure des accords-cadres et marchés sur certains segments d'achats courants faisant l'objet d'une mutualisation interministérielle. D'autre part, le SAE a cherché à mettre sous tension la fonction achat dans les ministères à partir d'un pilotage par objectifs de gains, en fixant et suivant l'atteinte de la cible de gain sur les achats courants des ministères.

Fixée en 2009 à 1 Md€¹⁵ sur une assiette de 10 Md€, cette cible a été atteinte à hauteur de 650 M€, sur la base d'un système déclaratif¹⁶ auquel participe inégalement les ministères¹⁷. Ces gains achats sont établis sur la base d'une méthode largement conventionnelle, que l'on retrouve cependant dans la plupart des entreprises privées. Leur transformation en gain budgétaire effectif n'a jamais jusqu'à présent fait l'objet d'un suivi ni de la définition d'une méthodologie.

Une circulaire en date du 12 février 2012 a en outre donné mission au SAE de piloter le programme de professionnalisation des achats des établissements publics de l'État et leur a fixé un objectif d'économie de 10 % sur les achats d'ici 2014. Jusqu'à présent, le SAE n'a cependant fixé aucun objectif de gain achats aux établissements publics.

A l'été 2012 a débuté le processus de fixation par le SAE des objectifs de gains achats des ministères pour la période 2013-2015 (« feuille de route 2013-2015 »). Ces objectifs ont été fixés sur la base d'une assiette élargie à 17 Md€, prenant en compte l'intégralité des achats des ministères considérés par le SAE comme relevant de la catégorie « achats courants ».

¹⁴ Les principes-clés de ce que constitue une politique achats sont présentés dans la pièce-jointe n°1 au présent rapport.

¹⁵ Cette cible correspondait à 10 % d'un périmètre de 10 Md€.

¹⁶ Système IMPACT (Instrument de Mesure de la Performance Achat).

¹⁷ Par exemple, la DGFIP ne saisit aucun gain dans IMPACT.

Rapport

La répartition entre les ministères d'un objectif de gain ambitieux prenant en compte l'élargissement de l'assiette des achats courants, ainsi que certaines incertitudes quant aux conséquences que la direction du budget pouvait tirer des gains achats pour les transformer en économies budgétaires supplémentaires sur la période 2013-2015 ont provoqué de fortes dissensions entre le SAE et plusieurs ministères. Elles ont abouti à un blocage du processus de fixation des gains qui a perduré tout au long de la mission, témoignant plus largement d'une crise de confiance des ministères envers le SAE.

Celle-ci survient à un moment où le levier des gains achats issu d'un processus de massification et de standardisation a déjà été largement mis en œuvre depuis 2010 dans les ministères et où il semble nécessaire de passer à une nouvelle étape, qui implique de surmonter une forme de crise de croissance du SAE et des stratégies achats. C'est par la rationalisation des besoins et l'évolution des processus dans les métiers que peut être poursuivie la réalisation d'économies substantielles sur les achats. Or, l'organisation et l'approche actuelles du SAE, ainsi que son positionnement administratif comme simple service et non comme direction, ne semblent pas pleinement adaptés pour donner les impulsions nécessaires.

Afin de renforcer le positionnement du SAE par rapport aux ministères et aux établissements publics, un projet de décret modifiant celui de 2009 et un projet de circulaire ont été élaborés au premier semestre 2013 et doivent paraître au Journal officiel dans les jours qui suivront le dépôt de ce rapport¹⁸. Le décret étend le champ des achats de l'État entrant dans les prérogatives du SAE à tous les achats à l'exception des achats de défense et de sécurité et renforce sa compétence vis-à-vis des établissements publics. Le projet de circulaire relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics définit les objectifs de la politique, l'organisation de la fonction achats au sein de l'État, la fonction achats des établissements publics de l'État, la politique de gestion du parc automobile et le suivi des résultats de la politique achats de l'État et de ses établissements publics.

En accompagnement de ces textes le ministre de l'économie et le ministre délégué au budget ont demandé à l'IGF :

- ◆ d'examiner dans quelle mesure il était possible de valider l'objectif de 2 Md€ de gains achats annoncé à l'occasion du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013¹⁹ ;
- ◆ d'analyser les conditions de passage du gain achats au gain budgétaire ;
- ◆ de préconiser les évolutions de la gouvernance aux niveaux interministériels et ministériels qui paraîtraient utiles pour rendre plus efficace la politique d'achat de l'État et de ses établissements publics.

En préambule, la mission souligne que, à l'issue de ses travaux, elle estime que la complexité intrinsèque de la démarche achats dans la sphère publique française, caractérisée par la multiplicité des acteurs et des objectifs et la difficulté traditionnelle à asseoir une stratégie interministérielle, limite sans doute structurellement son efficacité par rapport au secteur privé.

La possibilité d'imposer à l'échelle de l'État et, dans une moindre mesure, des établissements publics, un modèle organisationnel fondé sur une direction des achats centrale, à l'image d'une direction des achats groupe pilotant les achats des filiales n'est pas acquise.

¹⁸ Soit environ au cours de la seconde quinzaine du mois de juin 2013.

¹⁹ La cible de gain achats s'établit à 1,3 Md€ pour les ministères et à 900 M€ pour les établissements publics, soit 2,2 Md€. Une cible de gain globale de 2 Md€ a été fixée par le CIMAP.

Rapport

L'ensemble des propositions du présent rapport tient compte du caractère sans doute indépassable de ces limites structurelles. En tout état de cause, toute démarche d'optimisation des achats de l'État et des établissements publics suppose un portage politique au plus haut niveau. L'évocation de cette question au CIMAP fournit un cadre bienvenu de légitimation de la démarche.

1. L'atteinte d'un objectif de gains achats ambitieux de 2 Md€ d'ici 2015 implique de rationaliser les modalités actuelles de répartition de l'effort entre ministères mais est rendue incertaine par la faible maturité achats de la majorité des établissements publics

1.1. L'objectif initial d'un gain de 1,3 Md€ dans les ministères d'ici 2015 apparaît accessible mais une répartition de celui-ci plus solide méthodologiquement implique d'abandonner la distinction achats courants/achats métiers

1.1.1. Crédible mais faiblement documenté, l'objectif de gain achats pour l'État de 1,3 Md€ de 2013 à 2015 est ambitieux mais cohérent avec la réduction des budgets de fonctionnement décidée dans le cadre du budget triennal

Le SAE a fixé dans son projet de feuille de route un objectif ambitieux de 1,3 Md€ de gains achats à réaliser de 2013 à 2015, qui a été repris par le Gouvernement lors du CIMAP du 2 avril 2013 pour aboutir avec la quote-part des établissements publics à un total de 2 Md€.

En premier lieu, il convient de préciser que cet **objectif ne correspond pas à une économie budgétaire de 1,3 Md€ sur la masse des achats de l'État, même si les gains achats s'inscrivent dans l'objectif global de réduction des dépenses publiques**. Ils s'entendent en effet comme une mesure annuelle de l'efficacité de la fonction achats et de la performance des acheteurs. La méthode repose sur une comparaison entre les prix historiques et situations de référence et les prix nouveaux obtenus après intervention des acheteurs recalculés sur une base annuelle, dite « douze mois ».

En second lieu, **il faut rappeler que cet objectif de gains achats n'en demeure pas moins ambitieux dans la mesure où il suppose de quasiment doubler les gains achats déclarés sur la période 2010-2012 (650 M€)**. Toutefois, par rapport aux gains déclarés par les ministères en 2012 (340 M€), l'objectif du projet de feuille de route supposerait d'accroître en moyenne la performance achat de « seulement » 50 M€ de gains supplémentaires chaque année de 2013 à 2015²⁰, si l'effort était réparti linéairement sur les trois années.

En troisième lieu, **cet objectif repose dans la feuille de route sur une trajectoire annuelle croissante**. Dans le projet du SAE de déclinaison annuelle de l'objectif, qui n'est chiffré qu'à hauteur de 1 170 M€²¹ (cf. *infra*), la contrainte évoluerait de façon croissante jusqu'en 2015. La fonction achat deviendrait progressivement plus performante avec la poursuite de la professionnalisation des acheteurs et du développement du périmètre opérationnel du SAE.

²⁰ On rappellera qu'il s'agit de nouveaux gains à réaliser chaque année, les gains réalisés sur les marchés en cours ne sont comptés que la première année et sur la base d'un an (méthode dite des « douze mois »), bien que ces gains continuent d'avoir des effets budgétaires jusqu'à l'expiration du marché.

²¹ Le projet de feuille de route repose sur un objectif de gain de 1,3 Md, soit 7,6 % de l'assiette des achats courants de l'État, chiffré dans un premier temps à hauteur de 1 289 M€ par le SAE, puis abaissé dans un second temps à 1 170 M€ après la révision à la baisse de l'objectif du ministère de la défense proposée par le SAE.

Cependant, les stratégies achats correspondant à cet objectif de gain de 1,3 Md€ doivent encore être approfondies par le SAE.

Une nouvelle méthodologie a été mise en œuvre par le SAE pour construire cet objectif global de gain pour l'État. Elle s'appuie sur une analyse micro du potentiel de gain au niveau de 97 sous-segments d'achat sur l'ensemble des ministères, sur la base d'éléments répertoriés contenus dans des fiches thématiques qui sont cependant faiblement documentées. Les objectifs de gain chiffrés par le SAE n'atteignent ainsi pas l'objectif théorique de 1 300 M€ mais se limitent à 1 075,4 M€.

Proposition n° 1 : Approfondir les pistes de gains identifiées par le SAE dans la feuille de route, en particulier dans le cadre du plan d'action achats du SAE, sur les segments faiblement ou non documentés (notamment l'affranchissement, la voirie, les baux, les voyageurs et les prestations générales diverses)

Cependant, cette cible de 1,3 Md€ est cohérente avec la réduction des budgets de fonctionnement déjà décidée dans le cadre du budget triennal²² mais nécessitera d'emporter l'adhésion des acteurs.

Sur la base des données d'exécution budgétaire 2012, les achats de l'État représentent une masse budgétaire de 27,6 Md€²³. La cible de gain de 1,3 Md€ de 2013 à 2015 sur cette assiette représente ainsi un taux d'effort de 4,7 % de l'assiette globale des achats et de 8,4 % si l'on retient uniquement l'assiette des achats dits courants de l'État²⁴. Outre l'activation par le SAE des stratégies achats identifiées dans la feuille de route, la sécurisation de la cible de gain de 1,3 Md€ suppose de lever plusieurs préalables :

- ◆ en premier lieu, l'adhésion des ministères à la nouvelle feuille de route doit être garantie, alors même que les ministères ne disposent pas de leurs objectifs de gains définitifs pour 2013 et qu'ils contestent la légitimité du SAE ;
- ◆ en second lieu, le SAE doit établir des collaborations efficaces avec la DISIC et France Domaine pour traiter des segments d'achats à enjeu sur lesquels ces acteurs interviennent, qu'il s'agisse des achats de logiciels et des prestations informatiques ou des baux immobiliers.

Le portage politique fort de l'objectif de gains sur les achats de l'État, réaffirmé à l'occasion du CIMAP du 2 avril 2013, fournit un cadre de légitimation de la démarche de la feuille de route et de validation de l'objectif de 1,3 Md€ qui peut être confirmé sous les réserves rappelées ci-dessus.

Par ailleurs, la mission relève que le niveau de cette cible, certes ambitieuse, apparaît justifié par les éléments de comparaison entre administrations publiques disponibles. Les cibles de gains retenues par le SAE sont cohérentes avec les taux habituellement retenus dans les programmes d'optimisation d'achat dans le secteur public dont la mission a pu avoir connaissance (avec un gain total se situant dans une fourchette de l'ordre de 10 % à 15 % de l'assiette). Dans la mesure où seul un gain égal à 6,9 % de l'assiette des achats courants a été atteint sur la période 2010-2012²⁵, une cible de gain supplémentaire fixée à 1,3 Md€ d'ici 2015, soit 8,4 % de l'assiette des achats dits courants de l'État, est tout à fait conforme aux fourchettes

²² Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et le budget triennal 2013-2015.

²³ Ces données ont été extraites de CHORUS puis retraitées par la direction du budget à la demande de la mission.

²⁴ A titre de comparaison, un taux d'effort en 2015 par rapport à 2012 (périmètre constant) sur les achats totaux de l'État de 10 % ou 15 % représenterait respectivement 2,7 Md€ et 4,1 Md€. Sur les achats dits courants, un taux d'effort de 10 % ou 15 % représenterait respectivement 1,5 Md€ et 2,3 Md€.

²⁵ La mise en place de stratégies achats et d'une mesure des gains achats de l'Etat ont débuté en 2009/2010. Avant cette date, la recherche de gains, si elle pouvait exister dans certaines directions, n'était pas systématisée et ses résultats n'étaient pas mesurés.

Rapport

issues des éléments de benchmark²⁶. Des expériences étrangères suggèrent par ailleurs que les ministères de la défense, toujours parmi les principaux acheteurs publics, peuvent également conduire des programmes ambitieux d'optimisation des achats à la fois sur les achats généraux et les dépenses d'équipement.

Proposition n° 2 : Valider l'objectif de gain achats pour l'État de 1,3 Md€ de 2013 à 2015

Toutefois, la répartition de l'objectif de 1,3 Md€ entre les ministères suppose de définir une méthode simple et suffisamment robuste pour être acceptable, permettant d'assainir la crise de confiance actuelle entre le SAE et les ministères. Or, le point de départ est marqué par les divergences : faute de consensus sur les assiettes d'achats des ministères et la méthode de répartition, la définition des objectifs ministériels a toujours fait l'objet de contestations depuis 2009. Les désaccords se sont assez logiquement accentués avec l'élargissement, même théorique, du périmètre opérationnel du SAE et l'accentuation des objectifs de gains achats dans le projet de feuille de route.

1.1.2. La méthode de répartition de l'objectif entre les ministères à partir d'assiettes fondées sur la distinction conventionnelle achats courants / achats métiers n'est pas pertinente et doit être abandonnée au profit d'une méthode globale qui tire les conséquences du nouveau cadre règlementaire

1.1.2.1. L'assiette des achats de l'État, tant qu'elle sera fondée sur la distinction conventionnelle entre achats courants ou métiers, restera contestée par les ministères pour des raisons autant techniques que tactiques

Le développement de la connaissance financière des achats de l'État fait partie des missions confiées au SAE par le décret du 17 mars 2009 précité, sans qu'il soit parvenu à créer un consensus avec les ministères sur la définition des achats. Cet élément est constitutif de la crise de confiance entre le SAE et les ministères constatée dans le cadre du projet de feuille de route.

Jusqu'à présent, l'évaluation de l'assiette des achats de l'État repose sur la distinction conventionnelle entre une liste d'achats courants et des achats spécifiques. Elle a donné lieu à un travail de cartographie à partir d'extractions assez complexes de données CHORUS, dont la fiabilité ne peut être parfaitement assurée. Jusqu'en 2012, l'objectif assigné aux ministères, sur la base de cette cartographie fragile, était « négocié » chaque année entre le ministère et le SAE et ajusté le cas échéant pour sécuriser l'adhésion à la démarche. En outre, les résultats atteints par les ministères n'étaient pas pris en compte dans la détermination des objectifs de gain des années suivantes²⁷ ce qui pouvait nuire au réalisme des cibles fixées.

A la suite de la définition de l'objectif global de l'État dans le projet de feuille de route, **le SAE a réalisé un projet de répartition des objectifs de gains entre les ministères sur la base des nouvelles assiettes d'achats courants des ministères.** Ces objectifs ont été transmis aux ministères en juillet 2012. Ce projet de répartition a fait des gagnants et des perdants par rapport à l'année 2012 comme le montre le tableau 1 :

²⁶ Il convient toutefois de préciser que les éléments de benchmark ont une visée illustrative et doivent être considérés avec prudence, compte tenu de l'absence de données sur la masse financière couverte et sur le degré de maturité des stratégies achats.

²⁷ En 2012, l'objectif global de l'État est dépassé pour un total de 339,5 M€ mais six ministères sur douze n'ont pas atteint leur cible (affaires étrangères, agriculture, culture, écologie, santé, justice, service du Premier ministre).

Rapport

**Tableau 1 : Objectifs de gains achats dans le projet feuille de route 2013-2015
avant retraitement du ministère de la défense (en M€)**

	2013	2014	2015	Période 2013- 2015	Part sur la période 2013- 2015	Part dans l'objectif 2012	Gagnant ou perdant
Affaires étrangères	6	8	10	24	1,9 %	2,2 %	Gagnant
Agriculture	3	4	4	11	0,9 %	2,0 %	Gagnant
Culture	6	9	11	26	2,0 %	1,3 %	Perdant
Défense	121	173	210	504	39,1 %	33,3 %	Perdant
Écologie	33	47	57	137	10,6 %	5,1 %	Perdant
Finances	42	60	73	175	13,6 %	15,9 %	Gagnant
Éducation nationale	7	10	11	28	2,2 %	3,5 %	Gagnant
Intérieur	43	62	74	179	13,9 %	16,0 %	Gagnant
Justice	35	53	62	150	11,6 %	11,0 %	Perdant
Santé	3	4	4	11	0,9 %	1,9 %	Gagnant
Services du PM	9	12	15	36	2,8 %	3,1 %	Gagnant
Travail	2	3	3	8	0,6 %	0,9 %	Gagnant
Total	310	445	534	1289	100,0 %	100,0 %	-

Source : Données SAE. Calculs IGF.

Cette nouvelle cartographie des achats de l'État du SAE est contestée par les ministères, d'une part pour des raisons techniques (doubles comptes de dépense, données obsolètes, qualification d'achat contestée) mais fondamentalement pour des raisons tactiques : dès lors que l'assiette des achats courants sert de base au calcul des objectifs ministériels de gains achats, au prorata du poids respectif dans les achats courants de l'État, les ministères cherchent à faire requalifier leurs achats courants en achats métiers, non pris en compte dans le calcul de leurs objectifs de gains.

Dans ce contexte, un premier retraitement d'assiette a été effectué par le SAE, basculant forfaitairement 2 Md€ de l'assiette courante du ministère de la défense vers son assiette métiers. Mécaniquement, il a modifié la répartition des objectifs ministériels de gains et a diminué de 120 M€ l'objectif global de gain pour l'État. Dans ce projet révisé de répartition, le principal gagnant est le ministère de la défense (y compris par rapport à sa situation en 2012) et les principaux perdants sont les ministères de l'écologie et de la justice (tableau 2). **Le SAE, compte tenu de l'hostilité rencontrée par sa première esquisse, n'a pu présenter la nouvelle répartition qui accroît sensiblement la cible de gains de ministères déjà contestataires.**

**Tableau 2 : Objectifs de gains achats dans le projet feuille de route 2013-2015
après le retraitement du ministère de la défense (en M€)**

Ministères	Objectif initial du SAE	Part pour 2013-2015	Objectif révisé du SAE	Part pour 2013-2015	Part en 2012	Gagnant ou perdant
Affaires étrangères	24	1,9 %	24	2,1 %	2,2 %	Gagnant
Agriculture	11	0,9 %	12	1,0 %	2,0 %	Gagnant
Culture	26	2,0 %	26	2,2 %	1,3 %	Perdant
Défense	504	39,1 %	366	31,3 %	33,3 %	Gagnant
Écologie	137	10,6 %	140	12,0 %	5,1 %	Perdant
Finances	175	13,6 %	178	15,2 %	15,9 %	Gagnant
Éducation nationale	28	2,2 %	29	2,5 %	3,5 %	Gagnant
Intérieur	179	13,9 %	184	15,7 %	16,0 %	Gagnant
Justice	150	11,6 %	155	13,2 %	11,0 %	Perdant
Santé	11	0,9 %	11	0,9 %	1,9 %	Gagnant

Rapport

Ministères	Objectif initial du SAE	Part pour 2013-2015	Objectif révisé du SAE	Part pour 2013-2015	Part en 2012	Gagnant ou perdant
Services du PM	36	2,8 %	37	3,2 %	3,1 %	Perdant
Travail	8	0,6 %	8	0,7 %	0,9 %	Gagnant
Total pour l'État	1 289	100,0 %	1 170	100,0 %	100,0 %	-

Source : Données SAE. Calculs mission IGF.

La mission estime que ce débat sur les assiettes est vain à plusieurs titres et détourne l'action du SAE et du comité des achats du développement de stratégies achats :

- ◆ en premier lieu, même retraitée, l'information financière sur les achats de l'État organisée autour de la distinction entre les achats courants et métiers n'est pas suffisamment robuste pour asseoir une stratégie achat interministérielle indiscutable ;
- ◆ en second lieu, les projets de texte sur le SAE en cours de publication par le Gouvernement ne reprennent pas la notion d'achats courants ou métiers et poussent au contraire à un élargissement des assiettes à l'ensemble des achats, à l'exception des achats de défense et de sécurité ;
- ◆ en troisième lieu, la nomenclature comptable actuelle des groupes de marchandises utilisée dans CHORUS est en train d'être refondue pour prendre en compte l'évolution du cadre réglementaire et améliorer la qualité de l'information financière.

Au total, la distinction entre achats courants et achats métiers n'est pas pertinente pour déterminer les objectifs de gain par ministères²⁸. Chaque projection de répartition génèrera en tout état de cause des effets redistributifs entre ministères qu'il faut pouvoir piloter à partir de la méthode de répartition la plus robuste possible, en partant d'un point de départ intrinsèquement déséquilibré.

1.1.2.2. Une approche fondée sur une assiette globale apparaît plus robuste et l'ampleur des effets redistributifs peut, le cas échéant, être pilotée

Compte-tenu de l'impasse du débat sur les assiettes d'achats courants des ministères et du caractère obsolète des données d'exécution 2011, sur lesquelles reposent les propositions transmises aux ministères par le SAE, la mission préconise de changer de méthode de répartition de l'objectif de gain à partir d'une **méthode dite globale en se fondant sur les achats totaux de l'État** hors achats de défense et de sécurité, tel que prévu par le projet de décret modificatif de création du SAE.

Les achats de défense et de sécurité²⁹ constituent une notion juridique au sens de l'article 179 du code des marchés publics sur la base de procédures spécifiques. Selon le vade-mecum des marchés publics de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, les marchés de défense et de sécurité sont « *les marchés ayant pour objet la fourniture d'équipements militaires, des travaux, fournitures ou services directement liés ces équipements, ou des travaux et services acquis à des fins spécifiquement militaires* »³⁰.

²⁸ Il convient de souligner par ailleurs qu'outre son caractère conventionnel et bientôt obsolète, cette distinction n'a pas d'intérêt pratique pour les gestionnaires dans les ministères, dans les directions financières ou pour les missions achats. Cet état de fait est illustré par la part des gains métiers déclarés dans IMPACT (18 % sur 2011-2012), alors même que ceux-ci sont exclus du périmètre historique du SAE.

²⁹ Le 1 de l'article 2 du projet de décret modificatif dispose que « *dans les conditions prévues par le présent décret, le service des achats de l'Etat définit, anime et contribue à la mise en œuvre, conjointement avec les ministères, de la politique des achats de l'Etat, à l'exception des achats de défense et de sécurité au sens de l'article 179 du code des marchés publics. Il contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique des achats des établissements publics de l'Etat* ».

³⁰ Fiche 3 du vade-mecum des marchés publics (édition 2013).

Rapport

Le périmètre juridique des achats de défense et de sécurité peut d'ailleurs être rapproché d'une notion comptable³¹ même si l'équivalence entre la notion juridique de marchés de défense et de sécurité et la notion comptable d'achats de défense et de sécurité n'est pas parfaite³².

Au sens comptable, les achats de défense et de sécurité ont représenté 8,92 Md€ en 2012, dont 8,75 Md€ pour le ministère de la défense³³.

Cette méthode de répartition des objectifs entre les ministères fixe un objectif sur une base pluriannuelle pour la période 2013-2015, qui pourra être décliné annuellement, de manière à faire l'économie d'un nouveau débat chaque année ou de prolonger la discussion budgétaire sur d'autres bases.

Plusieurs scénarii de répartition peuvent être envisagés pour répartir un objectif global stabilisé à 1,3 Md€ sur une base pluriannuelle, avec mécaniquement des effets sur la contribution respective de chaque ministère.

Le premier scénario fonde la répartition de l'objectif de 1,3 Md€ sur la base des achats des ministères à l'exception des achats de défense et de sécurité (tableau 3). Cette méthode s'inscrit pleinement dans le cadre des projets de textes.

Tableau 3 : Scénario 1 de répartition de l'objectif de 1,3 Md€ en fonction du poids du ministère dans les achats de l'État en 2012 à l'exception des achats de défense et de sécurité

Ministères	Assiette totale des achats (en M€)	Clef	Objectif pluriannuel (base assiette totale) (en M€)	Assiette hors achats de défense et de sécurité	Clef	Objectif pluriannuel (base assiette hors achats de défense et sécurité) (en M€)	Rappel de la part en 2012
Affaires étrangères	248,7	0,9 %	12	246,9	1,3 %	17	2,2 %
Agriculture	183,7	0,7 %	9	182,8	1,0 %	13	2,0 %
Culture	365,9	1,3 %	17	364,6	2,0 %	26	1,3 %
Défense	16 374,3	59,7 %	777	7 624,8	41,2 %	536	33,3 %
Écologie	1 804,2	6,6 %	86	1 783,1	9,6 %	125	5,1 %
Économie et Budget	2 174,6	7,9 %	103	2 156,9	11,7 %	152	15,9 %
Éducation nationale	428,8	1,6 %	20	427,9	2,3 %	30	3,5 %
Intérieur	2 683,5	9,8 %	127	2 576,7	13,9 %	181	16,0 %
Justice	2 129,1	7,8 %	101	2 121,1	11,5 %	149	11,0 %
Santé	193,9	0,7 %	9	192,6	1,0 %	14	1,9 %
Services du Premier Ministre	552,7	2,0 %	26	546,7	3,0 %	38	3,1 %
Travail	272,8	1,0 %	13	271,9	1,5 %	19	0,9 %

³¹ La nomenclature des groupes de marchandises contient un sous-segment d'achats métiers relatifs aux achats de défense et de sécurité, dont la dénomination correspond aux types de dépenses identifiées par l'article 179 du code.

³² Il est possible que le ministère de la défense inscrive comptablement dans d'autres groupes de marchandises des dépenses en matière d'achat ayant fait l'objet de marché de défense et de sécurité au sens du code des marchés publics, dans la mesure où les dispositions de l'article 179 du code des marchés publics peuvent être interprétées assez largement, en fonction du choix ou non de recourir aux dispositions spécifiques du code, notamment en vue d'assurer le renforcement de la base industrielle et technologique de dépense européenne.

³³ Les chiffres sont issues de données CHORUS d'exécution 2012 extraites par la direction du budget pour le compte de la mission.

Rapport

Ministères	Assiette totale des achats (en M€)	Clef	Objectif pluriannuel (base assiette totale) (en M€)	Assiette hors achats de défense et de sécurité	Clef	Objectif pluriannuel (base assiette hors achats de défense et sécurité) (en M€)	Rappel de la part en 2012
Total pour l'État	27 412,6	100,0 %	1 300	18 495,9	100,0 %	1 300	100,0 %

Source : Données DB. Calculs IGF.

Cette méthode est globalement la moins favorable au ministère de la défense : elle retire de son assiette les achats de défense et de sécurité là où l'ancienne méthode ôtait le montant, plus important, de l'ensemble des achats métier. Toutefois si les achats totaux étaient pris en compte, la part du ministère de la défense passerait de 41,2 % à 59,7 %.

Le second scénario, qui se fonde également sur l'assiette des achats totaux de l'État en 2012, à l'exception des achats de défense et de sécurité, consiste à changer d'approche pour le calcul de l'objectif de gain, en appliquant un taux d'effort sur l'assiette différencié suivant les ministères civils (2,5 % par an) et le ministère de la défense (2 % par an)³⁴ (tableau 4). Ces taux d'effort débouchent également sur un objectif global proche de 1,3 Md€.

Le choix d'une approche différenciée entre les ministères civils et le ministère de la défense peut se justifier s'il est décidé de limiter ou de piloter, de façon transparente et sans retraitement artificiel des assiettes, les effets redistributifs par rapport à la situation actuelle et au scénario 1. Dans ce cas, l'objectif du ministère de la défense représenterait la moyenne des objectifs successifs assignés au ministère de la défense dans les projets de feuille de route du SAE.

Ce scénario est privilégié par la mission pour plusieurs raisons :

- ◆ il limite les effets redistributifs par rapport à la situation antérieure, ce qui favorise son acceptabilité³⁵ ;
- ◆ le taux d'effort différencié se justifie par le fait que c'est le ministère de la défense qui est le plus pénalisé par la réintégration dans l'assiette des achats métiers (même hors achats de défense et de sécurité) ;
- ◆ compte-tenu de l'absence d'équivalence parfaite entre la notion juridique de marchés de défense et de sécurité et la notion comptable d'achats de défense et de sécurité, un taux spécifique de 2 % pour le ministère de la défense permet de prendre en compte ce risque de non équivalence :

³⁴ Selon la même logique différenciée, d'autres taux pourraient être retenus pour piloter les effets redistributifs entre les ministères, avec par exemple un taux de 1,75 % pour le ministère de la défense (objectif de 400 M€) et un taux de 2,75 % pour les ministères civils.

³⁵ Si un taux d'effort annuel de 2,5 % était appliqué à l'assiette du ministère de la défense (hors défense et sécurité), l'objectif global passerait de 457 M€ à 572 M€. Le choix d'un taux différencié pour le ministère de la défense correspond donc à un abattement de 20 % de l'objectif du ministère de la défense.

Rapport

Tableau 4 : Scenario 2 – privilégié par la mission - de répartition de l'objectif de 1,3 Md€ en fonction d'un taux d'effort différencié pour les ministères civils et le ministère de la défense

Ministères	Assiette hors achats de défense et de sécurité	Taux d'effort	Objectif pluriannuel proposé par la mission (en M€)	Part de l'effort	Rappel objectif initial fixé par le SAE avant retraitement défense	Rappel objectif initial fixé par le SAE après retraitement défense
Affaires étrangères	246,9	2,5 % par an	19	1,5 %	24	24
Agriculture	182,8	2,5 % par an	14	1,1 %	11	12
Culture	364,6	2,5 % par an	27	2,1 %	26	26
Défense	7 624,8	2 % par an	457	35,9 %	504	366
Écologie	1 783,1	2,5 % par an	134	10,5 %	137	140
Économie et Budget	2 156,9	2,5 % par an	162	12,7 %	175	178
Éducation nationale	427,9	2,5 % par an	32	2,5 %	28	29
Intérieur	2 576,7	2,5 % par an	193	15,2 %	179	184
Justice	2 121,1	2,5 % par an	159	12,5 %	150	155
Santé	192,6	2,5 % par an	14	1,1 %	11	11
Services du Premier Ministre	546,7	2,5 % par an	41	3,2 %	36	37
Travail	271,9	2,5 % par an	20	1,6 %	8	8
Total pour l'État	18 495,9	2,5 % par an	1 272	100,0 %	1289	1 170

Source : Données DB. Calculs IGF.

Le scénario 2 présente toutefois un risque opérationnel : en affichant un taux d'effort sur l'assiette des achats hors défense et sécurité, les ministères qui recourent aux achats de défense et de sécurité pourraient être incités à continuer de retraiter de façon autonome leur assiette d'achats pour exclure des segments supplémentaires qu'ils considèreraient comme relevant des achats de défense et de sécurité et réviser à la baisse leur objectif de gain. Il conviendra donc de s'assurer que le sous-segment « achats de défense et de sécurité » ne gonfle pas artificiellement par la suite et ne constitue pas un point de fuite des stratégies achats.

En tout état de cause, il est proposé de définir l'objectif sur une base pluriannuelle sur la période 2013-2015, mais de prévoir un suivi annuel de l'objectif global à travers un objectif annuel indicatif, constitué du tiers de l'objectif pluriannuel. Sur une base annuelle, l'objectif de gains achat de 1,3 Md€ correspond à un gain achats de 433 M€. La fixation d'un objectif pluriannuel permettra en outre de prendre en compte le retard pris depuis la présentation de la feuille de route en juillet 2012. Les gains continueraient d'être calculés suivant la même méthode de calcul des gains achats sur douze mois, telle qu'annexée au projet de circulaire relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics.

Enfin, dans la mesure où l'objectif de 1,3 Md€ a été construit sur la base d'une analyse des achats courants de l'État, **cet élargissement de l'assiette fournit un réservoir supplémentaire de gains³⁶ qui modère la contrainte de performance sur les achats des ministères.**

Proposition n° 3 : Stabiliser les assiettes d'achat des ministères en excluant tout retraitement ou mitage sur la base des propositions de la mission : estimation des assiettes d'achat des ministères fondées sur les achats totaux en 2012, à l'exception des achats de défense et de sécurité

³⁶ L'assiette passe de 15 Md€ (assiette révisée SAE) à 18,5 Md€ pour l'assiette totale hors achats de défense et de sécurité.

Rapport

Proposition n° 4 : Renoncer à la distinction désormais obsolète entre achats courants et métiers pour déterminer les objectifs de gains et utiliser à la place l'assiette totale hors achats de défense et de sécurité

Proposition n° 5 : Fixer les objectifs de gains sur une base pluriannuelle et non annuelle mais prévoir un suivi annuel en comité des achats comme par le passé

Proposition n° 6 : Privilégier le scénario 2 de répartition des objectifs de gains entre les ministères sur la base d'un taux d'effort différencié entre les ministères civils (2,5 % par an) et le ministère de la défense (2 % par an) pour piloter de façon transparente les effets redistributifs entre les ministères

Enfin, la mission souligne que l'évolution sémantique entérinée par le projet de décret modificatif et le changement de méthode de répartition de l'objectif de gain ne signifie pas pour autant que le SAE doive intervenir systématiquement sur tout type d'achat, avec l'exception bien établie des achats de défense et de sécurité. **L'intervention du SAE doit rester régie par une forme de principe** de subsidiarité pour justifier qu'il est efficient de développer une solution mutualisée de marché.

1.2. La démarche achats dans les établissements publics semble trop immature pour sécuriser un gain achats de 900 M€ d'ici 2015 mais la poursuite volontariste des mesures déjà engagées leur permettra à moyen terme de contribuer significativement aux gains achats

1.2.1. Depuis 2012, les établissements publics réalisant plus de 10 M€ d'achats doivent mettre en œuvre une politique achats

La compétence du SAE sur les achats des établissements publics, qui n'a été formalisée qu'en 2012, est en cours d'approfondissement.

La circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État s'applique à tous les établissements publics réalisant plus de 10 M€ d'achats, soit 59 EP sur la base du recensement du SAE. Le projet de décret modificatif du décret de création du SAE³⁷, en attente de publication au *Journal Officiel* à la date de remise de ce rapport, prévoit l'approfondissement de la compétence du SAE sur les établissements publics de l'État, en lui confiant notamment la mission de contribuer à la définition et à la mise en œuvre de leur politique des achats.

L'inclusion des établissements publics dans le périmètre de compétence du SAE en 2012 a donné lieu à la création d'un « pôle opérateurs », composé de trois personnes, qui fonctionne de manière très autonome au sein du SAE. Il a déployé la démarche « AIDA » qui vise à la fédération d'une communauté d'acheteurs au sein des établissements publics et entre eux, sa professionnalisation ainsi que l'identification d'actions concrètes et de court terme susceptibles de générer des gains achats. Le suivi des gains achats est encore embryonnaire et n'est pas centralisé par le pôle opérateurs du SAE.

³⁷ Décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État.

Rapport

Le projet de circulaire fixe aux établissements publics un objectif de gain achats annuel de 3 %, qui apparaît très ambitieux à la mission. Au regard de l'analyse conduite par la mission des résultats des opérateurs et du benchmark avec le secteur privé ou avec d'autres pays, un tel niveau de gain peut être obtenu par la centralisation³⁸ de 20 % de l'assiette par an. Il conduit à amener les opérateurs les moins performants (10 % de centralisation) au niveau des plus performants (70 % de centralisation) en 3 ans. La mission n'a pu observer aucun exemple présentant un rythme comparable de déploiement d'une politique achats.

1.2.2. Un objectif de gain achats de 900 M€ évalué sur une base arithmétique par l'ex DGME et le SAE, devenu compétent en 2012 pour les établissements publics, leur a été fixé

La première évaluation de l'assiette achats des établissements publics a été effectuée par le SAE et l'ex-DGME au printemps 2012, dans le contexte de la préparation de la feuille de route 2013-2015. **Ils ne s'étaient pas rapprochés des établissements publics pour cette évaluation et n'avaient utilisé que des documents publics (rapports d'activité, jaunes budgétaires), ce qui a conduit à une certaine approximation dans le chiffrage et** abouti à la fixation d'un objectif global de 900 M€ de gain achats d'ici 2015 aux établissements publics effectuant plus de 10 M€ d'achats annuels, universités comprises. **Cette méthode de définition des objectifs de gain, purement arithmétique ne prend pas en compte la maturité de l'organisation et de la stratégie achat des établissements publics.**

Le nombre de contributeurs a été ramené de l'ensemble des établissements publics aux seuls opérateurs de l'État plus quelques établissements publics non opérateurs, exonérant au passage la RATP, la SNCF, RFF ou les grands ports maritimes. Il a été indiqué à la mission que cette exclusion est liée au fait que leurs problématiques achats (secteur concurrentiel, forte maturité achats) sont très spécifiques.

La mission prend acte de cette approche mais relève que le projet de décret n'a prévu aucune exclusion. Dans la suite du rapport, le terme « établissements publics » s'entendra donc « établissements publics hors ceux qui ont été exclus, comme la SNCF par exemple ».

Afin d'évaluer la pertinence et la faisabilité d'un objectif de gain achats de 900 M€ dans les établissements publics d'ici 2015, la mission a constitué un échantillon de 10 établissements visant à couvrir l'assiette achats la plus large possible (65 %) et à aborder plusieurs politiques publiques. Compte tenu de la spécificité des universités et conformément à la note de cadrage en date du 12 avril 2013, les achats de ces dernières n'ont été traités par la mission qu'au travers d'un *focus* sur l'Université Paris VI Pierre et Marie Curie. L'échantillon retenu est le suivant³⁹ :

- ◆ les établissements publics scientifiques (hors universités) de l'échantillon représentent 3,4 Md€ d'achats, selon le SAE : le CEA (qui achète pour 2,4 Md€ à lui seul), le CNRS, l'INRA, et l'INSERM ;
- ◆ les établissements publics techniques (VNF, ADEME, Pôle Emploi, EFS et CNOUS/CROUS) représentent ensemble 1,9 Md€ ;
- ◆ les établissements publics culturels sont représentés par l'EP du Musée du Louvre (91 M€ d'achats).

³⁸ La centralisation consiste en la passation des marchés par une équipe composée des spécialistes achats de l'établissement, qui permet d'une part la massification optimale des achats au travers d'une standardisation des besoins et, d'autre part, un travail d'ingénierie des marchés par les équipes les plus compétentes de l'établissement. Elle s'effectue au niveau national ou, lorsque cela s'avère plus pertinent compte tenu des fournisseurs, au niveau régional.

³⁹ Cf. monographies détaillées dans l'annexe II au présent rapport.

1.2.3. Les établissements publics présentent des maturités achats diverses et sont globalement peu avancés

La matrice de maturité achat (cf. pièce jointe n°2) appliquée aux établissements publics a été élaborée par la mission IGF à partir des travaux d'Antoine Baldacci, agent du pôle opérateurs du SAE, et de l'examen des outils utilisés par des acteurs du secteur privé, qui ont été simplifiées.

Elle comporte **quatre niveaux de maturité**, établis sur la base des trois dimensions suivantes :

- ◆ la professionnalisation des acheteurs et le positionnement de la fonction achat au sein de l'organisation ;
- ◆ la structuration des achats, notamment la recherche de leur massification ;
- ◆ la stratégie achat et les outils permettant son pilotage.

Sur la base de cette matrice, la mission estime que les dix établissements publics de l'échantillon (65 % de l'assiette hors Universités) sont globalement peu matures en matière d'achats :

- ◆ trois établissements présentent une maturité de niveau 1⁴⁰, essentiellement en raison de leur cadre juridique et organisationnel, qui dépasse la seule thématique des achats (CNOUS, CNRS, INSERM) ;
- ◆ quatre établissements présentent une maturité de niveau 2 (CEA, VNF, Le Louvre, INRA) ;
- ◆ trois établissements présentent une maturité de niveau 3 (Pôle Emploi, EFS, Ademe) ;
- ◆ aucun établissement ne présente une maturité de niveau 4.

Par ailleurs, conformément à la note de cadrage de la mission en date du 12 avril 2013, la mission n'a pas traité précisément le cas des universités mais en a rencontré une à titre de premiers enseignements (Université Paris VI Pierre et Marie Curie). Si elle généralise les conclusions issues de ce rapide examen, elle constate que :

- ◆ la mise sous tension budgétaire a conduit les universités à engager des démarches achats relativement structurées mais qu'elles se heurtent aux mêmes difficultés d'éparpillement des achats que les ESPT pour la gestion des unités mixtes de recherche (UMR) ;
- ◆ la mutualisation des achats dans le cadre de l'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur (AMUE) est complexe à mettre en œuvre, compte tenu de l'absence de prise en compte des besoins des universités en fonction de leur taille.

La mission estime en revanche que les établissements publics présentent d'importantes capacités de gains futurs

Sur la base de ses travaux et entretiens, la mission évalue à 15 % de l'assiette concernée les gains achats qui peuvent être obtenus en centralisant des segments qui n'ont pas encore fait l'objet d'actions de politique achats :

- ◆ ce ratio a été observé par la mission à l'Établissement français du sang, qui a dégagé 16 M€ de gains pour 93 M€ d'achats centralisés, soit un taux de 17 % ;
- ◆ le SAE, dans le cadre des groupes de travail AIDA 2⁴¹, présente également le taux de 15 % comme l'espérance de gain minimum ;
- ◆ le *Government procurement service* britannique, comparable au SAE, souligne dans son rapport annuel 2011/2012 avoir enregistré des gains d'un montant de 426 M£ sur une assiette centralisée de 3 Md£, soit 14,2 % ;

⁴⁰ Cf. pièce-jointe n°2.

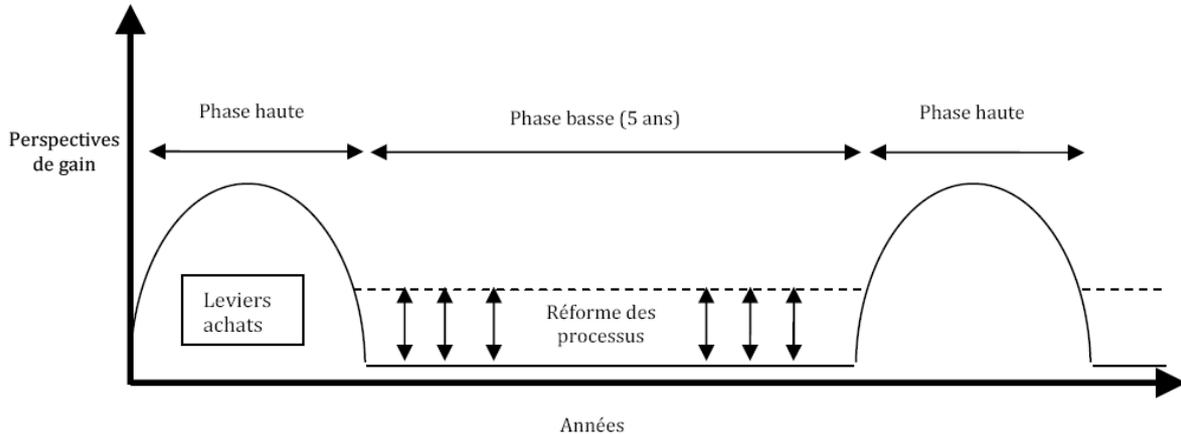
⁴¹ Benchmark et analyses par segments d'achats.

Rapport

- ◆ les entretiens menés dans le cadre de la mission avec les cabinets de conseil Accenture et McKinsey font ressortir un ratio similaire lors de la première centralisation des segments d'achats.

Une fois le niveau de maturité optimal⁴² atteint, le potentiel de gains achats paraît se tarir pendant plusieurs années. (Graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de l'efficacité de la politique achats d'une organisation parvenue à maturité



Source : Mission, sur la base des travaux et entretiens réalisés.

1.2.4. La maturité achats d'un établissement public conditionnant ses perspectives de gains à court terme, l'objectif global de gains achats de 900 M€ ne paraît pas atteignable d'ici 2015

Certains leviers de gains achats ne peuvent être activés qu'une fois l'organisation parvenue à un stade de maturité suffisant :

- ◆ la massification des achats ne peut être efficacement poursuivie tant que les unités opérationnelles disposent d'une totale liberté en matière de passation de marché ;
- ◆ elle n'est acceptée sur le cœur de métier que lorsque la démarche achat a démontré sa pertinence sur des achats perçus comme courants ;
- ◆ la rationalisation des besoins nécessite un degré de connaissance minimum des achats de l'organisation ;
- ◆ l'amélioration des processus dépasse le cadre des achats *stricto sensu* et suppose un soutien de la direction générale.

Pour ce qui concerne les établissements publics, il ressort de ces constats que :

- ◆ **une structure au premier niveau de maturité n'est pas en mesure d'obtenir des gains achat significatifs**, il lui faut préalablement créer les conditions du déploiement d'une politique achat ;
- ◆ **les structures ayant atteint le second niveau de maturité peuvent mettre en place une stratégie achat sur une partie seulement de leur assiette (assiette élémentaire)**, à la fois pour des motifs techniques (montée en compétence des prescripteurs et des acheteurs, mise en place de nouvelles procédures, mise en œuvre d'outils de pilotage et de suivi) et pour des raisons d'acceptabilité ;

⁴² Ce niveau de maturité correspond à la phase où la politique achats a été totalement déployée et où l'atteinte de gains supplémentaires nécessite de modifier les processus, soit le passage du niveau de maturité 3 au niveau de maturité 4.

Rapport

- ◆ les structures ayant atteint le **troisième niveau de maturité peuvent appliquer une stratégie achat sur le reste de leur assiette (assiette complexe) ;**
- ◆ les structures ayant atteint le **quatrième niveau de maturité** ont drainé les gains atteignables par la massification et le contrôle de la demande, elles **doivent recourir à la refonte des processus et y intégrer au plus tôt les préoccupations liées aux achats pour dégager de nouveaux gains.**

Compte tenu de la maturité achats des établissements publics telle qu'elle ressort de l'échantillon examiné par la mission (70 % présentent une maturité de niveau 1 ou 2), l'atteinte d'un gain achats de 900 M€ d'ici 2015 paraît hors de portée.

1.2.5. La mission propose en conséquence de fixer des objectifs de gains achats calculés sur le fondement d'une assiette dépendante de la maturité des établissements publics

Sur la base des analyses *supra*, la mission a déduit le niveau des assiettes mobilisables pour la réalisation de gain achats et les taux de gains associés⁴³ (tableau ci-dessous) :

- ◆ premier niveau de maturité : impossibilité d'obtenir des gains achat significatifs ;
- ◆ second niveau de maturité : l'assiette susceptible de faire l'objet d'une politique achats à ce stade peut être évaluée à 75 % des achats courants et 25 % des achats métier (assiette élémentaire) ;
- ◆ troisième niveau de maturité : l'assiette susceptible de faire l'objet d'une extension de la politique achats à ce stade (assiette complexe) peut être évaluée à 25 % des achats courants (part non couverte au niveau 2 de maturité) et 75 % des achats métier (part non couverte au niveau 2 de maturité) ;
- ◆ quatrième niveau de maturité : 100 % de l'assiette (élémentaire + complexe) est susceptible de faire l'objet d'une politique achats à ce stade.

Tableau 5 : Perspectives de gains selon le niveau de maturité

Niveau de maturité		Perspectives de gains achats durant la transition	
de départ	d'arrivée	Composition de l'assiette à considérer	Taux de gains ⁴⁴ sur l'assiette considérée (en %)
1	2	-	-
2	3	Assiette élémentaire (75 % des achats courants + 25 % des achats métier)	12 %
3	4	Assiette complexe (25 % des achats courants 75 % des achats métier)	9 %

Source : Mission.

⁴³ Les assiettes mobilisables ont été évaluées par la mission sur la base de son benchmark et de ses échanges avec les opérateurs rencontrés.

⁴⁴ Les gains achats susceptibles d'être réalisés lors du **second stade de maturité** portent sur l'assiette élémentaire, constituée de 75 % des achats courants et de 25 % des achats métier. **Seule une partie des achats de cette assiette pourront faire l'objet d'économie.** Au regard de la composition de l'assiette élémentaire, la mission estime cette proportion à 80 %. En appliquant à cette fraction le taux canonique de 15 %, **les perspectives de gains d'un établissement au second niveau de maturité s'élèvent à 12 % du montant de l'assiette élémentaire.**

Les gains achats susceptibles d'être réalisés lors du **troisième stade de maturité** portent sur l'assiette complexe, constituée de 25 % des achats courants et de 75 % des achats métier. **Seule une partie des achats de cette assiette pourront faire l'objet d'économie.** Au regard des résultats des établissements les plus avancés en matière de politique achats, la mission estime cette proportion à 60 %. En appliquant à cette fraction le taux canonique de 15 %, **les perspectives de gains d'un établissement au troisième niveau de maturité s'élèvent à 9 % du montant de l'assiette complexe.**

Encadré 1 : Deux freins spécifiques à certains établissements limitent sensiblement le potentiel de gain achats des établissements publics

Deux freins spécifiques à certains établissements limitent sensiblement le potentiel de gain achats des établissements publics :

- ◆ d'une part, les gains achats des établissements publics à vocation scientifique et technologique (EPST) ne pourront être significatifs qu'au travers d'une accélération de la mutualisation des marchés entre les tutelles des unités mixtes de recherche (UMR)⁴⁵, qui sont structurellement morcelées entre les établissements publics et les universités ;
- ◆ d'autre part, le CNOUS n'étant pas membre du conseil d'administration des CROUS, sa capacité à identifier les possibilités de structuration des achats et à inciter les CROUS à s'engager dans une telle démarche s'en trouve limitée.

Concernant les EPST, leurs achats s'effectuent à 80 % au travers de marchés passés par leurs unités mixtes de recherche, qui constituent des entités adjudicatrices autonomes⁴⁶. Ces limites cantonnent les EPST, hors INRA, au premier niveau de maturité.

En théorie, quatre mécanismes permettraient de dépasser cette difficulté :

- ◆ le fléchage coordonné par les établissements publics des crédits qu'ils accordent à leurs unités ;
- ◆ les établissements publics pourraient opter pour la délégation de gestion, par laquelle ils versent les crédits à l'un d'entre eux qui devient, sur un plan exclusivement financier, la tutelle unique de l'UMR ;
- ◆ la mise en place de marchés nationaux pilotés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ;
- ◆ la signature par l'ensemble des établissements publics co-tutelle de marchés mutualisés sur tout ou partie des segments utilisés par l'unité de recherche, conduisant celle-ci à devoir passer par le même marché quelle que soit l'origine des crédits utilisés pour l'achat.

Les trois premiers mécanismes apparaissent incompatibles avec l'organisation de la recherche en France. Afin d'obtenir des gains achats à un niveau reflétant l'ambition fixée pour l'État et ses établissements publics, **le seul levier utilisable réside donc dans l'accélération du rythme de la mutualisation entre les EPST et avec les universités.**

Sur la base des analyses qui précèdent, la mission a élaboré deux scénarii pour fixer les objectifs de gains des établissements publics, qui sont basés sur leur maturité achats. Le premier scénario est assez réaliste compte tenu de la situation actuelle et le second plus volontariste.

Le premier scénario, que la mission estime réaliste, consiste dans le franchissement d'un stade de maturité par chacun des établissements publics au cours de la période triennale 2013-2015.

En généralisant les constats à l'ensemble des établissements publics entrant dans le champ de la circulaire, il conduit à un **objectif global de gain de 472 M€, soit un peu plus de 50 % de l'objectif initial de 900 M€ fixé par le SAE et l'ex-DGME (tableaux 6 et 7).**

Les paramètres du premier scénario sont les suivants :

- ◆ franchissement d'un stade de maturité par chaque établissement public d'ici 2015⁴⁷ ;

⁴⁵ Les UMR sont des laboratoires, rattachés à un EPST car dépourvus de personnalité juridique, sur lesquels plusieurs établissements publics, principalement des EPST et des universités, exercent une co-tutelle. Les UMR tirent leurs ressources des financements accordés par l'ensemble de leurs tutelles d'une part et, d'autre part, des fonds accordés dans le cadre d'appel à projets par des organismes tels que l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et par le programme-cadre européen.

⁴⁶ Ordonnance n°2005-649.

⁴⁷ Cf. pièce-jointe n°2 pour les implications opérationnelles du passage d'un stade de maturité au suivant.

Rapport

- ◆ les établissements publics encore situés au premier niveau de maturité atteindront le second niveau en 2015. L'objectif de gain qui leur est fixé est en conséquence égal au tiers de celui qui est fixé à un établissement public qui se trouve actuellement au second niveau de maturité (cf. tableau ci-dessus).

Un second scénario, que la mission estime très volontariste, consiste à porter aux plus hauts niveaux de maturité les établissements publics au cours de la période triennale 2013-2015.

En généralisant les constats à l'ensemble des établissements publics entrant dans le champ de la circulaire, il conduit à un objectif de gain de 782 M€, soit environ 85 % de l'objectif initial de 900 M€ fixé par la SAE et l'ex-DGME (tableaux 6 et 8)⁴⁸.

Les paramètres du second scénario sont les suivants :

- ◆ amener l'ensemble des établissements publics au troisième niveau de maturité, voire au quatrième niveau pour les plus avancés ;
- ◆ franchissement du premier niveau de maturité en un an ;
- ◆ franchissement du second et du troisième niveau de maturité en deux ans.

Tableau 6 : Écart entre les objectifs des scénarii proposés et la cible initiale

	Échantillon d'étude		Projection sur le périmètre global	
	Objectif de gain (en M€)	Écart avec l'objectif initial (en M€)	Objectif de gain (en M€)	Écart avec l'objectif initial (en M€)
Scénario 1	236	-214	472	-428
Scénario 2	391	-59	782	-118

Source : Mission IGF.

La mission identifie plusieurs conditions clé de succès à ces deux scénarii⁴⁹ :

- ◆ soutien des directions des établissements publics à la démarche achats (scénarii 1 et 2) ;
- ◆ développer les mutualisations entre les EPST et les plus grandes universités en dehors du cadre de l'AMUE (scénarii 1 et 2) ;
- ◆ en plus des conditions identifiées pour le scénario 1, la réussite du scénario 2 très volontariste implique un accompagnement politique par les tutelles technique et budgétaire. Cette exigence forte le fait juger peu vraisemblable par la mission.

⁴⁸ Une variante du scénario 2, fondée sur un traitement différencié des universités (atteinte du niveau de maturité 2 plutôt 3) conduirait à un objectif de gain estimé à 655 M€ au lieu de 780 M€.

⁴⁹ Ces conditions clés de succès sont développées dans la partie 2.2.3 du présent rapport.

Rapport

Tableau 7 : Scenario 1 - Objectifs de gain achats proposés par établissement public étudié

Établissement public	Maturité actuelle	Maturité cible	Achats courant (en M€)	Achats métier (en M€)	Assiette élémentaire (en M€)	Assiette complexe (en M€)	Objectif de gain mission - formule ⁵⁰	Taux de centralisation 2012 (en %)	Objectif de gain mission ⁵¹ (en M€)	Objectif SAE (en M€)	Différence avec l'objectif SAE
CEA	2	3	512	1811	837	1 486	12 % sur l'assiette élémentaire	8	100	208	-108
VNF	2	3	52	247	101	198	12 % sur l'assiette élémentaire	4	12	7	5
Pôle emploi	3	4	672	495	628	539	9 % sur l'assiette complexe	47	49	64	-15
EFS	3	4	173	219	184	208	9 % sur l'assiette complexe	64	19	35	-16
ADEME	3	4	46	48	46	48	9 % sur l'assiette complexe	-	4	8	-4
CNRS	1	2	366	299	349	316	4 % sur l'assiette élémentaire	13	14	57	-43
INRA	2	3	92	64	85	71	12 % sur l'assiette élémentaire	13	10	12	-2
INSERM	1	2	131	143	134	140	4 % sur l'assiette élémentaire	9	5	23	-18
Le Louvre	2	3	50	42	48	44	12 % sur l'assiette élémentaire	0	6	10	-4
CNOUS	1	2	575	0	431	144	4 % sur l'assiette élémentaire	0	17	26	-9
Total	-	-	2 634	3 368	-	-	-	-	236	450	-214

Source : Mission.

⁵⁰ Cf. Tableau 5 : Perspectives de gains selon le niveau de maturité.

⁵¹ L'objectif de gain proposé par la mission ne prend en compte que le niveau de maturité achats.

Rapport

Tableau 8 : Scenario 2 - Objectifs de gain achats proposés par établissement public étudié

Établissement public	Maturité actuelle	Maturité cible	Achats courant (en M€)	Achats métier (en M€)	Assiette élémentaire (en M€)	Assiette complexe (en M€)	Objectif de gain mission - formule ⁵⁰	Taux de centralisation 2012 (en %)	Objectif de gain mission (en M€)	Objectif SAE (en M€)	Différence avec l'objectif SAE
CEA	2	3	512	1811	837	1 486	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	8 %	167	208	-41
VNF	2	3	52	247	101	198	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	4 %	21	7	14
Pôle emploi	3	4	672	495	628	539	9 % sur l'assiette complexe	47 %	49	64	-15
EFS	3	4	173	219	184	208	9 % sur l'assiette complexe	64 %	19	35	-16
ADEME	3	4	46	48	46	48	9 % sur l'assiette complexe	0 %	4	8	-4
CNRS	1	3	366	299	349	316	12 % sur l'assiette élémentaire	13 %	42	57	-15
INRA	2	3	92	64	85	71	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	13 %	13	12	1
INSERM	1	3	131	143	134	140	12 % sur l'assiette élémentaire	9 %	16	23	-7
Le Louvre	2	3	50	42	29	21	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	1 %	8	10	-2
CNOUS	1	3	575	0	431	144	12 % sur l'assiette élémentaire	-	52	26	26
Total	-	-	2 634	3 368	-	-	-	-	391	450	-59

Source : Mission.

1.3. Compte tenu des incertitudes sur le niveau de gain atteignable par les établissements publics, le maintien d'un objectif de 2 Md€ pourrait supposer d'alourdir l'effort demandé aux ministères, le cas échéant en fixant un objectif complémentaire de gains sur les achats de défense et de sécurité

Selon les travaux de la mission présenté *supra*, l'impasse de financement sur les gains achats des établissements publics, sur la base du scénario 1 privilégié par la mission, s'établit à environ 400 M€.

S'il était décidé de conserver néanmoins un objectif de gain total de 2 Md€, trois options apparaissent possible :

- ◆ soit, accroître le gain achats total demandé aux ministères pour le porter de 1,3 à 1,7 Md€ ;
- ◆ soit imposer un objectif de gain achats sur les achats de défense et de sécurité ;
- ◆ soit mixer les deux options.

Dans la première option, l'atteinte d'un gain achats de 1,7 Md€ d'ici 2015 pour les ministères implique d'alourdir très significativement le taux d'effort qui leur est demandé sur leur assiette, pour atteindre 3,5 % pour les ministères civils et 2,5 % pour le ministère de la défense (tableau 9).

La seconde option consiste à considérer que, dès lors que sont exclus de l'assiette les achats de défense et de sécurité (8,92 Md€ en 2012, dont 8,75 Md€ pour le ministère de la défense), un objectif complémentaire de gains achats de 400 M€ d'ici 2015 pour ce segment doit être fixé, hors périmètre de l'objectif de gain pour l'État de 1,3 Md€. Ceci représenterait un effort de 5 % sur l'assiette de 9 Md€ d'achats de défense et de sécurité.

Une telle décision devrait s'inscrire dans le cadre de la mission sur l'optimisation des « achats de maintenance des armées » annoncée par le CIMAP du 2 avril 2013 (décision n°3 sur les évaluations des politiques publiques) et la préparation de la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019, faisant suite à la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié le 29 avril 2013.

La troisième option consiste à conjuguer les deux approche, en portant le gain achats demandé aux ministères à 1,5 Md€ d'ici 2015 (soit un taux d'effort sur leur assiette de 3 % pour les ministères civils et 2,5 % pour le ministère de la défense) et en imposant un gain achats de 200 M€ sur les achats de défense et de sécurité, soit un effort de 2,2 % sur l'assiette des achats de défense et de sécurité.

Tableau 9 : Implication pour les ministères d'un maintien de l'objectif de 2 Md€

Ministères	Taux d'effort	Cible de gain achats avec un objectif global de 1,3 Md€ (en M€)	Taux d'effort	Cible de gain achats en M€ avec un objectif global de 1,5 Md€ (en M€)	Taux d'effort	Cible de gain achats en M€ avec un objectif global de 1,7 Md€
Affaires étrangères	2,5 % par an	19	3 % par an	22	3,5 % par an	26
Agriculture	2,5 % par an	14	3 % par an	16	3,5 % par an	19
Culture	2,5 % par an	27	3 % par an	33	3,5 % par an	38
Défense	2 % par an	457	2,5 % par an	571	2,5 % par an	572
Écologie	2,5 % par an	134	3 % par an	161	3,5 % par an	187
Économie et Budget	2,5 % par an	162	3 % par an	194	3,5 % par an	226

Rapport

Ministères	Taux d'effort	Cible de gain achats avec un objectif global de 1,3 Md€ (en M€)	Taux d'effort	Cible de gain achats en M€ avec un objectif global de 1,5 Md€ (en M€)	Taux d'effort	Cible de gain achats en M€ avec un objectif global de 1,7 Md€
Éducation nationale	2,5 % par an	32	3 % par an	39	3,5 % par an	45
Intérieur	2,5 % par an	193	3 % par an	232	3,5 % par an	271
Justice	2,5 % par an	159	3 % par an	191	3,5 % par an	223
Santé	2,5 % par an	14	3 % par an	17	3,5 % par an	20
Services du Premier Ministre	2,5 % par an	41	3 % par an	49	3,5 % par an	57
Travail	2,5 % par an	20	3 % par an	24	3,5 % par an	29
Total pour l'État	2,5 % par an	1 272	3 % par an	1 550	3,5 % par an	1 713

Source : Mission.

1.4. Les objectifs de gain achats des ministères et des établissements publics pourraient être validés au cours des deux prochains CIMAP

Afin de renforcer la légitimité des assiettes et des cibles de gains définis pour les ministères et les établissements publics, la mission suggère qu'ils soient validés au cours d'un CIMAP.

Proposition n° 7 : Valider dans le cadre du CIMAP du 4 juillet 2013 les objectifs de gain achats de l'ensemble des ministères et des dix établissements publics examinés par la mission

Cependant, la quantification précise des objectifs de gain des 49 établissements publics réalisant plus de 10 M€ d'achats annuels et non inclus dans l'échantillon analysé par la mission nécessite :

- ◆ le chiffrage de leurs achats courants et de leurs achats métier, qu'ils sont seuls à pouvoir effectuer ;
- ◆ l'évaluation de leur niveau de maturité.

La vérification des assiettes achats courants et métier des établissements publics peut entrer dans le cadre des missions de contrôle et d'audit financier des contrôleurs généraux économiques et financiers (CGEFI) ou, le cas échéant, dans les attributions du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). L'évaluation du niveau de maturité d'un établissement relèverait plutôt des compétences du pôle opérateurs du SAE⁵².

Proposition n° 8 : Établir les objectifs de gains achats des établissements publics non analysés par la mission afin de les présenter pour validation au CIMAP d'octobre 2013. Les CGEFI et le CBCM pourront contrôler l'assiette achat des établissements publics. Le SAE pourra déterminer leur niveau de maturité

Au regard de la charge de travail susceptible d'être induite pour la SAE par l'exercice, la présentation des objectifs de gain des établissements effectuant le moins d'achats sont susceptibles d'être reportés à un prochain CIMAP.

⁵² Sur la base de la matrice de maturité élaborée par la mission.

2. Quelle qu'en soit la répartition, la sécurisation de l'objectif de 2 Md€ implique l'activation de nouveaux leviers de gain au sein de l'État et des établissements publics, notamment pour redimensionner les besoins

2.1. Une complexité intrinsèque de la démarche achats dans la sphère publique qui limite sans doute structurellement son efficacité sauf à porter la démarche au plus haut niveau

Dans le cadre du décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État, une nouvelle gouvernance interministérielle et ministérielle a progressivement été mise en place. Elle a conduit à l'apparition de nouveaux acteurs achats et de nouvelles instances de pilotage achats :

- ◆ mise en place des acheteurs leaders par segment au SAE ou dans les ministères (par exemple, un acheteur leader solution d'impression au SAE) ;
- ◆ mise en place des douze responsables ministériels des achats (RMA) dans les ministères ;
- ◆ mise en place du comité des achats réunissant l'ensemble des RMA, en charge d'examiner les stratégies achats ;
- ◆ mise en place des 22 chefs de mission régionale achat (CMRA) placés auprès des secrétariats généraux des affaires régionales (SGAR) en préfecture de région.

Ces nouveaux acteurs sont venus s'ajouter aux acteurs de la fonction achat et marchés déjà en place au sein des ministères, historiquement organisés dans des structures diverses et essentiellement constitués par les juristes en charge de la rédaction et du suivi des marchés.

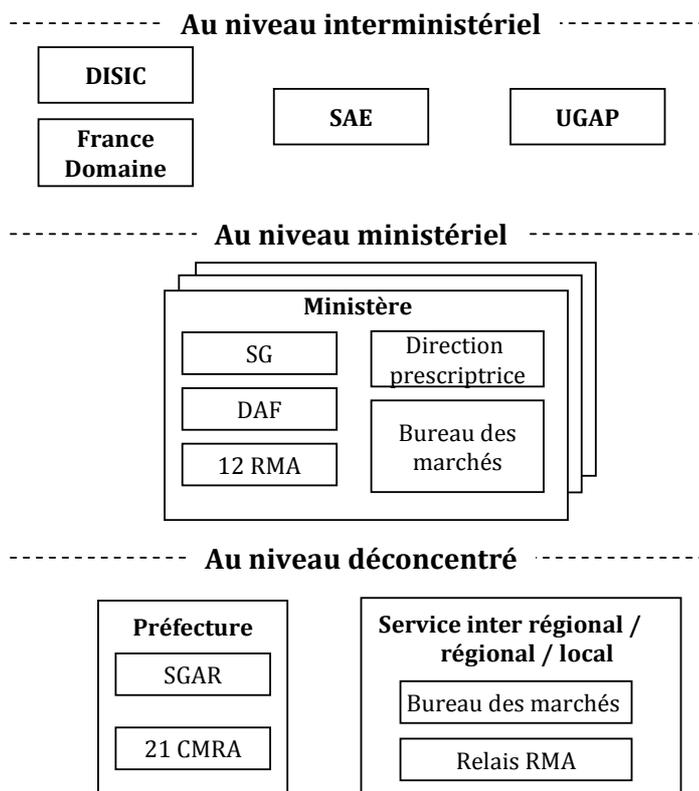
Enfin, le SAE s'intègre dans un ensemble d'entités interministérielles qui ont été créées avant ou après sa mise en place et ont une contribution directe ou indirecte aux achats de l'État, soit sous l'angle de la prescription technique soit sous l'angle de la passation de marchés. Ces entités interministérielles sont :

- ◆ l'union des groupements d'achats publics (UGAP), centrale d'achat publique et généraliste pour l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier créée en 1968, dont le volume de commande pour l'État et ses établissements publics a représenté 486 M€ en 2012 ;
- ◆ le service France Domaine, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- ◆ la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), désormais au sein du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Le graphique ci-dessous illustre la répartition des grands acteurs de la gouvernance des achats de l'État sur les trois niveaux : interministériel, ministériel et déconcentré :

Rapport

Graphique 2 : Cartographie des grands acteurs de la fonction achat de l'État



Source : Mission.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de recensement fait à l'échelle de l'État du nombre d'acheteurs ou de rédacteurs des marchés malgré les tentatives lancées par le SAE. Face à l'absence d'éléments chiffrés, les RMA ont été sollicités par voie de questionnaire par la mission pour identifier le nombre de structures achats au sein de leurs ministères. Sur la base des réponses au questionnaire, 787 entités sont autorisées à passer des marchés au sein de l'État. Seulement 36 % des ministères déclarent avoir mené des actions visant à réduire le nombre de pouvoirs adjudicateurs. Or, la rationalisation de la cartographie des acheteurs constitue un passage obligé de la massification des marchés, de la réduction de la dissidence en matière d'achats et de la professionnalisation des acheteurs.

La complexité de la gouvernance des achats de l'État tient également à la multiplicité de ses objectifs, qui peuvent être potentiellement contradictoires.

Traditionnellement, la fonction achat dans la sphère publique poursuit un double objectif :

- ◆ la sécurité juridique des procédures, en application du code des marchés publics ;
- ◆ l'optimisation du triptyque coûts / qualité / délai.

Plusieurs objectifs de politiques publiques, qui ne sont bien évidemment pas illégitimes, ont été progressivement ajoutés à la stratégie interministérielle en matière d'achats de l'État, qu'il s'agisse des objectifs de développement durable, d'achats responsables et d'accès aux PME. Le projet de décret modificatif du décret n° 2009-300 portant création du SAE vient par ailleurs ajouter un nouvel objectif : la promotion de l'innovation. Enfin, le soutien à l'économie nationale, dans le cadre des règles européennes en matière de concurrence, est régulièrement évoqué dans le débat autour de la commande publique.

Cette complexité intrinsèque limite l'efficacité de la gouvernance des achats de l'État et la performance des stratégies interministérielles.

Rapport

Il convient toutefois de préciser que la professionnalisation de la fonction achats permet de mieux concilier les objectifs assignés à cette fonction. En élargissant le vivier des fournisseurs de l'administration, à partir des techniques de *sourcing* et d'ingénierie des marchés (publicité proactive des marchés, allotissement géographique optimisé, suivi en exécution), l'acheteur est plus à même de concilier la performance économique du marché, l'accès des PME à la commande publique et l'achat innovant.

La démarche concernant les achats de l'État, est en plus confrontée à la difficulté traditionnelle d'asseoir une stratégie interministérielle, parce que la fonction interministérielle est jeune en France et que la vraie légitimité politique et juridique est ministérielle⁵³. Les points de désaccord entre le SAE et les ministères constatés par la mission témoignent de cet état de fait :

- ◆ l'assiette des achats des ministères fait l'objet de débats ;
- ◆ les modalités de calcul des gains achats et de pilotage des objectifs, sont également contestés ;
- ◆ les relations entre le SAE et l'UGAP et le positionnement de la centrale d'achat publique font l'objet d'interrogation ;
- ◆ la vision du rôle joué par le SAE n'est pas encore totalement partagée par tous au sein de l'État, d'autant que le positionnement du SAE, n'a sans doute pas atteint un point d'équilibre. Il est alternativement considéré comme une plate-forme de service ou une direction achat centralisée avec des stratégies achats coercitives.

Dans cet environnement complexe, qui plus est dans un contexte de tension accrue sur les moyens de fonctionnement des ministères, la gouvernance des achats de l'État mise en place en 2009 n'est pas parvenue à atteindre tous ses objectifs initiaux :

- ◆ quatre années après la création du SAE, des points de désaccord historiques persistent avec les ministères ; ces points de désaccord viennent fragiliser l'acceptabilité de la démarche portée par le SAE ;
- ◆ l'objectif initial de gains achats sur la période 2010-2012 de 1 Md€ n'a pas été atteint, avec un écart de 326 M€ de gains achats par rapport à la cible.

Les limites de la gouvernance achat actuelle font peser un risque sur la réalisation du projet de feuille de route 2013-2015, porteur d'ambitions plus fortes. Le portage de la stratégie achats de l'État par le CIMAP et la publication de deux nouveaux textes relatifs aux achats de l'État et de ses établissements publics, qui élargissent les compétences du SAE, fournissent toutefois un cadre bienvenu de légitimation de la démarche achat pour dynamiser la feuille de route pour 2013-2015 présenté par le SAE.

En dépit de cette complexité, les pratiques mises en œuvre dans le secteur privé confortent la stratégie interministérielle mise place pour l'État depuis 2009.

La rationalisation des achats des organisations privées a une antériorité très forte, en particulier dans le secteur industriel, et fait encore l'objet aujourd'hui de nombreux progrès, suggérant que le processus est continu et suppose de passer au crible de façon périodique les achats d'une organisation.

Les choix retenus en matière de modèle organisationnel et de cible de gains, qu'il convient d'apprécier au regard de l'antériorité et de la maturité de la démarche, fournissent des éléments de benchmark qui permettent de mettre en perspective la stratégie déployée sous l'égide du SAE pour les achats de l'État depuis 2009.

⁵³ Ce n'est que depuis 1936 que le président du conseil a abandonné ses fonctions ministérielles propres.

Rapport

Sur les achats dit indirects (c'est-à-dire n'entrant pas directement dans la production), la tendance à la centralisation est confirmée depuis plusieurs années dans le secteur privé. La forme de cette centralisation évolue cependant avec le développement de nouveaux modèles organisationnels alternatifs à la traditionnelle direction achats groupe :

- ◆ les centres de services partagés achats⁵⁴ et approvisionnements dont bénéficient les entités de l'organisation ;
- ◆ l'externalisation des achats de l'organisation.

La comparaison des missions d'une direction achat groupe et d'un centre de services partagés avec les missions actuellement exercées par le SAE met en lumière les constats suivants :

- ◆ le SAE n'a pas que partiellement investi les missions d'une direction achat en lien avec la production de marché et le pilotage ;
- ◆ il n'a pas encore investi les missions d'une direction achat en lien avec la définition de normes et les ressources humaines ;
- ◆ en conséquence, il se rapproche par là, du fonctionnement d'un centre de service partagé.

Le SAE se trouve ainsi aujourd'hui dans un modèle organisationnel hybride entre direction achat et centre de services partagés selon les caractéristiques des modèles pratiqués dans le secteur privé.

Ce modèle hybride explique le rôle ambigu du SAE au sein des achats de l'État car il conduit à des interprétations différentes en fonction des points de vue. Le SAE se projette comme une direction achat groupe alors que certains ministères le considèrent comme un fournisseur interne à l'image d'un centre de services partagés ou comme un lieu de partage des bonnes pratiques. Ce modèle ne contribue pas à clarifier l'articulation entre SAE et UGAP. Le choix éventuel d'un modèle devrait se faire en cohérence notamment avec les spécificités intrinsèques à la sphère publique qui handicapent structurellement la performance des achats de l'État et le développement de démarche interministérielle :

- ◆ les limites du travail interministériel, qui expliquent l'acceptabilité limitée des liens fonctionnels ou hiérarchiques entre une entité interministérielle et des directions ministérielles ;
- ◆ les principes de la LOLF, qui reposent sur une responsabilisation budgétaire forte des ministères et des responsables de programme, qui ne facilitent pas un pilotage interministériel des achats de l'État ;
- ◆ l'organisation des ressources humaines de l'État, qui ne dispose pas d'une filière ressources humaines pour l'achat et limite la capacité à faire émerger un métier d'acheteur professionnel reconnu au sein des ministères, ainsi que sa réticence à tout recrutement de contractuels, en particulier si leur niveau de rémunérations en contrepartie d'un savoir-faire rare les met en concurrence avec la haute-fonction publique.

Ces éléments de contexte démontrent la difficulté d'imposer à l'échelle de l'État un modèle organisationnel basé sur une direction des achats centrale à l'image d'une direction des achats groupe pilotant les achats des filiales. L'ensemble des propositions qui suivent tiennent compte du caractère difficilement dépassable à court-terme de ces éléments de contexte, sauf à assurer un portage politique au plus haut niveau.

⁵⁴ Positionnement de prestataire de services pour des entités autonomes et décisionnelles, qui au delà de l'expression du besoin, restent maître de la décision d'achat.

Rapport

En conséquence, la mission ne préconise pas de (r)évolution majeure dans le positionnement du SAE. Les clés du succès reposent sur un renforcement du rôle des RMA dans les ministères et sur la montée en maturité des établissements publics, accompagnés par un SAE davantage soutenu et reconnu, ayant affiné ses stratégies achats et progressé dans le suivi de l'exécution des marchés, le tout dans un contexte clarifié car les questions d'assiettes et de cibles auront été tranchées.

2.2. Renforcer les stratégies achats pour qu'elles soient plus performantes et accompagner la montée en maturité des établissements publics

2.2.1. La sphère publique n'a pas encore pleinement activé tous les leviers potentiels de gains achats

Sur la base de ses travaux et de ses entretiens, la mission estime qu'il existe quatre catégories de leviers permettant d'obtenir des gains achats :

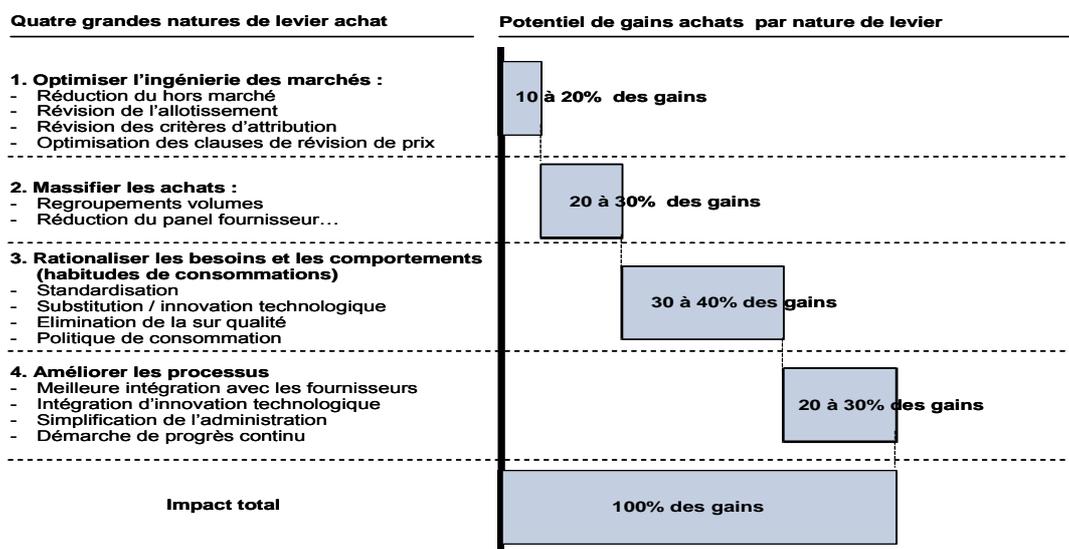
- ◆ l'ingénierie des marchés ;
- ◆ la massification des achats ;
- ◆ la rationalisation du besoin et des comportements de consommation ;
- ◆ l'amélioration des processus de fonctionnement des administrations, chantier qui dépasse les logiques achats *stricto sensu* puisqu'elle suppose de réaliser des réformes de processus au cœur des métiers de l'administration (cf. §2.3).

Le graphique ci-dessous fournit la distribution des gains achats par grande nature de levier achat, telle qu'elle est constatée sur les différents projets achats publics selon les éléments de benchmark analysés par la mission :

- ◆ **la massification n'est généralement à l'origine que de 20 à 30 % des gains achats réalisés ;**
- ◆ **50 à 70 % des gains achats sont liés directement à la rationalisation des besoins et des comportements de consommation ainsi qu'à l'amélioration des processus.**

Ces gains ne sont pas simultanés, dans la mesure où les gains issus de la massification sont généralement constatés dans les premières phases, les gains issus de la rationalisation des besoins et de l'amélioration des processus survenant plus tard.

Graphique 3 : Répartition des gains achats par nature de levier achat



Source : SAE - Programme Phare. Retraitement mission.

Rapport

Aujourd'hui, l'État et les établissements publics ont principalement activé les deux premiers leviers (ingénierie des marchés et standardisation/massification) et, dans une moindre mesure, le troisième levier (rationaliser les besoins). En revanche, le quatrième levier, qui implique la mise en place de démarches dépassant le cadre des achats et la compétence des acheteurs, a été moins mobilisé.

2.2.2. Activer davantage les leviers massification/rationalisation des besoins au sein de l'État, notamment en renforçant la position des RMA

Jusqu'à la préparation de sa feuille de route 2013-2015, le SAE n'avait pas fixé d'objectif de gain par segment d'achat. Il l'avait construit par application d'un taux d'effort uniforme sur l'ensemble de l'assiette, (3,33 % par an), sans s'interroger sur une possible différenciation par segment d'achat.

La comparaison des parts respectives de chaque domaine d'achat dans l'assiette des achats et dans les gains déclarés est pourtant éclairante : **les segments d'achat ont contribué de façon hétérogène aux gains, l'informatique et les télécommunications ayant apporté une quote-part significative aux gains réalisés en 2012.**

Tableau 10 : Comparaison de la part des segments d'achat dans l'assiette des achats et dans les gains déclarés dans IMPACT pour 2012

	Part dans l'assiette des achats en 2012	Part dans l'assiette des achats courants	Part dans les gains déclarés
Affranchissement et impression	1,6 %	2,9 %	3,7 %
Informatique et télécommunication	6,4 %	11,6 %	30,1 %
Fournitures générales	9,4 %	17,0 %	7,1 %
Immobilier	23,4 %	42,3 %	22,4 %
Prestations générales	14,6 %	26,3 %	18,1 %
Achat métier	44,5 %	-	17,8 %
Total	100,0 %	-	100 % ⁵⁵

Source : Données SAE et DB. Calculs IGF.

En conséquence, la mission estime qu'un recours accru aux leviers massification/rationalisation implique dorénavant que soit mis en place un suivi organisé des objectifs de gains par segments d'achats.

L'expérience de la période 2010-2012 plaide donc pour que le SAE établisse à présent des objectifs de gains par segment d'achat, en fonction des potentialités identifiées, afin de s'assurer de la mise sous tension de l'ensemble des segments d'achat. L'application IMPACT ne permet en revanche pas d'effectuer un suivi des gains par type de leviers activés, sur le modèle des fiches de gains de la feuille de route reprenant la liste suivante : juste besoin, mutualisation, allotissement optimisé, négociation, enchère, mise en concurrence plus fréquente, optimisation contractuelle, diminution des références, autres. Elle répertorie des actions de gains réalisés sur des marchés et des actions de progrès. L'identification des leviers activables a sans doute un intérêt plus analytique que pratique pour les acheteurs et gestionnaires qui ont vocation à agir sur l'ensemble des leviers pour définir une stratégie achat performante.

Proposition n° 9 : Organiser, sur la base des fiches de gains par segments d'achat de la feuille de route pour 2013-2015, un suivi par le SAE des gains réalisés par rapports aux objectifs de gains par segment d'achat et non plus seulement par ministères

⁵⁵ 3 % des gains sont déclarés dans IMPACT dans une catégorie dite autre qui n'est pas définie qui a regroupé en 2012 quatre projets transversaux dont les cartes achats au ministère de l'écologie.

Rapport

Le recours accru aux leviers de massification/standardisation pose la question de la place de l'UGAP dans le processus des achats publics. On rappellera que les marchés confiés à l'UGAP par l'État ont représenté moins de 0,5 Md€ en 2012, soit une part en réalité faible des achats de l'État.

Le pourcentage d'achats courants couverts par l'UGAP varie de façon importante d'un ministère à l'autre :

- ◆ le ministère du travail présente le pourcentage le plus élevé avec 8,4 % ;
- ◆ le ministère de la culture présente le pourcentage le plus faible avec 1,1 %.

Ces variations peuvent s'expliquer en partie par l'environnement achat des ministères et notamment :

- ◆ l'intégration de certains ministères dans des plaques marchés non portées par l'UGAP ;
- ◆ les spécificités achats de certains ministères (par exemple les achats du ministère des affaires étrangères réalisés à l'étranger et que l'UGAP ne peut prendre en charge).

Ces variations sont aussi pour partie la conséquence de l'absence d'obligation d'adhésion aux marchés de l'UGAP, à l'exception du marché d'acquisition de véhicule. Les exemples de dissidence illustrent l'absence de contrôle sur l'utilisation des marchés UGAP.

La mission constate en outre que la question de l'intensification du recours aux marchés de l'UGAP ne semble pas possible dans le cadre d'une stratégie visant à étendre les accords-cadres et donc les marchés subséquents, sauf à modifier le métier de l'UGAP qui est avant tout une centrale d'achats, qui va au-delà de la simple passation de marchés.

En conséquence, **elle ne propose pas de tournant stratégique en matière de recours à l'UGAP** et préconise de s'en tenir à une approche pragmatique : appel aux services de l'UGAP dès lors que son offre est compétitive et réexamen de la compétitivité de l'offre à chaque renouvellement d'un marché confié précédemment à l'UGAP et contrôle étroit de la qualité des prestations de l'UGAP par le SAE, comme le demande précisément le projet de circulaire. **Il convient par ailleurs de poursuivre le processus de transformation de l'UGAP et d'amélioration continue de ses procédures engagé depuis plusieurs années dans le cadre de la convention d'objectifs et de pilotage.**

La mobilisation accrue des leviers massification/rationalisation suppose par ailleurs de renforcer l'influence des RMA et de développer le lien entre les fonctions achats et financières.

La stratégie de pilotage de la fonction achats, mise en œuvre sous l'égide du SAE à compter de 2010 sur la base d'objectifs assignés aux ministères s'est structurée autour du responsable ministériel des achats (RMA), créé en 2008 au moment de la préfiguration du SAE. La mission porte une **appréciation différenciée de la maturité des différents ministères** et des moyens déployés pour atteindre leurs objectifs. L'organisation des ministères en matière d'achat et les pratiques développées par les RMA ont été analysées par la mission selon deux grands axes⁵⁶ :

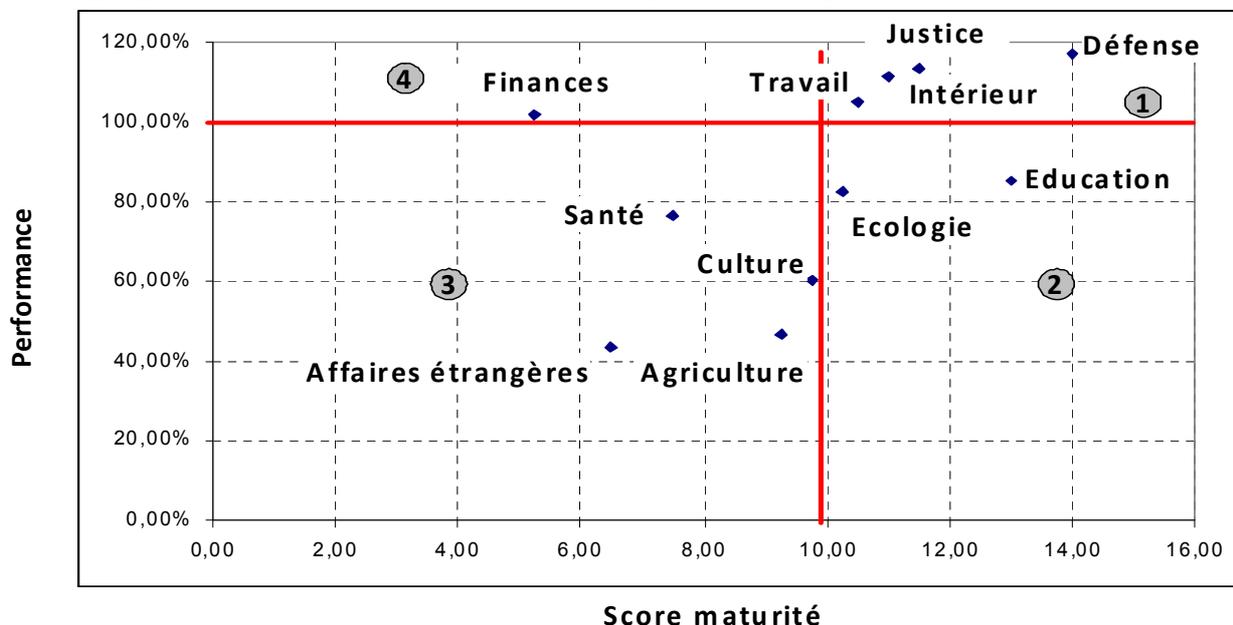
- ◆ l'influence des RMA sur les acteurs de son ministère ;
- ◆ la mise sous contrôle par les RMA des circuits de dépenses achats.

⁵⁶ Cette analyse se fonde sur la base de l'exploitation d'entretiens et d'un questionnaire détaillé remplis à la demande de la mission par l'ensemble des RMA. Chaque thème a été décliné en une série de critères permettant d'évaluer la maturité des pratiques et d'établir un score de maturité. Le détail de l'analyse est présenté dans l'annexe IV au présent rapport.

Rapport

Le croisement des deux critères de performance et de maturité, sous la forme d'une matrice a permis d'identifier quatre ensembles de ministères et d'attribuer un score à chacun. Il convient toutefois de rappeler que les objectifs assignés aux ministères en 2011 et 2012 sont fondés sur des taux d'effort sur l'assiette des achats du ministère sensiblement différents de l'un à l'autre, ce qui conduit à nuancer l'appréciation de la performance des ministères.

Graphique 4 : Matrice d'évaluation de l'efficacité globale de l'organisation achat des ministères



Source : Mission.

En s'appuyant sur les pratiques des ministères les plus performants, quatre axes de progrès peuvent être identifiés :

Proposition n° 10 : Accroître l'influence du RMA au sein des ministères, au-delà des segments traités au niveau interministériel, comme le prévoit le projet de décret modificatif⁵⁷ et traiter selon le droit commun le RMA de Bercy :

- ◆ lancer des démarches de stratégie achats similaires à celle du ministère de la défense sur les segments encore non traités au niveau interministériel ;
- ◆ systématiser la déclinaison des objectifs achats par direction / service ;
- ◆ systématiser la saisie des gains dans IMPACT, notamment dans les directions à réseaux ;
- ◆ renforcer la programmation des marchés en parallèle de la programmation des budgets et positionner l'avis du RMA sur les projets de marché en amont du processus achats (programmation, analyse du besoin, définition de la stratégie) ;
- ◆ pour ce qui concerne les ministères financiers, réintégrer le RMA au sein du secrétariat général⁵⁸.

⁵⁷ Outre la consécration de cette fonction à l'article 7, le décret prévoit un avis du RMA pour tous les projets de marché ou d'accord-cadre du ministère supérieurs à un seuil fixé par arrêté de chacun des ministres.

⁵⁸ Pour des raisons historiques, le RMA des ministères financiers se trouve jusqu'à présente au sein du SAE. Cette proposition de rapatriement au sein du SG de Bercy obéit à un objectif de meilleure légitimité de son action et d'efficacité vis à vis des grandes directions et s'inscrit dans la ligne des propositions que fera le rapport de l'IGF à paraître sur la mutualisation des fonctions support de Bercy.

Rapport

Proposition n° 11 : Systématiser dans les ministères la collaboration entre les RMA et la fonction financière et développer le contrôle de gestion en matière d'achats⁵⁹ :

- ◆ généraliser la participation des RMA au dialogue de gestion pour tout programme à forts enjeux achats, au-delà des conférences budgétaires ;
- ◆ associer les RMA au pilotage des budgets opérationnels des programmes à forts enjeux achats ;
- ◆ généraliser la participation de la fonction financière dans la construction du plan d'action achats (PAA) et dans la validation des gains achats durant l'exécution du PAA.

Proposition n° 12 : Systématiser le contrôle des équipes RMA sur l'exécution des marchés :

- ◆ définir et déployer les outils nécessaires pour améliorer la visibilité des RMA sur tous les marchés en cours et à venir ;
- ◆ définir et déployer une méthode de suivi de la dissidence sur la base des premières bonnes pratiques identifiées ;
- ◆ définir et déployer une méthode de suivi des consommations sur la base des premières bonnes pratiques identifiées.

Proposition n° 13 : Poursuivre la professionnalisation du métier d'acheteur dans les ministères :

- ◆ lancer une collaboration entre les directions des ressources humaines des ministères et les RMA sur la cartographie des emplois et des compétences en matière d'achat pour faciliter l'identification de la fonction d'acheteur ;
- ◆ sensibiliser les directeurs et sous-directeurs sur les enjeux du métier d'acheteur.

Les opportunités pour donner une nouvelle dynamique à la démarche achats sont réelles. La mission a évalué, au regard des conditions d'efficacité des stratégies achats des administrations publiques identifiées dans le cadre du benchmark, les réalisations acquises depuis 2009 et les opportunités dont il convient de se saisir aujourd'hui (tableau 15) :

Tableau 11 : Conditions d'efficacité des stratégies achats des administrations publiques : réalisations, difficultés et opportunités de la stratégie française

Condition d'efficacité	Principales réalisations depuis 2009	Principales difficultés rencontrées	Opportunités à saisir
Développer une vision consolidée des achats de l'État et de son vivier de fournisseurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'une cartographie des achats de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiabilité imparfaite de la connaissance financière des achats de l'État ▪ Connaissance du vivier de fournisseurs à développer ▪ Instruments de pilotage déficients (part des marchés interministériel) ▪ Connaissance lacunaire des achats des opérateurs de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Refonte de la nomenclature financière des achats de l'État ▪ Renforcement des liens entre la fonction finance et la fonction achat pour développer le contrôle de gestion et le suivi des effets budgétaires des gains achats

⁵⁹ Ces propositions complètent les propositions de la mission III pour favoriser la transformation des gains achats en gains budgétaires.

Rapport

Condition d'efficacité	Principales réalisations depuis 2009	Principales difficultés rencontrées	Opportunités à saisir
Créer une aspiration au changement en matière d'achat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'une stratégie interministérielle sous l'égide du SAE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Désaccords entre le SAE et les ministères sur les objectifs de la feuille de route 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publication d'un nouveau cadre réglementaire ▪ Portage politique de la démarche par le CIMAP ▪ Extension de la démarche aux opérateurs depuis 2012
Rationaliser les processus et les stratégies achat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action achats interministérielles à la suite des vagues CALYPSO 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertes d'efficience le long du processus achats (mauvaise calibration des besoins, passation des marchés subséquents / bons de commande / exécution) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rationalisation du processus achat des ministères ▪ Renforcement du suivi de l'exécution des marchés ▪ Extension du périmètre opérationnel du SAE à de nouveaux segments
Renforcer la gouvernance et l'organisation des achats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place du SAE, du comité des achats et des RMA dans les ministères ▪ Relative efficacité du pilotage par objectifs pour mettre sous tension les ministères 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crise de confiance entre le SAE et les ministères ▪ Maturité hétérogène des ministères ▪ Fonction d'achat insuffisamment reconnue 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Via le nouveau cadre réglementaire, renforcement du SAE et des RMA dans les ministères

Source : Benchmark. Retraitements mission.

2.2.3. Accompagner la montée en maturité des établissements publics et développer les mutualisations entre les établissements publics et avec l'État aux échelons national et déconcentré

Pour agir sur les achats des établissements publics, les outils juridiques à la disposition de l'État sont faibles et les outils de gouvernance sont insuffisamment opératoires. Les établissements disposent de l'autonomie de gestion. Les objectifs du contrat d'objectifs et de performance (COP), comme ceux de la lettre de mission du directeur, sont nombreux et inégalement opérants. La tutelle est assurée, pour les affaires courantes, par des bureaux et des directions d'administration centrale dont l'ascendant sur les établissements décroît généralement lorsque qu'augmente la taille de l'établissement, donc l'importance de ses achats. **Un portage politique fort constitue dès lors un levier incontournable.**

En l'absence d'un suivi par le plus haut niveau des ministères de tutelle des objectifs achats de chaque établissement, le levier politique doit être recherché en leur sein. **Le conseil d'administration constitue ainsi l'échelon qu'il convient de mobiliser.**

En dépit de leurs limites, les outils dont disposent les tutelles doivent cependant être utilisés pour favoriser la sensibilisation des établissements publics à l'enjeu représentés par les achats (contrats d'objectifs et de performance ; lettre de mission des dirigeants).

Proposition n° 14 : Rendre obligatoire, par voie de circulaire budgétaire, la discussion en conseil d'administration de la politique achats et des gains obtenus au regard des objectifs fixés. Présenter à cette occasion les informations relatives à l'assiette achat, catégorisée par types de dépenses, pour transmission aux tutelles ainsi qu'au SAE

Proposition n° 15 : Inscrire dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) et dans les lettres de mission des directeurs d'établissement des objectifs de gains achats

Par ailleurs, comme vu au § 1.2.5, l'accélération du rythme de la mutualisation entre les EPST et avec les universités constitue la seule voie utilisable pour accroître la maturité achats des EPST sans revenir sur les principes qui régissent le mode de fonctionnement des UMR et qui structurent le cadre de la recherche en France.

Proposition n° 16 : Développer les mutualisations entre les EPST et les plus grandes universités en dehors du cadre de l'AMUE

Proposition n° 17 : La tutelle des EPST devrait fixer à leurs directeurs un objectif pluriannuel chiffré de taux de couverture des achats par des marchés mutualisés

Même si la mission est consciente que les achats ne figurent traditionnellement pas au nombre des préoccupations prioritaires des tutelles, l'atteinte de gains achats pour les EPST nécessite un suivi de cet objectif de mutualisation au niveau politique.

En complément des dispositifs proposés d'information du conseil d'administration et d'inscription d'objectifs au COP/COM, si le gouvernement estime qu'il s'agit là d'une priorité, la prise en compte des progrès réalisés comme l'un des critères utilisés dans la détermination de la part variable de la rémunération des dirigeants serait un puissant facteur de sensibilisation.

Proposition n° 18 : Utiliser, le cas échéant, le critère d'atteinte des objectifs de gains achats dans la détermination de la part variable de la rémunération des directeurs d'établissements publics

Par ailleurs, la mission relève que **le pôle opérateur du SAE se concentre prioritairement sur l'animation de groupes de travail et la diffusion de bonnes pratiques mais n'intervient que de façon accessoire sur le conseil individualisé aux établissements publics**, notamment en matière de dématérialisation. Elle estime que le pôle opérateurs du SAE pourrait mettre en place un accompagnement renforcé des principaux établissements publics de premier ou de second niveau de maturité les plus importants par le montant de leurs achats. Il conviendrait de centrer cet accompagnement sur les actions contribuant à la montée en maturité : formation des acheteurs, définition des processus, communication interne et conduite du changement, contrôle de gestion, définition d'une stratégie achats et évaluation des gains.

Proposition n° 19 : Le pôle opérateurs du SAE devrait proposer un accompagnement renforcé des principaux établissements publics de premier ou de second niveau de maturité les plus importants par le montant de leurs achats et centrer cet accompagnement sur les actions contribuant à la montée en maturité

Enfin, la mission constate que la mutualisation des achats entre les établissements publics et avec l'État s'effectue sur une base ponctuelle sans être systématiquement recherchée. Au niveau national, **le pôle opérateur et le pôle État du SAE fonctionnent de manière trop cloisonnée** (absence d'échange entre les groupes AIDA et CALYPSO, défaut d'association du pôle opérateur au projet de formation acheteur du pôle État). **Les ministères étudient rarement l'inclusion de leurs établissements dans leurs marchés.** Or, selon la DAJ, un établissement public peut être associé à un marché de son ministère de tutelle soit lors de sa passation, soit ultérieurement à condition que son équilibre économique ne s'en trouve pas significativement modifié.

Proposition n° 20 : Renforcer les liens entre le pôle État et le pôle opérateur du SAE pour étudier les mutualisations possibles ainsi que les perspectives d'association des établissements aux marchés existants de l'État et du SAE

Proposition n° 21 : Mettre en place au niveau régional une recherche systématique des possibilités de mutualisation entre établissements publics et avec l'État déconcentré, sur le modèle des SPSI, au travers de la démarche existante de « schéma de mutualisation des fonctions supports », placée sous l'autorité des préfets

Rapport

Enfin, certains marchés mutualisés de nature très technique pourraient utilement être portés par des établissements publics disposant de la compétence métier. C'est par exemple le cas du projet GAUSS de consommables scientifiques, dont le CEA n'a pu assurer la gestion notamment pour des raisons de charge de travail.

Proposition n° 22 : Étudier le portage de marchés mutualisés techniques par des établissements publics disposant de la compétence métier en échange de transferts des ETP nécessaires à leur gestion

2.2.4. S'il n'apparaît pas qu'une évolution du code des marchés publics et de l'ordonnance de 2005 soit nécessaire, une meilleure appropriation des libertés qu'offrent ces textes faciliterait la réalisation de gains achats

A la suite des entretiens menés avec les acheteurs, la mission a étudié **les contraintes que le cadre juridique fait peser sur les marchés publics.**

Les achats de l'État et de ses établissements publics sont en effet régis par le code des marchés publics, la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP) et, notamment pour les achats scientifiques, par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005.

Selon la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie et des finances, dont la compétence s'étend à l'ensemble des achats publics, **ce cadre juridique est aujourd'hui fortement contraint par la législation européenne**, dont l'ordonnance précitée constitue l'exacte transposition. Aucun changement significatif et crédible des règles applicables à la commande publique ne peut ainsi être envisagé à l'échelon national. Plusieurs trilogues étudient actuellement une évolution des directives européennes, dont les lignes directrices visent, selon la DAJ, à l'accroissement des possibilités de négociation d'une part et, d'autre part, à l'extension du périmètre des textes aux avenants et à l'exécution des contrats.

Sur la base des investigations, nécessairement limitées, de la mission, il apparaît que **le cadre juridique actuel ne constitue pas un obstacle dirimant pour les éléments de flexibilité recherchés par l'État et ses établissements publics :**

- ◆ **l'ouverture d'un marché passé par un ministère aux établissements publics dont il assure la tutelle est possible**, soit en les incluant dans les termes du contrat, ce qui toutefois donne une exclusivité au fournisseur retenu, soit en les incluant durant l'exécution dès lors que l'équilibre économique ne s'en trouve pas significativement altéré. Cette condition est remplie si le montant de la commande initiale enregistre une variation n'excédant pas 10 à 15 %⁶⁰ ;
- ◆ **la négociation avec les fournisseurs est proscrite durant la passation des marchés de montant importants, mais leur rencontre en amont de l'achat est permise, sous réserve** qu'elle s'effectue dans des conditions garantissant le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement et la transparence des procédures ;
- ◆ **les modes de rémunération innovants peuvent être prévus dans les termes du marché** dès lors qu'a lieu une mise en concurrence effective. Cela inclut notamment la possibilité de rémunérer une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage en proportion des économies qu'elle permet de réaliser, sans montant minimum garanti ;

⁶⁰ Cette situation est parfaitement acceptable pour un ministère disposant de peu d'établissements publics (comme le ministère de l'intérieur) mais poserait des problèmes au ministère de la culture.

Rapport

- ◆ **de façon générale, le risque juridique ne doit pas être exagéré, à peine plus de 1 % (1,1 % précisément) des 135 000 marchés publics notifiés ont fait l'objet d'un référé contractuel ou précontractuel en 2011 selon les chiffres de l'observatoire économique de l'achat public⁶¹.**

La mission considère qu'il convient prioritairement de rechercher l'exploitation optimale par les acheteurs des marges de manœuvres du cadre juridique actuel plutôt que d'engager son évolution. La DAJ du ministère de l'économie et des finances adopte d'ailleurs un positionnement proactif pour diffuser des guides de bonnes pratiques (guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics, guide pratique de l'achat public innovant en cours de consultation, etc.).

En particulier, **les possibilités de rencontres avec les fournisseurs en amont de la passation des marchés⁶² apparaissent insuffisamment exploitées au regard des avantages qu'elles procurent** : meilleure information des fournisseurs pour accroître leur participation et l'intensité concurrentielle ; meilleure information de la personne publique lui permettant d'exprimer son besoin de façon optimale par rapport aux solutions existantes et à l'organisation du marché fournisseurs. **La mission a observé des bonnes pratiques de nature à garantir la sécurité juridique de la démarche, notamment à la Ville de Paris et à Radio France**, qui reposent sur les modalités de publicité des rencontres et la sélection des informations communiquées afin de ne pas avantager les fournisseurs rencontrés.

Proposition n° 23 : En lien avec la DAJ, le SAE devrait concevoir et promouvoir un guide de la rencontre avec les fournisseurs avant la passation d'un marché (« *sourcing* ») détaillant les conditions de sécurité juridique et inspiré des bonnes pratiques mises en œuvre dans le secteur public

2.2.5. Envisager un renforcement sélectif des moyens du SAE en fixant des priorités de recrutement

Le SAE sollicite une forte augmentation de ses moyens en effectifs pour 2014 (passage de 62 à 76 ETPT), laquelle n'a pas encore été arbitrée.

La question du renforcement des effectifs du SAE a été légitimement ouverte par la feuille de route. Toutefois la mission estime que les objectifs de recrutement du SAE paraissent maximalistes.

La mission a identifié six emplois avec un niveau de priorité 1⁶³. Sur la base des recrutements effectués par le SAE entre le début et la fin de la mission, le recrutement des emplois prioritaires peut être réalisé selon deux modalités :

- ◆ relever de 4 ETPT le plafond d'emploi du SAE, mais ce scénario optimiste doit être apprécié au regard du schéma d'emploi du programme 218 auquel est rattaché le SAE, qui doit faire l'objet en 2014 d'une baisse du plafond d'emploi de 109 ETPT selon les données transmises à la mission ;
- ◆ relever de 2 ETPT le plafond d'emploi du SAE et libérer 2 ETPT, soit en gelant les recrutements en cours sur les postes moins prioritaires, soit en ne renouvelant pas les CDD en 2014, soit en redéployant des ressources en interne.

⁶¹ Selon les chiffres transmis à la mission par la DAJ du ministère de l'économie et des finances d'après le recensement réalisé en 2011 par l'observatoire économique de l'achat public, le nombre d'affaires enregistrées en matière de référés précontractuel et contractuel, est de l'ordre de 1 400 devant les tribunaux administratifs est d'une centaine au Conseil d'État, soit près de 1 500 affaires enregistrées pour 135 000 marchés notifiés (ensemble des marchés publics). Au total, seul 1,1 % des marchés publics notifiés a donc fait l'objet d'un référé.

⁶² Qui fait partie des techniques dénommées « *sourcing* ».

⁶³ Acheteur énergie (remplacement départ en retraite), acheteur prestations immobilières (remplacement départ en retraite), acheteur travaux second œuvre, acheteur prestations intellectuelles, acheteur communication et responsable performance des opérateurs.

Proposition n° 24 : Envisager un renforcement de 2 ETPT du plafond d'emploi du SAE en 2014, pour le porter à 64 ETPT

Un relèvement supplémentaire du plafond d'emploi en 2015 pourrait être envisagé au regard de l'amélioration des performances du SAE en 2014.

Outre un recours accru aux leviers traditionnels de gain achats et un accompagnement de la montrée en maturité des établissements publics, il est nécessaire de fiabiliser l'évaluation des gains achats et de faciliter leur traduction *in fine* en gains budgétaires.

2.3. Fiabiliser le processus de définition des cibles de gain achats et lutter contre les points de fuites en facilitant leur transformation en gain budgétaire

2.3.1. Le suivi du passage du gain achats au gain budgétaire poursuit notamment l'objectif de vérifier ex post que les achats constituent un levier de maîtrise des finances publiques

La lettre de mission en date du 1^{er} février 2013 demandait à l'IGF de « *déterminer une clé de passage entre gain achats et gain budgétaire* ». Il existe en effet de multiples raisons (changement de périmètre, surconsommation, variation des prix, dissidence etc.) pour lesquelles un gain achats théorique ne se transformera pas *in fine* en gain budgétaire⁶⁴.

La volonté du gouvernement de faire des achats un levier de réalisation d'économies budgétaires a été confirmée lors du deuxième comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013, au cours duquel a été annoncée la mise en place d'une stratégie d'achat public plus cohérente et plus efficace qui doit permettre de dégager 2 Md€ d'économie⁶⁵. Il n'a pas été précisé dans les documents du CIMAP si les 2 Md€ constituent un gain achats ou un gain budgétaire. Avec l'accord des cabinets du ministre de l'économie et du ministre du budget, la mission a considéré pour ses travaux qu'il s'agissait de gains achats.

Au sein de l'État et des établissements publics examinés par la mission, aucune méthodologie ni aucune procédure ne permettent à ce jour d'évaluer dans quelle mesure un gain potentiel sur les achats conduit effectivement à un gain financier, lequel se traduirait *in fine* par un gain budgétaire. Or, la sécurisation de la trajectoire de baisse des dépenses des ministères, notamment sur le fonctionnement, suppose de réaliser des gains effectifs sur les achats en maîtrisant les prix unitaires et les volumes consommés.

Le suivi de la transformation des gains achats en gains budgétaires vise ainsi trois objectifs principaux :

- ◆ contribuer au retour à l'équilibre des finances publiques ;
- ◆ rendre compte des économies réalisées sur les achats en n-1 ;
- ◆ démontrer la performance achat de l'État et les efforts déjà réalisés.

⁶⁴ Ce point est analysé en détail au paragraphe 2.2.

⁶⁵ Dossier de presse du 2^{ème} CIMAP du 2 avril 2013.

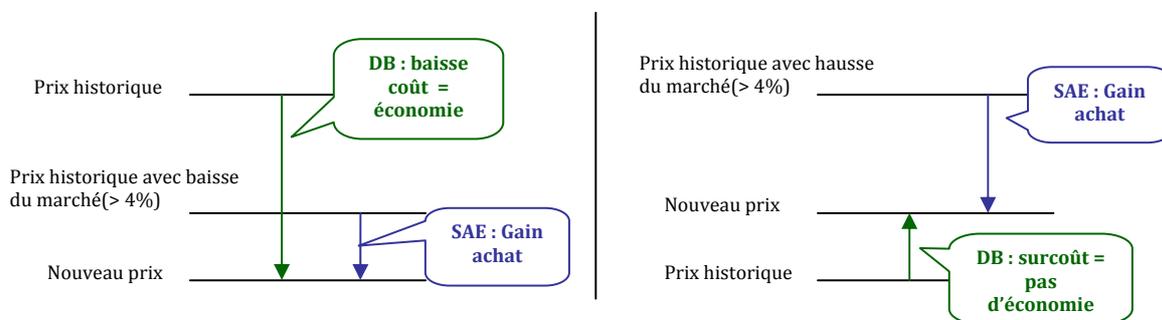
2.3.2. Des obstacles méthodologiques et la rupture du chemin d'audit ne permettent pas aujourd'hui d'évaluer avec rigueur la traduction des gains achats en gains budgétaires tant dans les ministères que dans les établissements publics

Actuellement, aucune méthodologie et aucun suivi ne permettent de vérifier dans quelle mesure les gains achats se traduisent par un gain achats effectif puis par un gain budgétaire. En effet, la méthodologie d'évaluation du gain achats par le SAE vise uniquement à mesurer la performance de l'acheteur et ne comporte aucun objectif de concrétisation effective et mesurable de ce gain.

Il existe en outre des différences méthodologiques entre l'appréhension du gain achats et celle du gain budgétaire :

- ◆ le gain achats est comptabilisé quand le prix baisse ou quand le prix augmente moins vite que le prix de marché⁶⁶, alors que le gain budgétaire n'intervient que quand la dépense baisse ;
- ◆ le gain achats est comptabilisé à volume constant ;
- ◆ le gain achats est calculé sur une base de 12 mois quelle que soit la date d'initiation de l'achat ;
- ◆ le gain achats est comptabilisé dès que la notification du marché est validée, soit bien en amont de l'achat, tandis que l'économie budgétaire n'intervient qu'une fois l'achat fait ou le service fait constaté et au paiement de la facture ;
- ◆ le gain budgétaire intervient dès que la dépense effective est inférieure à la dépense prévisionnelle. Cette économie peut être due au renoncement à un achat, à un achat à moindre coût, à un moindre volume d'achat ou au report d'une dépense sur l'année suivante.

Graphique 5 : différences méthodologiques entre gain achats et gain budgétaire



Source : Mission IGF à partir de données SAE.

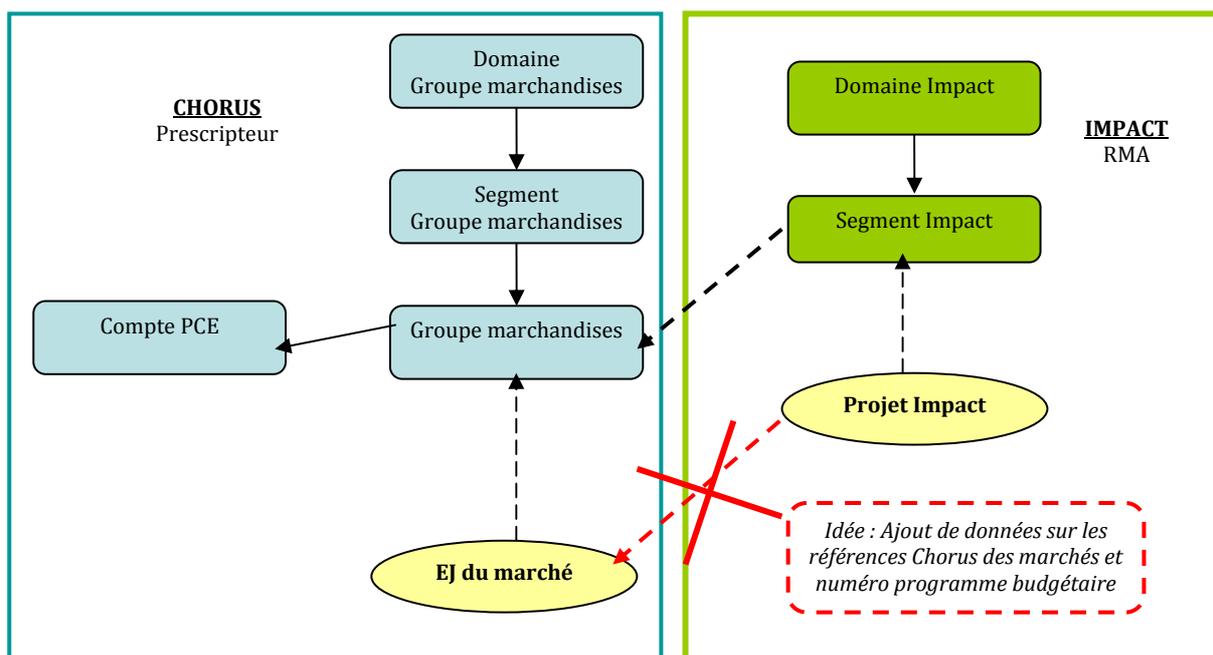
Par ailleurs, il existe une rupture du chemin d'audit dans les systèmes d'information de l'État qui interdit actuellement toute possibilité de suivre, même au cas par cas, la transformation d'un gain achats en gain budgétaire.

Aujourd'hui IMPACT identifie le segment d'achats et l'entité acheteuse, alors que, dans CHORUS, les achats sont répertoriés sur la base d'un groupe de marchandises et d'un numéro de marché. Il n'existe donc aucune référence commune entre IMPACT et CHORUS.

⁶⁶ L'impact de la variation du marché économique est neutralisé si celle-ci est supérieure à + ou - 4 %.

Rapport

Graphique 6 : illustration des ruptures du chemin d'audit entre CHORUS et IMPACT



Source : Mission IGF.

La mission a mené une tentative de comparaison macro de l'évolution des dépenses d'achat de l'État et des gains achats déclarés sur IMPACT pour la période 2010-2012. Cette analyse a confirmé l'impossibilité de réconcilier les gains achats et économies budgétaires en l'état :

- ◆ les gains budgétaires sur les achats sont systématiquement supérieurs aux gains achats, ces écarts s'amenuisant avec les années (tableau ci-dessous) :
 - 2010 constituant la première année de lancement du suivi des gains achats dans IMPACT, le niveau de déclaration a été assez faible et surtout incomplet, certains ministères n'ayant pas utilisé IMPACT ;
 - en 2011, certains ministères ont réalisé des économies substantielles supérieures aux gains achats, dont notamment le ministère de l'écologie sur les segments des immobilisations de voiries (200 M€) et des locations de biens immobiliers (40 M€) ou le ministère de l'agriculture sur la formation (43 M€) ;
- ◆ les gains achats déclarés par les ministères ne sont pas en phase avec les économies réalisées :
 - le ministère de la défense comme le ministère de la justice ont déclaré en 2010, 2011 et 2012 des gains achats alors qu'aucun gain budgétaire n'a été constaté, ainsi que le ministère de l'intérieur en 2011 et 2012. Toutefois, ces trois ministères ont fait des gains budgétaires parfois importants sur le périmètre des achats métiers, sur lesquels aucun objectif de gain n'était fixé ;
 - à l'inverse, certains ministères ont déclarés des gains achats bien inférieurs aux gains budgétaires : le ministère de l'agriculture en 2011 a déclaré 4,1 M€ de gains achats et a constaté 105 M€ de gains budgétaires ; le ministère de la culture a déclaré 3,2 M€ de gains achats et constaté 93 M€ de gains budgétaires.

Rapport

Tableau 12 : comparaison des gains achats déclarés par les ministères et des économies budgétaires effectivement constatées dans Chorus (données pro forma)

En M€	Gains achats	Gains budgétaires
2010	47,9	363,2
2011	303,7	816,7
2012	339,5	363,9
	691,1	1.543,8

Source : Mission IGF.

2.3.3. S'il n'existe pas de taux de transformation normé par segment d'achats, certaines bonnes pratiques ont été identifiées

Les travaux menés au printemps 2012 par l'ex-DGME avec l'aide des cabinets Accenture et Mc Kinsey pouvaient laisser supposer qu'il serait possible de définir des taux théoriques de transformation des gains achats en gains budgétaires. Certains en avaient déduit qu'il existait des taux de transformation normés ou normalisables par segments achats et que ceux-ci pouvaient être utilisés pour l'État. **Dans les faits, la mission a compris de ses entretiens avec plusieurs auteurs du rapport que les taux de transformation étaient présentés à titre d'illustration à la suite de sondages réalisés auprès de diverses entreprises et d'études de cas.**

Afin d'examiner la manière dont d'autres entités, publiques ou privées, appréhendent la thématique du passage du gain achats au gain budgétaire, la mission a réalisé son benchmark au sein de trois groupes d'études (cf. pièce-jointe n°3) :

- ◆ les ministères et les établissements publics faisant par ailleurs l'objet de travaux de la mission ;
- ◆ deux EPIC ;
- ◆ deux sociétés anonymes à capital public ;
- ◆ dix entreprises privées ou cabinets de conseil, dont trois dans le cadre d'un séminaire organisé par l'Electronic Business Group (EBG).

Cette étude a montré que certaines bonnes pratiques permettent de favoriser l'effectivité budgétaire des gains achats, dont certains pourraient être transposés à l'État et, le cas échéant, aux établissements publics (cf. § 2.2.4) pour favoriser la transformation du gain achats en gain budgétaire :

Encadré 2 : Bonnes pratiques identifiées et éventuellement transposables

- les entités en charge des achats doivent être intégrées à la procédure budgétaire interne et doivent évaluer un objectif d'impact sur les comptes issus des gains achats ;
- après évaluation par les acheteurs, la faisabilité et la réalité des gains achats doivent être validées par l'entité en charge du contrôle de gestion ;
- le suivi de la dissidence et de la surconsommation constituent des leviers de suivi de la transformation du gain achats en gain budgétaire ;
- le suivi exhaustif du passage du gain achats au gain budgétaire nécessite un système d'information (SI) adapté et un travail de réconciliation du contrôle de gestion pour corriger les effets de périmètre ;
- la communication aux instances dirigeantes sur les gains achats constitue un relais non négligeable pour que les gains soient effectifs.

2.3.4. Sur la base des bonnes pratiques analysées, la mission a identifié certaines pistes d'amélioration susceptibles d'être mises en œuvre par l'État et en partie par les établissements publics

En dépit de l'impossibilité de définir des taux de transformation « automatiques » des gains achats en gains budgétaires, les gains achats déclarés peuvent être fiabilisés, la transformation des gains achats en gains budgétaires tracée ponctuellement et la probabilité de transformation des gains achats en gains budgétaires renforcée. Plusieurs leviers peuvent être utilisés :

- ◆ un levier système d'information (SI) ;
- ◆ des leviers issus de la modification des processus.

Si tous les leviers proposés sont applicables à l'État, ils ne sont pas tous adaptables aux établissements publics, compte tenu de l'absence de diffusion des logiciels IMPACT et CHORUS dans ces entités. En effet, aucun des établissements publics rencontrés dans le cadre de la mission n'utilise IMPACT pour assurer le suivi de ses gains achats car il s'agit d'un outil intranet dont l'utilisation nécessite un accès au réseau de l'État et qui a été conçu pour fonctionner en lien avec CHORUS, lequel n'est pas déployé dans les établissements publics⁶⁷.

En revanche, les propositions ne portant pas sur les outils informatiques (IMPACT, CHORUS-SPEND) peuvent également concerner les établissements publics.

2.3.4.1. Le levier SI permettra de compléter les informations disponibles sur les gains achats et de faciliter le suivi de leur traduction budgétaire⁶⁸

Dans le cadre des achats de l'État, l'ensemble des utilisateurs rencontrés dans les ministères ou au SAE par la mission a indiqué que les données renseignées dans IMPACT sont incomplètes et que tous les projets achats ne sont pas saisis. Par ailleurs, un projet d'extension de CHORUS pour y intégrer en 2014 un module achat, dénommé SPEND proposera en particulier un suivi des dépenses effectivement effectuées sur les marchés.

Proposition n° 25 : A court-terme, effectuer deux modifications à budget constant. Rendre obligatoire la saisie de tous les projets achats, et non uniquement ceux permettant d'atteindre la cible de gain achats prévue dans les PAA. Compléter les données déclarées dans IMPACT avec l'ajout d'un fichier de type Excel détaillant plus précisément le projet achat (numéro marché CHORUS, numéro fournisseur) et aidant au calcul des gains achats et budgétaires

Proposition n° 26 : A moyen-terme, envisager d'adapter le format des restitutions de CHORUS-SPEND⁶⁹ à celles d'IMPACT⁷⁰ pour permettre une comparaison des gains achats déclarés par marché ou fournisseur et les dépenses réellement effectuées

⁶⁷ Le SAE étudie actuellement la réalisation d'un logiciel *ad hoc*, successeur d'IMPACT et à destination des opérateurs, pour répondre à ces insuffisances et automatiser les remontées d'informations relatives aux gains achats, aujourd'hui dépendantes d'opérations manuelles de la part des opérateurs (cf. *infra*).

⁶⁸ Le logiciel IMPACT, qui constitue à l'origine un développement informatique acquis par le ministère de la défense, a été acheté sans la propriété intellectuelle associée. En conséquence, selon les juristes du SAE, il est impossible de prévoir des développements complémentaires sans que la négociation en cours avec Publicis, propriétaire des droits n'aboutisse⁶⁸. C'est pourquoi pour chaque proposition, il est précisé si elle est ou non réalisable sans développement complémentaire.

⁶⁹ Les restitutions dans SPEND n'étant pas encore définies définitivement, il conviendra de réfléchir à adapter leur format à celles d'IMPACT ou inversement.

⁷⁰ Cf. encadré 2 et encadré 6.

A plus long terme, une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité d'interfacer IMPACT avec CHORUS-SPEND, afin d'éviter la double saisie des données concernant les projets de marchés et assurer des restitutions automatisées au même format.

Sur le périmètre des achats des établissements publics, le SAE ne dispose que d'une connaissance parcellaire des assiettes et des gains potentiels, notamment parce qu'IMPACT n'est accessible que depuis le réseau intranet de l'État. **Il projette pour y remédier le développement d'un outil informatique**, à la définition duquel sept établissements publics sont associés (INSERM, CNRS, EFS, ONISEP, ANDRA, CEA, INRIA). Ce nouvel outil assurerait le suivi des gains achats pendant l'exécution des marchés et tiendrait compte des volumes de commandes afin d'intégrer la notion de gains budgétaires.

La mission s'interroge sur l'opportunité de cette démarche pour les raisons suivantes :

- ◆ la création d'un outil *ad hoc* aurait un **coût important** et une **adéquation incertaine à l'organisation interne des établissements** quand l'envoi d'information à partir du SI des établissements ou par voie de tableur de type Excel, envisagé par ailleurs par le SAE, produirait les mêmes effets à un niveau de coût et de contrainte moindre ;
- ◆ en étant réalisé et hébergé par le SAE il serait **susceptible de créer une asymétrie d'information avec les tutelles des établissements publics** ;
- ◆ **il existe actuellement des outils et des projets** d'échange d'informations financières entre l'État et ses établissements publics, notamment :
 - l'adaptation des SI dans le cadre des réglementations de Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP)⁷¹ ;
 - le système d'information des opérateurs (SI-OPE)⁷² développé par la direction du budget auquel un module achat pourrait être ajouté.

2.3.4.2. Les leviers issus d'une modification des processus permettront de fiabiliser l'évaluation des gains achats et de conforter leur traduction en gains budgétaires effectifs

La mission a identifié, notamment au travers de son benchmark, plusieurs leviers issus d'une modification des processus qui auraient un triple objectif :

- ◆ dans un premier temps, élargir l'accès aux données renseignées dans IMPACT ;
- ◆ dans un second temps, renforcer la fiabilité des gains achats et l'implication de la fonction financière dans la validation des gains ;
- ◆ et enfin, instaurer un suivi des gains effectifs.

⁷¹ La mise en œuvre du décret GBCP nécessite une adaptation des SI financiers des opérateurs. A ce titre, la direction du budget (DB) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont décidé, plutôt que d'imposer un nouvel SI unique à tous, de mettre à jour un cahier des charges type pour que chaque opérateur fasse son propre appel d'offre (ou le mutualise) pour adapter leur SI.

⁷² Outil de suivi des informations financières des opérateurs à disposition des ministères de tutelle, accessible par intranet. Il est déclaratif et renseigné par les bureaux de tutelle des ministères pour le compte des opérateurs et à partir des données transmises par les opérateurs. en 2013, un nouveau module sur le suivi des données immobilières a été ajouté, appelé « bloc immobilier ». Ce bloc intègre toutes les données sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

Rapport

2.3.4.2.1. Élargir l'accès à IMPACT pour assurer une meilleure visibilité des données renseignées et rendre obligatoire la saisie et le suivi des plans actions achats

Actuellement les projets achats saisis par les acheteurs ministériels ne sont connus que du ministère concerné et du SAE. La mission propose de rendre accessible à l'ensemble des acheteurs des ministères les projets achats renseignés par chacun des ministères, afin notamment de leur permettre de vérifier si des marchés existent déjà sur le périmètre sur lequel ils travaillent et d'accéder à un benchmark de prix et de fournisseurs.

Proposition n° 27 : Rendre accessible à l'ensemble des acheteurs de tous les ministères les projets achats renseignés dans IMPACT

Par ailleurs, les plans actions achats (PAA) demandés par le SAE aux ministères ne sont pas systématiquement renseignés dans IMPACT et peuvent être de présentation inégale. La mission propose que le SAE, en lien avec les ministères, établisse un format type des PAA et que ceux-ci soient obligatoirement renseignés dans IMPACT afin de suivre la réalisation.

Proposition n° 28 : faire définir par le SAE un format standard de plan d'action achats saisi dans IMPACT par les ministères et transmis au SAE par les établissements publics

Pour aller plus loin, la programmation des marchés pourrait également être renseignée dans IMPACT. En effet tous les RMA et acheteurs disposent d'une programmation des marchés avec le calendrier de fin et de renouvellement des marchés pour le ministère. Ces programmations pourraient être intégrées dans IMPACT sous forme d'un calendrier, qui serait complété par les RMA au fur et à mesure des informations sur les marchés à renouveler et permettrait de mieux coordonner les renouvellements de marchés.

Proposition n° 29 : Dans le cadre du renforcement de la stratégie achat interministérielle, la mission propose que **le calendrier de la programmation des marchés⁷³ suivis par les RMA et le SAE** soit saisi dans IMPACT et qu'il soit rendu visible et accessible à tous les utilisateurs

2.3.4.2.2. Fiabiliser l'évaluation des gains achats et renforcer l'implication de la fonction financière dans la validation des gains

La mission a constaté que la validation externe des gains achats, qui permet d'en fiabiliser la réalité, constitue un facteur-clé de succès de leur transformation ultérieur en gain budgétaire. Les meilleures performances en termes d'achat sont souvent liées à la mise en place d'un véritable suivi de la performance achat et surtout lorsque le système de suivi de la performance est confié conjointement au responsable achat (directeur achat ≈ RMA) et au contrôle de gestion (≈ contrôleur, DAF ou SAE) et en veillant à ce que les résultats soient publiés à fréquence rapprochée (comité des achats, comité des marchés et une fois par an au conseil d'administration).

Pour s'assurer de la fiabilité des gains déclarés et de la pertinence des calculs associés, la mission propose donc de prévoir une validation externe. Cette validation pourrait intervenir pour tous les projets d'achats supérieurs à un seuil arrêté conjointement par le SAE et les RMA en lien avec le contrôle de gestion.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées :

- ◆ la première serait de confier la tâche de validation des gains achats, après contrôle du RMA, à la cellule performance du SAE ;
- ◆ la seconde piste consisterait à mettre en place au sein du SAE une équipe de contrôleurs de gestion dont l'une des fonctions serait de contrôler et valider les gains achats ;

⁷³ Le seuil minimum des marchés à inscrire dans ce calendrier sera à définir entre les RMA et le SAE.

Rapport

- ◆ la troisième piste consisterait à faire procéder à ce contrôle par le contrôleur budgétaire comptable ministériel (CBCM) au sein des ministères et par le comptable au sein des établissements publics ;
- ◆ la quatrième piste, **qui a la préférence de la mission, consisterait à faire valider les gains achats par un contrôleur de gestion placé au sein de l'équipe du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF du ministère.** Au sein des établissements publics, compte-tenu d'un développement plus avancé de la fonction de contrôle de gestion, cette mission pourrait être assurée par un membre du service de contrôle de gestion ; le cas échéant, par un agent de la DAF détaché au sein de la direction des achats. Ce contrôleur de gestion, outre la validation des gains achats, pourrait procéder à un suivi des marchés dans CHORUS (pour les ministères) et de leur exécution, établir des analyses financières sur les achats, vérifier le respect de l'exclusivité des marchés et procéder à des expérimentations sur le taux de transformation des gains achats en gains budgétaires.

Proposition n° 30 : Confier à un contrôleur de gestion placé au sein de l'équipe du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF du ministère la mission de valider les gains achats calculés par les acheteurs au-delà d'un seuil à définir

Par ailleurs, le projet de circulaire⁷⁴ prévoit que « *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* ».

A ce titre, il convient de renforcer les échanges entre les RMA et les DAF au sein de chaque ministère. Un premier lien pourrait s'opérer par l'intermédiaire du contrôleur de gestion précité, placé auprès du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF. Une rencontre régulière entre les services du DAF et du RMA doit également être instaurée ou confirmée lorsqu'elle existe déjà. Ces échanges pourraient intervenir en amont des conférences budgétaires.

Proposition n° 31 : Systématiser une rencontre régulière dans chaque ministère entre le DAF et le RMA, a minima en amont des conférences budgétaires

Proposition n° 32 : Proposer qu'au moins **une fois par an une communication sur la situation des plans d'actions achats et leur traduction en gains budgétaires soit faite dans le cadre du collège des DAF** piloté par la direction du budget

2.3.4.2.3. Instaurer un suivi des gains effectifs

La mission a constaté que le suivi de l'utilisation des marchés (utilisation, dissidence, surconsommation...) constitue également un levier efficace de transformation du gain achats en gain budgétaire.

La mission préconise de renforcer la lutte contre la dissidence⁷⁵ et la surconsommation en poursuivant l'expérimentation menée par le ministère de l'Intérieur et l'étendant à d'autres ministères ou établissements publics.

Proposition n° 33 : Lancer des expérimentations par des ministères et/ou établissements publics volontaires sur le suivi de la dissidence et de la surconsommation et le calcul de l'impact budgétaire de la démarche achat sur quelques groupes de marchandises précis

Par ailleurs, la mission relève que le rapport d'activité annuel du SAE se concentre sur les mesures et méthodes mises en œuvre par le SAE en lien avec les ministères et les établissements publics sur l'année considérée.

⁷⁴ Point I-1-b du projet de circulaire relative aux achats de l'Etat et de ses établissements publics dans a rédaction à date du dépôt du présent rapport.

⁷⁵ La dissidence consiste à acheter hors marché.

Rapport

Ce rapport pourrait en outre restituer des informations concernant les indicateurs de performance achat autres que financiers : recours aux marchés à clauses sociales, à clauses de développement durable, délais moyen de paiement.

Enfin, conformément à ce que pratique le ministère de la défense chaque année, un bilan de la maturité des achats ministériels pourrait être établi pour l'ensemble des fonctions achats des ministères voire des établissements publics.

Proposition n° 34 : La mission recommande l'élaboration annuelle par le SAE **d'un rapport détaillé sur la stratégie des achats mise en œuvre**, qui intégrerait, outre une présentation des PAA des ministères et des établissements publics, une **restitution de la performance des achats** (gains achats, gains budgétaires établis grâce aux recommandations supra, recours aux marchés à clause sociales, de développement durable aux PME, performance des acheteurs)

Proposition n° 35 : **Donner accès à tous les services accédant à IMPACT à la matrice de maturité des achats**, pour que chaque ministère puisse auto-évaluer régulièrement son organisation achat et l'améliorer

Enfin, la sécurisation de l'objectif de gain achats de 2 Md€ implique d'améliorer la gouvernance interministérielle des achats et de faire évoluer certains processus dépassant le cadre des achats.

2.4. Conforter la gouvernance interministérielle des achats et faire évoluer les modes de fonctionnement au-delà des achats

La norme ISO 26 000 définit la gouvernance comme « *le système par lequel une organisation prend des décisions et les applique en vue d'atteindre ses objectifs* ». **Cinq principes caractérisent habituellement une bonne gouvernance achat** et leur activation répond à **un double enjeu** :

- ◆ la création d'une communauté achat unique au sein de l'organisation ;
- ◆ la création de valeur, qu'il s'agisse de gains achats ou d'amélioration de la qualité des achats de l'État.

Outre le recours aux leviers traditionnels de gains achats (ingénierie des contrats, et rationalisation des besoins et des comportements de consommation) cette activation exhaustive suppose dans la sphère publique que la gouvernance interministérielle des achats apparaisse comme légitime, notamment vis-à-vis des secrétaires généraux des ministères. Grâce au levier de l'amélioration des processus de fonctionnement, la fonction achat contribue **aux démarches de modernisation** et de rationalisation des organisations qui permettent de redimensionner les besoins en fonctionnement des administrations et donc les demandes d'achat.

2.4.1. Le pilotage interministériel des stratégies achats de l'État, sous l'égide du SAE, doit désormais devenir plus directif, sur la base des nouveaux textes

La structuration de la collaboration interministérielle en matière d'achat, ambition majeure exprimée en 2009, est aujourd'hui inachevée. La publication de textes plus prescriptifs et le portage politique fort de l'objectif de gains sur les achats de l'État, réaffirmé à l'occasion du CIMAP du 2 avril 2013, fournissent des opportunités bienvenues de redynamisation de cette stratégie interministérielle.

Les difficultés de pilotage, tant sur la mesure de la couverture des segments d'achats par des marchés interministériels, le suivi de leur déploiement par des marchés subséquents passés au niveau des ministères ou l'organisation de la connaissance des fournisseurs de l'État, sont réelles. Elles indiquent également un **défaut d'outillage du SAE, dans sa configuration actuelle, pour mettre en œuvre une stratégie interministérielle robuste et acceptée de tous.**

Rapport

La logique incitative d'adhésion aux marchés interministériels, qui a prévalu assez logiquement pour asseoir la démarche, semble aujourd'hui avoir atteint ses limites. A cet effet le **nouveau cadre réglementaire en cours de validation par le Gouvernement ouvre la voie à une approche plus prescriptive**⁷⁶.

Les inefficiences le long du processus d'achat (recensement du besoin, définition et validation de la stratégie, planification des procédures de marché, passation des marchés subséquents, émission des bons de commande, suivi de l'exécution), telles qu'elles ont été analysées finement pour deux sous-segments (les systèmes d'impression et de téléphonie), sont nombreuses. Elles signalent autant d'opportunités de professionnalisation de la fonction achat pour renforcer l'effectivité des gains. Il convient de **systématiser une vision large du processus achat qui ne se réduit pas à la passation d'un marché, fût-il optimisé, du bon calibrage des besoins au suivi de l'exécution du marché. Il faut également tirer profit des opportunités de simplification du processus de gestion des achats que permet CHORUS, la mise en place des services facturiers et les initiatives de dématérialisation des factures envoyées par les fournisseurs.**

Tableau 13 : Pistes de progrès le long d'un processus achats

Étape du processus	Pistes de progrès associées
Recensement des besoins	<i>Renforcer la mobilisation et la responsabilisation des acteurs dans le recensement des besoins</i>
Définition et validation de la stratégie	<p><i>Définir les éléments nécessaires au cadrage des travaux des équipes segments :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>profil minimum de responsabilités et de compétences des participants ;</i> ▪ <i>démarche type d'élaboration des stratégies achats ou de projets achats ;</i> ▪ <i>activités prises en charge par les participants en dehors des réunions d'équipe</i> <p><i>Renforcer les dispositifs de retours terrains mis à la disposition des équipes segments notamment</i></p> <p><i>Renforcer la légitimité des équipes segments :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>soit en garantissant la présence systématique des ministères les plus importants via un contact direct entre les Secrétaires Généraux de ces ministères et le SAE ;</i> ▪ <i>soit en intégrant dans l'équipe segment un nouveau rôle : celui de sponsor pris en charge par une direction dont la légitimité est reconnue (ex : la DISIC pour les segments informatiques, France Domaine pour les segments immobiliers,..).</i> <p><i>Structurer la démarche de benchmark de prix</i></p> <p><i>Définir les modalités types de validation des stratégies achats en cohérence avec la future démarche type d'élaboration des stratégies mise en œuvre par les équipes segments</i></p>
Planification des procédures	<i>Définir une méthode de gestion de projet achat inter ministériel permettant de professionnaliser la planification des délais, la gestion des risques et le pilotage des acteurs au niveau interministériel et ministériel</i>
Passation des marchés subséquents	<p><i>Systématiser l'élaboration de marchés subséquents types</i></p> <p><i>Systématiser la collaboration entre ministère et SAE sur la construction des marchés subséquents en amont de la publication</i></p>

⁷⁶ Le projet de décret modificatif prévoit très explicitement au 5 de l'article 6 « *qu'exception faite du cas où il confie la conclusion d'un marché, d'un accord-cadre ou d'un contrat à un autre service de l'Etat ou à l'Union des groupements d'achats publics, le service des achats de l'Etat est seul habilité à conclure les marchés, accords-cadres et contrats mentionnés au 1^{er} du présent article. Les administrations de l'Etat conservent compétence pour conclure des marchés, accords-cadres et contrats pour leurs achats, tant que ces achats n'ont pas fait l'objet de marchés, accords-cadres ou contrats conclus par ou pour le compte du service des achats de l'Etat* ».

Rapport

Étape du processus	Pistes de progrès associées
Émission des bons de commande	<i>Introduire un contrôle des commandes à partir d'un certain montant, contrôle opéré en interne du ministère par un représentant de la fonction achat pour contrôle du respect de la stratégie achat et de la politique de consommation/équipement</i>
Suivi de l'exécution	<i>Intégrer le SAE dans les comités de suivi de l'exécution de façon régulière Systématiser la collaboration entre ministère et SAE sur les avenants à forts enjeux Développer le recours à la dématérialisation via le portail factures de Chorus</i>

Source : Mission.

Enfin, le **rôle de l'échelon régional dans la gouvernance des achats de l'État doit continuer à être renforcé** quand il pertine (notamment dans le domaine immobilier), qu'il s'agisse de marchés régionaux ou de suivi de l'exécution des marchés. L'échelon régional est également sollicité par d'autres instruments, comme les schémas régionaux de mutualisation des fonctions support et les schémas pluriannuels de stratégie immobilière autour du responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE) en direction régionale des finances publiques. **La mise en cohérence de ces instruments peut être facilitée par un portage par les préfets de région en comité d'administration régionale.**

2.4.2. Outre une gouvernance interministérielle renouvée des achats de l'État, il faut maintenant revoir le fonctionnement courant des administrations et mobiliser des leviers qui dépassent le champ des démarches achats et la compétence des seuls acheteurs

Au-delà du recours accru aux leviers traditionnels de massification/rationalisation des achats (cf. §2.1), il est aujourd'hui nécessaire d'activer des leviers complémentaires pour redimensionner les besoins des administrations. Ces leviers supposent de **faire évoluer les organisations et les comportements en réalisant des réformes de processus qui dépassent le champ des achats *stricto sensu*** et mobilisent des acteurs ministériels et interministériels au-delà des acheteurs au sein des ministères ou du SAE et des RMA.

Les stratégies déjà mises en place par l'État sur le segment véhicules et la promotion de l'éco-conduite ou sur les politiques de réduction des dépenses d'affranchissement à la DGFIP (centralisation des envois de courriers ; simplification des circuits de distribution ; limitation des envois en recommandé ou en Chronopost) et de promotion de la dématérialisation illustrent clairement la nécessité croissante de modifier les comportements pour poursuivre la réalisation de gains sur les achats.

Pour porter ces démarches, il est nécessaire de mobiliser d'autres leviers que ceux issus de la performance des stratégies achats et d'autres acteurs que les responsables ministériels des achats, car il faut alors provoquer des changements de l'organisation et de ses comportements. A ce titre la circulaire du Premier ministre en date du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique a prévu l'établissement de programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), devant comporter un « *volet relatif à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement [des] administrations permettant de concilier l'exercice optimal de leurs missions et le respect de notre trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire, telle qu'elle a été fixée par la loi de programmation des finances publiques* ».

Ces démarches de modernisation de l'action publique et de réforme des processus⁷⁷ ne relèvent pas en tant que telles de logique d'optimisation des prestations de fournitures, de services et de travaux au sens des stratégies achats déployées par les acheteurs mais permettront de déboucher sur des économies budgétaires issues d'une diminution des volumes d'achats consommés par une organisation et un processus. Les acheteurs sont des parties prenantes au processus – une question d'achat pure ne manquera pas de se poser et justifie à ce titre qu'ils soient associés – mais les rôles et responsabilités de chacun ne doivent pas être confondus : une stratégie achat même performante n'a ni les moyens ni la légitimité de revoir en profondeur le fonctionnement d'une administration, ni d'entrer dans le processus de production de ses missions et de ses besoins d'achat. L'activation du levier d'amélioration des processus constitue la caractéristique d'une organisation avancée en termes de maturité achat, stade que la gouvernance actuelle des achats de l'État n'a pas atteint aujourd'hui.

Au niveau ministériel, la fonction de modernisation est portée par les secrétariats généraux ou les directions métiers pour les processus métier qui les concernent. Le responsable ministériel des achats (RMA) a vocation à être partie prenante à ces programmes de modernisation dès lors qu'ils redimensionnent les besoins de fonctionnement des administrations.

Au niveau interministériel, l'augmentation de l'ambition en termes d'objectifs de gains pour l'État et de périmètre d'intervention du SAE suppose **des collaborations entre le SAE et d'autres acteurs interministériels structurants que sont la DISIC pour le domaine informatique et France Domaine pour le domaine immobilier.** Cette exigence doit être portée au niveau stratégique.

Plus généralement, la mission estime que **le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP),** qui joue un rôle stratégique d'ensemblier des démarches de modernisation au titre des missions que lui confie le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), **peut être mobilisé :**

- ◆ d'une part, en devenant membre du conseil d'orientation du SAE ;
- ◆ d'autre part, en apportant, dans le cadre de sa mission d'appui aux administrations, son assistance dans les démarches de mutation des processus que le SAE ou les ministères auraient identifiés pour les faire évoluer⁷⁸, au travers de la direction interministérielle de modernisation de l'action publique (DIMAP). Il s'agirait d'interventions ponctuelles en appui aux administrations, l'objectif étant d'aider les ministères à s'approprier leur mission de transformation.

Cette suggestion de la mission ne vise certainement pas à substituer le SGMAP au SAE dans son rôle de pilotage de la démarche achats de l'État et de ses établissements publics. Il s'agirait uniquement de renforcer la portée de l'action du SAE en l'adossant à l'ensemble du processus de modernisation de l'action publique.

⁷⁷ Par exemple : la dématérialisation ; l'évolution de la politique d'affranchissements etc.

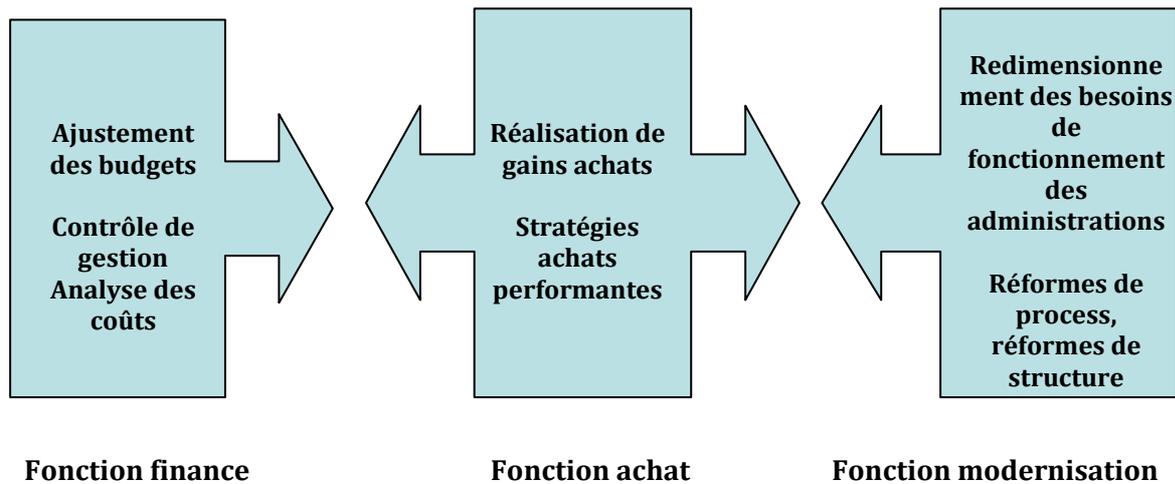
⁷⁸ Le III de l'article 3 du décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dispose que la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique « assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation [...] concourt à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'État pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion [...] participe à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'État et de ses établissements publics ».

Rapport

En conclusion, la mission souligne à quel point la mobilisation de l'ensemble des leviers est nécessaire pour créer de la valeur, qu'il s'agisse d'économies budgétaires sur les achats ou d'amélioration de la qualité des moyens de fonctionnement de l'administration. Le renforcement de l'efficacité des stratégies achats implique de mieux intégrer les fonctions finance, achat et modernisation, comme le précise le graphique ci-dessous. Les secrétaires généraux sont les garants de la cohérence de l'action de ces trois fonctions.

Graphique 5 : Contribution des différentes fonctions à la création de valeur en matière d'achat

Pour réaliser des économies budgétaires sur les achats de l'État ou améliorer la qualité des moyens de fonctionnement des administrations



Source : Mission.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport quelques enseignements majeurs émergent :

- ◆ en premier lieu, la probabilité d'atteindre l'objectif d'une cible de gains de 2 Md€ est limitée, d'autant plus que l'année 2013 a été laissée en jachère, dans la mesure où les cibles de gains pour 2013-2015 n'ont pas encore été arrêtées. Si l'objectif assigné aux ministères, qui sera rendu indiscutable grâce à l'*auctoritas* des prochains CIMAP, peut *a priori* être rempli dans de bonnes conditions, il paraît peu probable que les établissements publics dans leur diversité soient en mesure d'atteindre ensemble un niveau de maturité compatible avec la réalisation de leurs objectifs de gains achats. Si le gouvernement choisit de s'en tenir à la cible initiale de 2 Md€, il faut donc dès à présent envisager d'exiger davantage des ministères et en particulier du ministère de la défense, principal ministère acheteur, si l'on considère que les efforts qu'il a accomplis jusqu'à présent et qui le rendent le plus capable ne doivent pas l'exonérer de cet effort supplémentaire ;
- ◆ la fonction achat du secteur privé fait preuve d'une efficacité que celle de l'État pourra peut-être difficilement égaler, contrairement à celle des établissements publics ou des collectivités territoriales : elle constitue en effet la plus transversale des fonctions supports et bute sur la faiblesse de l'interministériel face à la légitimité ministérielle et sur la multiplicité des objectifs qui lui sont assignés ;
- ◆ comme l'enseigne l'expérience du secteur privé, pour rendre efficace la fonction achats, il faut :
 - développer l'envie dans les ministères d'avoir recours au SAE parce qu'ils sauront y trouver expertise et solutions à leurs problèmes ;
 - utiliser les achats pour contribuer à la réalisation des objectifs budgétaires au niveau des ministères et forfaitairement au niveau du budget de l'État ;
- ◆ les gains achats obtenus par des techniques plus modernes et plus agressives de marchés atteignent au bout de quelques années leurs limites. Leur poursuite passe par le réexamen des coûts des processus en œuvre dans l'administration et donc du besoin d'achat. L'acheteur y joue son rôle mais il n'est qu'un des acteurs d'une remise en cause qui touche au cœur des métiers et à la légitimité de ceux qui y consentent. C'est donc au moins autant vers les responsables de la modernisation de l'action de l'État que vers le SAE qu'il faut se tourner pour maintenir des gains achats. Les secrétaires généraux des ministères ont donc aussi un rôle de premier plan à jouer dans cette démarche, coordonnée par le SGMAP ;
- ◆ le SAE dans ces perspectives doit être émerillonné pour jouer un rôle plus déterminant dans la politique d'achats de l'État.

A Paris, le 19 juin 2013

Les inspecteurs des finances

Maryvonne LE BRIGNONEN

Nathanaël MASON-SCHULER

David KRIEFF

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances,

Eric GISSLER

Pièce-jointe n°1 : Fiche technique sur la politique achats

1. Les leviers de la politique achats doivent être complétés par un travail sur les processus pour produire des gains réguliers

1.1 La maximisation de l'efficacité des achats implique de mobiliser trois leviers de politique achats et un levier transversal

Il ressort des entretiens menés par la mission avec des professionnels des achats et les exemples analysés que quatre leviers contribuent à l'optimisation des achats.

Trois grandes natures de leviers achats peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'une politique achats :

- ◆ la **massification des achats** (ex. : marché de véhicules de l'UGAP qui lui confère un monopole) ;
- ◆ la **rationalisation du besoin et des comportements de consommation** (ex. : démarches d'éco-conduite ou politique d'affranchissement à tarif économique de la DGFIP) ;
- ◆ l'**ingénierie des marchés publics** (ex. : allotissement d'un marché d'acheminement postal pour distinguer le marché des lettres soumis au monopole de La Poste de celui, plus concurrentiel, des colis).

Un **quatrième levier**, qui peut concourir à la politique des achats mais la dépasse car elle peut avoir d'autres objectifs (ergonomie, gains de personnel, relations avec l'utilisateur, efficacité de l'action publique), réside **dans l'amélioration des processus** de fonctionnement courant des administrations (par exemple, la décision de la DGFIP de ne plus envoyer certaines catégories de courriers aux contribuables en lettre recommandée avec accusé de réception mais simplement en courrier simple).

L'analyse de la distribution des gains achats (cf. 3 du rapport de synthèse) par levier révèle que **la massification n'est à l'origine que de 30 % des gains achats** réalisés.

Tableau 1 : Avantages et inconvénients des trois leviers accessibles par la politique achats

Type de levier	Avantages et opportunités	Risques et inconvénients
Mutualisation / massification des marchés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilisation du pouvoir de marché de l'administration avec les fournisseurs et offre de marchés plus larges ▪ Mise en place d'un marché interministériel sous forme d'accord-cadre ou de marché exécuté (cf. <i>infra</i>, section 0) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rigidification des marchés de l'administration ▪ Effet d'éviction pour les fournisseurs sans masse critique pour répondre aux appels d'offres ▪ Risque de recyclage des gains sur les prix par une augmentation des volumes
Rationalisation du besoin	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Travail sur le juste besoin ▪ Standardisation et diminution des références pour les marchés de fournitures 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fragilisation de la relation entre les acheteurs et les prescripteurs, entre le SAE et les ministères

Rapport

Type de levier	Avantages et opportunités	Risques et inconvénients
Ingénierie des marchés et des contrats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement du <i>sourcing</i> pour adapter les cahiers des charges à l'état du marché ▪ Optimisation de l'allotissement ▪ Négociation avec les fournisseurs en procédure adaptée et dans le cadre de dialogue compétitif ▪ Remise en concurrence avec des accords-cadres multi-attributaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coût de passation du marché supérieur à un marché unique à bon de commande ▪ Coût de déploiement pour les ministères des marchés subséquents

Source : Mission.

1.2 La performance d'une politique achats obéit à un principe de cyclicité que seule l'optimisation des processus peut atténuer

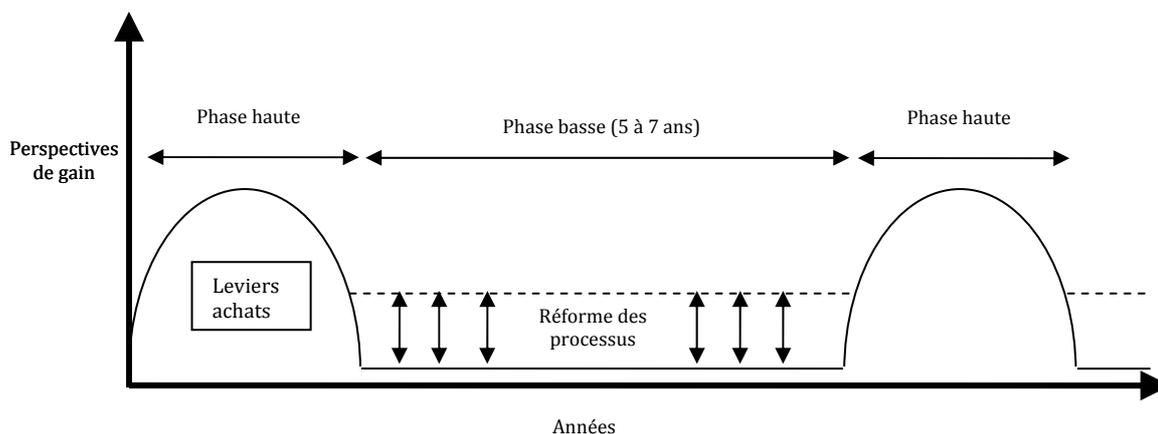
Sur la base de ses travaux et entretiens, la mission évalue à 15 % de l'assiette concernée les gains qui peuvent être obtenus en centralisant des segments qui n'ont pas encore fait l'objet d'actions de politique achats.

Une fois le niveau de maturité optimal atteint, le potentiel de gains achats paraît se tarir pendant plusieurs années, au regard de l'expérience des établissements publics conduit par la mission et des entretiens menés avec des acteurs du secteur privé (cf. Graphique 1).

Cette cyclicité semble provenir des délais de réorganisation et d'innovation des marchés fournisseurs, qui entraînent une efficacité variable de la mise en concurrence. Une fois un premier résultat optimal atteint, seule une variation du prix ou de la technologie de l'offre est susceptible de conduire à de nouveaux gains.

Seule la réforme des processus est susceptible de produire des gains entre deux phases hautes du cycle.

Graphique 1 : Cyclicité de la performance d'une politique achats mature



Source : Mission.

2. La rigidité réglementaire affectant les marchés les plus importants rend nécessaire la maîtrise de leur ingénierie

2.1 Le cadre général des marchés publics est fortement contraint par les normes européennes

Les marchés passés par l'État et ses établissements publics administratifs suivent le code des marchés publics ou, pour les établissements qui n'y sont pas soumis⁷⁹, l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005. Ces deux textes transposent les directives européennes 2004/17/CE et 2004/18/CE.

L'ordonnance du 6 juin 2005 précitée transpose exactement les directives. Le code de marchés publics y ajoute des dispositions encadrant notamment l'allotissement, le groupement de commandes, l'exécution ainsi que les clauses sociales et environnementales.

Selon la DAJ, les dispositions de ces textes visent à garantir les **quatre principes de la commande publique** :

- ◆ libre accès à la commande publique ;
- ◆ égalité de traitement ;
- ◆ transparence ;
- ◆ bonne utilisation des deniers publics.

2.2 Les marchés de faible montant peuvent être passés selon des procédures libres et non formalisées

Les marchés de fournitures et de service d'un montant inférieur à 130 000 € ainsi que les marchés de travaux d'un montant inférieur à 5 M€ peuvent faire l'objet d'un marché à procédure adaptée (MAPA). La procédure suivie peut être définie librement, dans le respect des quatre principes de la commande publique. En particulier, il convient d'assurer la publicité du marché. La **négociation avec le fournisseur**, élément important de l'ingénierie des marchés, **est permise**.

2.3 Au-delà d'un certain montant, des procédures formalisées imposent des contraintes à la passation des marchés et proscrivent la négociation avec les fournisseurs excepté dans des circonstances étroitement circonscrites

Lorsque le montant du marché dépasse les seuils autorisant le recours à une procédure non formalisée, les modalités de passation doivent s'inscrire dans l'un des dispositifs suivants :

- ◆ l'appel d'offre, ouvert ou restreint : toujours autorisé, il proscriit la négociation ;
- ◆ le marché négocié : principalement autorisé lorsqu'une mise en concurrence n'a pas reçu de réponse régulière ou lorsque l'urgence impérieuse exige de s'affranchir des délais habituels, il permet la négociation ;
- ◆ le dialogue compétitif : principalement autorisé lorsque les moyens techniques ou le montage financier et juridique ne peuvent être défini à l'avance au regard de la complexité du besoin, il permet la négociation.

⁷⁹ Il s'agit des établissements publics administratifs lorsqu'ils effectuent des achats dans le cadre d'une mission de recherche (notamment les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, les établissements publics de coopération scientifique et les établissements publics à caractère scientifique et technologique) ou des autres organismes qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Les conditions de recours au marché négocié et au dialogue compétitif sont toutefois strictement encadrées. La complexité qui fonde le recours au dialogue compétitif, notamment, doit revêtir un caractère exceptionnel pour être valide. Par exemple, la simple circonstance qu'un projet immobilier entraîne des constructions sur plusieurs sites est insuffisante. Le recours abusif à ces types de marchés fragilise juridiquement la procédure.

Chacune de ces catégories de marché est assortie de contraintes de passation, notamment en termes de publicité, de délais et de modalités de sélection.

Une carence dans le respect de ces contraintes peut inciter l'un des soumissionnaires non retenus à former un **référé précontractuel** dans les onze jours qui suivent la notification du rejet de son offre, auquel **le juge peut accorder un caractère suspensif.**

Eu égard à la rigidité des procédures de passation, le résultat de l'achat dépend directement du degré et de la qualité de sa préparation, donc de la maîtrise des techniques d'ingénierie des marchés.

Elle inclut notamment le dialogue avec les fournisseurs avant la passation (« *sourcing* »), qui permet l'adaptation optimale de l'expression du besoin aux solutions et à l'organisation du marché fournisseur.

2.4 L'accord-cadre permet à ses parties de préciser leur besoin à chaque achat et de définir librement les modalités de mise en concurrence

L'accord-cadre est un contrat conclu avec des opérateurs économiques pour un type de prestation dont **le contenu n'est pas intégralement défini**, tel que des services d'agence de voyage, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou du matériel informatique. Les titulaires de l'accord-cadre bénéficient d'une clause d'exclusivité sur le périmètre dont il fait l'objet.

Chaque achat de prestation fait l'objet d'un marché « subséquent » suivant une procédure, et notamment des délais, librement définie à chaque commande. **Cette procédure inclus la mise en concurrence de l'ensemble des titulaires** de l'accord s'il n'est pas mono-attributaire.

Chaque marché subséquent précise les éléments qui n'ont pas été définis dans le contrat-cadre.

Par exemple, un accord-cadre de service de communication peut prévoir le périmètre des prestations couvertes (rédaction des messages, conception graphique, impression des supports) ainsi que les déterminants de leur prix, mais il revient à chaque marché subséquent de définir les constituants de la commande : nature de la communication, destinataires, charte graphique, longueur et déclinaison du message, etc. Si certains des besoins ne peuvent entrer dans le cadre défini, un marché différent pourra être passé.

De même, un marché subséquent à un accord-cadre portant sur du matériel informatique pourra préciser les caractéristiques attendues des postes de travail, par exemple en termes de puissance, de poids ou de taille d'écran.

2.5 Les marchés à bons de commande dispensent de préciser à l'avance le volume et la temporalité de prestations complètement décrites

Les marchés à bons de commande sont des accords-cadres dont tous les paramètres sont déterminés à l'exception du volume de besoin, comme dans le cas de fournitures de bureaux, de denrées alimentaires ou de nettoyage de locaux.

Les bons de commande peuvent être émis pendant toute la durée du marché. Les titulaires d'un marché à bon de commande bénéficient d'une clause d'exclusivité sur les fournitures et services dont il fait l'objet.

Rapport

2.6 Les marchés de l'UGAP, en tant que centrale d'achat, sont utilisables par l'État et de ses établissements publics sans mise en concurrence

L'État et ses établissements publics peuvent recourir aux marchés passés par l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) sans mise en concurrence, dès lors qu'une convention a été signée avec l'UGAP sur le périmètre d'achat concerné. Elle ouvre la faculté au signataire de faire appel aux prestations de l'UGAP, mais n'entraîne pas d'exclusivité limitant sa capacité à passer des marchés.

L'UGAP propose deux types de marchés :

- ◆ les marchés exécutés, pour lesquels elle fait est l'interlocuteur unique du commanditaire, qui n'entretient alors aucun contact avec le fournisseur ;
- ◆ les marchés non-exécutés, où le commanditaire est en relation directe avec le fournisseur.

3. Dans la sphère publique, la recherche de l'équilibre entre qualité, prix et sécurité juridique constitue un enjeu du dialogue au sein du trinôme prescripteur/acheteur/ rédacteur et de la collaboration entre fonctions achats et finances

Pour chaque procédure d'achat et/ou marché, un trinôme prescripteur/acheteur/rédacteur ou juriste est mis en place. Le tableau ci-dessous précise pour chacun des trois acteurs, les principales responsabilités et les expertises complémentaires apportées. L'atteinte de l'équilibre entre la qualité, le prix et la sécurité juridique nécessite une collaboration approfondie entre ces trois acteurs.

Tableau 2 : rôles et expertise au sein du trinôme prescripteur / acheteur / rédacteur

Prescripteur	Acheteur	Rédacteur de marché / juriste
Expert technique d'un ou plusieurs segments : <ul style="list-style-type: none">▪ il exprime le besoin d'achat à travers le cahier des charges techniques ;▪ il apporte son expertise technique dans l'analyse des offres ;▪ il assure le suivi technique des marchés.	Expert des techniques achats et des mécanismes de prix fournisseurs pour un ou plusieurs segments : <ul style="list-style-type: none">▪ il apporte les informations issues du marché fournisseur nécessaires pour optimiser le rapport coût / qualité (prix marché, leviers d'économies, benchmark,...) ;▪ il applique les techniques nécessaires pour optimiser le rapport coût / qualité (négociation, analyse fonctionnelle du besoin,..).	Expert de la réglementation sur les marchés publics : <ul style="list-style-type: none">▪ il prend en charge la production des pièces administratives des marchés publics ;▪ il alerte sur les points de risque juridique et propose des solutions pour lever les risques.

Source : Cabinet Accenture et mission.

Rapport

Pièce jointe n°2 : Matrice de maturité achats des établissements publics

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
	Acheteurs en aval de la procédure : visa		
	Pas de directeur des achats		
2	Acheteurs juristes de formation	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional	Existence d'un référentiel achat
	Acheteurs associés en amont pour les achats centraux	Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Cartographie au moins partielle des achats
	Service / direction des achats centraux		Stratégie achat pour certains segments achat
	Réseau des acheteurs peu animé		Prévision des besoins pour certains segments achat
Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées			
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier	Taux de centralisation des achats courants à la cible	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation
	Acheteurs associés en amont pour tout achat	Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional	Stratégie achat pour l'essentiel des achats
	Directeur des achats auprès du DG / DAF	Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable
	Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation)		Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat
	Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes		Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment
	Parcours professionnel attractif pour les acheteurs		Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure
	Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même en l'absence de marché		Identification des achats dans le budget

Source : Mission IGF, sur la base des travaux du SAE.

Rapport

Pièce-jointe n°3 : Benchmark réalisé par la Mission

Entité	Suivi du passage gain achat au gain budgétaire
Ministères	
Ministères finances/budget/redressement productif	Non
Ministère de la Défense	Non mais travaux en cours
Ministère de l'Intérieur	Non sauf sur quelques segments
Ministère de la Justice	Oui méthode Justice
MEDDE	Non
Établissements publics	
CEA	Non
CNRS	Non
INSERM	Non
INRA	Non
EFS	Non
Pôle Emploi	Non
VNF	Non
ADEME	Non
Louvre	Non
CNOUS/CROUS	Non
EPIC	
SNCF	Non
RATP	Oui partiellement
Société anonyme à capital public	
Radio France	Non
LA POSTE	Non
Entreprises privées	
SANOFI	Non
BNPPARIBAS	Non
AUCHAN	Oui intégralement
SOLVAY RHODIA (séminaire EBG)	Non
SIEMENS (séminaire EBG)	Non

Rapport

Entité	Suivi du passage gain achat au gain budgétaire
ALCATEL LUCENT (séminaire EBG)	Oui partiellement
AIR France KLM (séminaire EBG)	Oui partiellement
Cabinet Accenture	NA (conseil) mais éléments méthodologiques disponibles
Cabinet Mc Kinsey et Company	NA (conseil) mais éléments méthodologiques disponibles
SIEVO	Oui, système le plus abouti utilisé par plusieurs EPIC

Source : Mission.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : ACHATS DE L'ÉTAT**
- ANNEXE II : ACHATS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT**
- ANNEXE III : PASSAGE DU GAIN ACHATS AU GAIN BUDGETAIRE**
- ANNEXE IV : LA GOUVERNANCE DES ACHATS**
- ANNEXE V : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE VI : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

ANNEXE I

Achats de l'État

SOMMAIRE

1. CREDIBLE MAIS ENCORE INSUFFISAMMENT DOCUMENTE A CE STADE, L'OBJECTIF DE GAIN ACHATS POUR L'ÉTAT DE 1,3 MD€ DE 2013 A 2015 EST COHERENT AVEC LA REDUCTION DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT DECIDEE DANS LE CADRE DU BUDGET TRIENNAL.....	2
1.1. Le SAE a fixé dans son projet de feuille de route un objectif ambitieux de 1,3 Md€ de gain achats à réaliser de 2013 à 2015	2
1.2. Cet objectif de gain a été construit à partir d'une nouvelle méthodologie fondée sur une analyse micro du potentiel de gain au niveau de 97 sous-segments d'achat.....	3
1.3. Les stratégies achats correspondant à cet objectif de gain sont encore assez virtuelles à ce stade et devront être approfondies par le SAE et les ministères.....	7
1.4. Cohérente avec la réduction des budgets de fonctionnement déjà décidée dans le cadre du budget triennal, la cible de gain peut être atteinte mais nécessitera d'emporter l'adhésion des acteurs.....	9
1.5. La fixation d'une cible ambitieuse est confortée par les éléments de benchmark entre administrations publiques disponibles	11
2. UTILISEE POUR CALCULER ET REPARTIR LES OBJECTIFS DE GAINS, L'ASSIETTE DES ACHATS DE L'ÉTAT, TANT QU'ELLE SERA FONDEE SUR LA DISTINCTION CONVENTIONNELLE ENTRE ACHATS COURANTS OU METIERS, RESTERA CONTESTEE PAR LES MINISTERES POUR DES RAISONS AUTANT TECHNIQUES QUE TACTIQUES.....	12
2.1. L'évaluation de l'assiette des achats de l'État, réalisée à partir d'extractions assez complexes de données CHORUS, repose sur la distinction conventionnelle entre achats courants et achats métiers.....	12
2.1.1. <i>Le développement de la connaissance financière des achats de l'État fait partie des missions confiées au SAE par le décret du 17 mars 2009 sans qu'il soit parvenu à créer un consensus avec les ministères sur la définition des achats.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Jusqu'à présent, l'évaluation de l'assiette des achats de l'État repose sur la distinction conventionnelle entre une liste d'achats courants et des achats spécifiques.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>La cartographie des achats de l'État est réalisée par le SAE à partir d'extractions assez complexes de données CHORUS dont la fiabilité ne peut être parfaitement assurée</i>	<i>16</i>
2.2. La nouvelle cartographie des achats de l'État du SAE est contestée par les ministères, pour des raisons techniques et tactiques, qui demandent au SAE de retraiter une partie de leurs achats courants en achats métiers, non pris en compte dans le calcul de leurs objectifs de gains.....	18
2.3. La polarisation du débat sur les assiettes d'achats courants est nuisible d'autant que la cartographie des achats de l'État repose sur une division entre achats courants et métiers écartée par les projets de texte sur les achats et une nomenclature comptable en cours de refonte	21

3. LA METHODE DE REPARTITION DE L'OBJECTIF ÉTAT ENTRE LES MINISTÈRES A PARTIR DE LA DISTINCTION ACHATS COURANTS / ACHATS METIERS N'EST PAS PERTINENTE ET DOIT ÊTRE ABANDONNÉE AU PROFIT D'UNE METHODE GLOBALE	23
3.1. Les choix de répartition des objectifs de gains achats entre ministères, nécessairement conventionnels, génèrent des effets redistributifs mal maîtrisés	23
3.2. Une méthode globale de répartition des objectifs à partir des achats totaux en 2012 paraît plus robuste et permettra de tirer la conséquence des nouveaux textes sur la politique des achats de l'État.....	26
3.3. Compte-tenu de son poids prépondérant dans les achats de l'État, le traitement du ministère de la défense doit être décidé préalablement	33
3.4. L'abandon de la distinction entre achats courants et métiers ne signifie pas que le SAE doive intervenir systématiquement sur tout type d'achat mais plaide pour l'application d'un principe de subsidiarité.....	34
4. LA RÉALISATION D'ÉCONOMIES SUR LES ACHATS IMPLIQUE, OUTRE DES STRATÉGIES ACHAT PLUS PERFORMANTES, DE REVOIR LE FONCTIONNEMENT COURANT DES ADMINISTRATIONS ET DE MOBILISER DES LEVIERS QUI DÉPASSENT LE CHAMP DES DÉMARCHES ACHATS ET LA COMPÉTENCE DES SEULS ACHÉTEURS.....	36
4.1. L'analyse budgétaire de l'évolution globale des dépenses liées aux achats de l'État met en évidence une diminution de 3,3 % du volume d'achats de l'État depuis 2009 qui justifie une accentuation de la démarche d'optimisation des achats	36
4.2. Conçue comme une mesure de la performance de la fonction achat et non des gains budgétaires, la méthode de suivi des gains achats a permis de la mettre sous tension, avec des résultats hétérogènes suivant les ministères et les segments d'achat.....	43
4.3. La rationalisation des achats de l'État, outre des stratégies achats plus performantes, suppose de redimensionner les besoins des administrations pour leur fonctionnement, en faisant évoluer les organisations et les comportements par des réformes de process qui dépassent le champ des achats <i>stricto sensu</i>	46

Annexe I

La politique des achats de l'État fait l'objet d'une stratégie interministérielle sous l'égide du service des achats de l'État (SAE), service à compétence nationale rattaché au ministre chargé du budget, constitué par le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État. **Représentant en 2012 une masse budgétaire de 27,4 Md€, les achats de l'État sont soumis sur la période 2013-2015 à un objectif de gain achats de 1,3 Md€ en cours de validation par le Gouvernement.** Parallèlement le Gouvernement examine un projet de décret modifiant le décret du 17 mars 2009 précité et de circulaire relative à politique d'achat de l'État et de ses établissements publics.

La présente annexe vise à examiner les conditions de réalisation de cet objectif et ses modalités de répartition parmi les différents ministères. La lettre des ministres invitait en particulier la mission :

- ◆ à fiabiliser les assiettes d'achats courants et métiers pour chaque ministère et formuler un avis sur la pertinence de cette distinction dans la détermination des objectifs ;
- ◆ à identifier les achats métiers sur lesquels il serait pertinent que le SAE intervienne le cas échéant et selon quelles modalités ;
- ◆ à analyser d'éventuels leviers complémentaires de rationalisation de la politique d'achat.

A l'issue de ses investigations, la mission établit les recommandations suivantes :

- ◆ **valider l'objectif de gain de 1,3 Md€ pour la période triennale 2013-2015**, ambitieux et soumis à un certain nombre de risques sur sa réalisation, mais cohérent avec la réduction des budgets de fonctionnement des ministères décidée dans le cadre de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ;
- ◆ s'agissant des modalités de répartition de cet objectif, **renoncer à la distinction entre achats courants et métiers pour répartir cet objectif entre les ministères, en s'appuyant désormais sur les achats totaux des ministères, à l'exception des achats dits de défense et de sécurité** ; cette approche plus robuste permettra en outre de se conformer au nouveau cadre réglementaire issu du projet de décret modifiant le projet de décret n° 2009-300 précité ;
- ◆ compte-tenu du poids prépondérant du ministère de la défense dans les achats de l'État, la fixation des objectifs ministériels suppose d'**arbitrer préalablement le traitement du ministère de la défense** (59,7 % des achats de l'État en 2012) ; la mission définit à cette fin plusieurs scénarii de répartition des objectifs permettant de fixer, sur la base de règles plus transparentes, les objectifs ministériels.

Deux pièces sont jointes à l'annexe, comprenant l'assiette des achats des ministères en 2012 telle qu'elle est estimée par la mission et deux scénarii de répartition de l'objectif de 1,3 Md€ de gains achats entre les ministères.

1. Crédible mais encore insuffisamment documenté à ce stade, l'objectif de gain achats pour l'État de 1,3 Md€ de 2013 à 2015 est cohérent avec la réduction des budgets de fonctionnement décidée dans le cadre du budget triennal

1.1. Le SAE a fixé dans son projet de feuille de route un objectif ambitieux de 1,3 Md€ de gain achats à réaliser de 2013 à 2015

Le projet de feuille de route du SAE présenté au mois de juillet 2012 est construit sur la base d'un objectif de gain achats de 1,3 Md€ pour la période 2013-2015.

En premier lieu, il convient de préciser que **cet objectif ne correspond pas à une économie budgétaire de 1,3 Md€ sur la masse des achats de l'État, même si les gains achats s'inscrivent dans l'objectif global de réduction des dépenses publiques.**

Les gains achats s'entendent en effet comme une mesure annuelle de l'efficacité de la fonction achat et de la performance des acheteurs. La méthode repose sur une comparaison analytique entre les prix historiques et situations de référence et les prix nouveaux obtenus après intervention des acheteurs sur une base annuelle, dite « douze mois ». Réaliser un gain achats de 2 Md€ suppose donc de continuer à acheter mais dans des conditions économiques plus avantageuses, à travers une mise sous tension des organisations ministérielles et interministérielles en matière d'achat pour acheter mieux (plutôt que moins), chaque année. Les gains achats impliquent de passer au crible tous les marchés renouvelés au cours d'une année dans une logique systématique d'optimisation des conditions économiques¹. La distinction entre gains achats et gains budgétaires est courante dans les organisations publiques ou privées et les tentatives de réconciliation font l'objet de nombreuses réflexions (cf. annexe III relative au passage du gain achats au gain budgétaire).

En deuxième lieu, il faut rappeler que **cet objectif de gains achats n'en demeure pas moins ambitieux. Il suppose en effet de quasiment doubler les gains achats déclarés sur la période 2010-2012**, à hauteur de 0,7 Md€² pour un objectif initial de 1 Md€.

Toutefois par rapport aux gains déclarés par les ministères en 2012 (340 M€), l'objectif du projet de feuille de route supposerait d'accroître en moyenne la performance achat de 50 M€ de gains supplémentaires chaque année de 2013 à 2015³.

¹ Les gains achats sont renseignés dans l'application IMPACT. En théorie les données de l'application devraient mesurer les gains comme les pertes constatées sur des marchés. Toutefois les ministères ne renseignent généralement que des actions achats porteuses de gains.

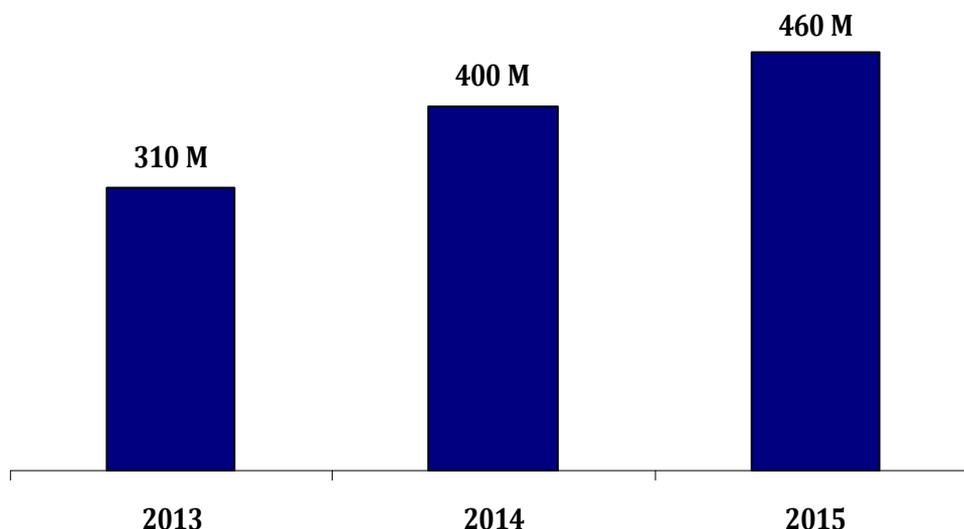
² A la date des investigations de la mission, les gains déclarés par les ministères en 2010, 2011 et 2012 totalisent un montant de 691 M€, en deçà de la cible initiale de 1 000 M€. La non-atteinte de la cible initiale s'explique en particulier par des résultats peu performants en 2010 après la mise en place du SAE en 2009. Les gains achats n'ont été suivis qu'à partir de l'année 2010, ce qui explique l'absence de données sur les stratégies achats avant cette date.

³ On rappellera qu'il s'agit de nouveaux gains à réaliser chaque année, les gains réalisés sur les marchés en cours ne sont comptés que la première année et sur la base d'un an (méthode dite des « douze mois »), bien que ces gains continuent d'avoir des effets budgétaires jusqu'à l'expiration du marché.

Annexe I

En troisième lieu, cet objectif repose dans la feuille de route sur une **trajectoire annuelle croissante**. Dans le projet du SAE de déclinaison annuelle de l'objectif, qui n'est chiffré qu'à hauteur de 1 170 M€⁴ (cf. *infra*), la contrainte évoluerait de façon croissante jusqu'en 2015 comme précisé ci-dessous⁵. La fonction achat deviendrait progressivement plus performante avec la poursuite de la professionnalisation des acheteurs et l'élargissement du périmètre opérationnel du SAE.

Graphique 1 : Projet actuel de répartition annuelle de l'objectif de gains achats (en M€)⁶



Source : SAE.

En dernier lieu, il convient de préciser que les gains achats sont calculés sur une base déclarative à partir des données renseignées par les ministères : dans la mesure où toutes les directions des ministères ne renseignent pas nécessairement leurs actions achats⁷ dans l'outil de mesure des gains du SAE dit IMPACT, un réservoir de gains existe mécaniquement à mesure de la diffusion de cet outil.

1.2. Cet objectif de gain a été construit à partir d'une nouvelle méthodologie fondée sur une analyse micro du potentiel de gain au niveau de 97 sous-segments d'achat

L'objectif de gain pour l'État fixé par le projet de feuille de route du SAE est issu d'une nouvelle approche méthodologique.

Jusqu'en 2012, le SAE déterminait l'objectif de gain selon une approche déductive à partir d'un objectif politique de 1 Md€ de gains. Cette approche descendante reposait sur les caractéristiques suivantes :

⁴ Le projet de feuille de route repose sur un objectif de gain de 1,3 Md€, soit 7,6 % de l'assiette des achats courants de l'État, chiffré dans un premier temps à hauteur de 1 289 M€ par le SAE, puis révisé dans un second temps à 1 170 M€ après la révision à la baisse de l'objectif du ministère de la défense proposée par le SAE.

⁵ Le gain pour l'année 2013 a été réévalué à la hausse par rapport à la construction de l'objectif global (cf. *infra*), afin d'afficher en 2013 un gain proche de l'année 2012.

⁶ L'objectif de 2013 a été réévalué à la hausse par le SAE par rapport à la stricte application de la méthode de gains décrite ci-dessous afin d'afficher en 2013 un objectif supérieur à 2012.

⁷ Par exemple, ni la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), ni la direction générale des finances publiques (DGFIP) n'ont renseigné de projets dans l'application IMPACT pour le ministère des finances jusqu'en 2013 à l'exception des grands projets informatiques.

Annexe I

- ◆ **sur la base d'un périmètre opérationnel d'achat estimé historiquement à 10 Md€**, avait été retenu un objectif de gain de 1 Md€ soit 3,33 % par an ; ce chiffre de 10 Md€ correspond à une estimation ancienne, issue des audits de modernisation et du service préfigurateur du SAE ;
- ◆ outre la lisibilité politique de l'objectif de 1 Md€, le taux d'effort, correspondant à 3,33 % de l'assiette totale, correspondait aux objectifs de gains achats habituellement pratiqués dans le secteur privé.

En 2012, le SAE a cherché à construire l'objectif global de gain selon une approche inductive à partir d'une analyse du potentiel de gain sur 97 sous-segments d'achats de la cartographie des achats de l'État, pour la totalité des ministères et non pour les dépenses d'achat des ministères pris isolément (cf. *infra*). **Le cheminement méthodologique est complexe mais cette approche ascendante constitue un vrai changement de méthode dans le sens d'une rationalisation de l'objectif de gain pour l'État et doit être salué comme tel :**

- ◆ **le SAE a travaillé à partir d'un périmètre élargi dans un premier temps à 17,3 Md€⁸ pour couvrir l'ensemble des achats dits courants de l'État en 2011, mais cette assiette s'est réduite in fine à 11,2 Md€ à la suite de décotes appliquées à des segments d'achat jugés rigides par le SAE (cf. *infra*) ;**
- ◆ l'objectif global de gain repose sur l'addition d'espérances de gains par sous-segments d'achat, en **appliquant au niveau des 97 sous-segments des pourcentages forfaitaires de gain jusqu'à 20 % sur la période en fonction du potentiel de gain estimé par le SAE.**

Tableau 1 : Potentiels évalués sur les principaux segments d'achat sur la période 2013-2015 dans le projet de feuille de route de juillet 2012⁹

Type d'achat	Gain 2013-2015 (en M€)
Affranchissement	60
Logiciels	18
Matériel IT	13
Prestations IT	57
Matériel d'impression	23
Réseau et téléphonie	44
Véhicules, pièces détachées, carburant	89
Fournitures générales	12
Habillement	42
Quincaillerie, outillage, fournitures diverses	69
Baux	36
Aménagement immobilier	17
Prestations immobilières (ascenseurs, CVC, gardiennage, nettoyage)	126
Énergies	37
Voirie	103
Travaux bâtiments	139
Communication et enquêtes	21
Déplacements	78

⁸ L'assiette des achats courants de l'État en 2011 a été estimée dans un premier temps à 17,3 Md€ par le SAE puis ramenée à 15,3 Md€ après retraitement d'une partie de l'assiette du ministère de la défense en achats métiers. En tout état de cause le SAE a procédé par la suite à des décotes successives de l'assiette (cf. *infra*) en fonction d'une estimation empirique de la rigidité de l'assiette. In fine l'assiette opérationnelle est réduite à 12,4 Md€ avant retraitement du ministère de la défense puis 11,2 Md€, soit un montant sensiblement proche de l'assiette historique.

⁹ Les objectifs de gain figurant dans le projet de feuille de route de juillet 2012 sont présentés par catégorie regroupant plusieurs sous-segments (par exemple les déplacements, avec le sous-segment 05.02.02 – PG voyageur et le sous-segment 05.06.03 – PG transport agent). Ces chiffres n'ont pas été ajustés à la suite du retraitement de l'assiette du ministère de la défense opérée par le SAE à la fin de l'année 2012.

Annexe I

Type d'achat	Gain 2013-2015 (en M€)
Formation	21
Prestations intellectuelles et autres prestations	265

Source : SAE.

Si la rationalisation de l'objectif de gains achats est bienvenue, **la démarche du projet de feuille de route n'est pas parfaitement auditable et suit un cheminement complexe** comme le montre le schéma ci-dessous, qu'il s'agisse des taux de décote appliqués à l'assiette des achats ou des taux de gains par sous-segment d'achat.

**Graphique 2 : Méthodologie de constitution de l'objectif de gain de l'État
ans le projet de feuille de route du SAE**



Source : Mission.

Dans un première temps le SAE a procédé à un retraitement de l'assiette des achats courants de l'État au niveau des 97 sous-segments d'achats de la nomenclature actuelle pour définir un périmètre opérationnel représentant dans la cartographie actuelle du SAE une masse de 11,2 Md€.

Tableau 2 : Taux de décote appliqué aux 97 sous-segments d'achat

Coefficient d'abattement d'assiette	Hypothèses et exemples
0,90 Décote de 10 %	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décote systématique pour tenir compte d'une baisse anticipée de 10 % des dépenses de fonctionnement liées aux achats¹⁰
0,70 ou 0,30 Décote de 30 % ou 70 %	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte empirique de rigidités liées aux segments d'achats, par exemple pour les baux / locations immobilières (0,3) ou les dépenses de voirie (0,7)

¹⁰ Le précédent budget triennal était construit sur la base de normes transversales de réduction des dépenses de fonctionnement (titre 3), le SAE a voulu anticiper une baisse de la masse des achats courants de l'État par rapport à 2011.

Annexe I

Coefficient d'abattement d'assiette	Hypothèses et exemples
0 Neutralisation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de gains achats envisagés compte-tenu de la nature du segment et de sa rigidité, par exemple les fournitures générales livres et revues, les redevances immobilières, la restauration administrative et les dépenses de laboratoire
Ad hoc	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retraitement forfaitaire, par exemple pour le carburant, passage de 847,79 M€ à 300 M€ correspondant à une estimation des dépenses de carburant pour les véhicules (en particulier exclusion des dépenses de carburants pour les moyens aériens et navals du ministère de la défense)

Source : Mission.

Dans un deuxième temps, le SAE a réalisé une analyse micro du potentiel de gain achat pour les 97 sous-segments d'achat et à appliquer des pourcentages d'espérances de gain de 0 à 10 % par an de 2013 à 2015, avec trois cas de figure :

- ◆ **un taux de gain équilibré sur les 3 années**, par exemple 6,50 % par an sur les services de téléphonie fixe, 3,30 % par an pour l'assistance informatique ;
- ◆ **une montée en charge progressive du taux de gain**, pour un nouveau segment qui n'était pas traité par les actions du SAE, par exemple les prestations générales enquête, 0 % en 2013, 5 % les années suivantes ou les prestations générales / transport de fond, 0 % en 2013, 2 % puis 3 % les années suivantes ;
- ◆ **un taux neutralisé pour des sous-segments considérés comme rigides**, soit 0 %, par exemple pour certains types de prestation générale recouvrant partiellement les frais de justice¹¹.

Les sous-segments sur lesquels les objectifs de gain sont les plus forts sont les suivants :

- ◆ **s'agissant du volume de gains achats, les prestations générales, études et conseils pour 170 543 M€¹² et les investissements immobiliers en bâtiment pour 134 006 M€ ;**
- ◆ **s'agissant du pourcentage de gains achats, les achats d'imprimante, avec un gain potentiel de 25 % et les prestations générales des voyagistes et les prestations générales de transport agent, avec un gain potentiel de 21 %.**

Dans un troisième temps, le SAE a construit l'objectif global de gain du projet de feuille de route pour 2013-2015 en additionnant les espérances de gains par sous-segment d'achat et par année pour obtenir le chiffre de 1 170 M€ à la suite du retraitement du ministère de la défense au second semestre 2012. L'objectif initial était de 1 289 M€, arrondi à 1 300 M€ dans le projet de feuille de route de juillet 2012.

Dans un dernier temps, l'objectif global a ensuite été réparti annuellement, avec 310 M€ en 2013¹³, 400 M€ en 2014 et 460 M€ en 2015 puis réparti entre les ministères (cf. *infra*).

Il faut souligner qu'à la différence des exercices passés, le SAE n'a pas déterminé a priori un taux d'effort sur l'assiette des achats courants de l'État et des ministères. Celui-ci peut être calculé a posteriori sur la période, soit 7,63 % sur 3 ans, ou par an suivant le projet de répartition annuelle de cet objectif (2,02 % en 2013 ; 2,61 % en 2014 ; 3,00 % en 2015).

¹¹ Ces quatre sous-segments sont les suivants : 05.07.05 « PH prest certificat », 05.07.06 « PG serv juridique », 05.07.07 « PG frais bancaires » et 05.07.08 « PH laboratoire ».

¹² Dans la cartographie du SAE construite par sous-segment d'achat, le sous-segment 05.07.03 « PG études, conseil » et le sous-segment 04.90.01 « IM bâtiment ».

¹³ Le montant est réévalué à la hausse par rapport à la stricte application des pourcentages de gain par sous-segment afin d'afficher un montant supérieur en 2013 par rapport à 2012.

Annexe I

Il convient de rappeler que la stratégie interministérielle en matière d'achats n'a jamais porté sur une analyse des dépenses d'achat par ministère avec des cibles spécifiques. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, des objectifs budgétaires de maîtrise des dépenses de fonctionnement (dont les achats) avaient été fixés dans certains ministères, par exemple au ministère de la justice (cf. annexe IV sur la gouvernance des achats de l'État), sur la base d'une analyse approfondie des postes de dépenses.

1.3. Les stratégies achats correspondant à cet objectif de gain sont encore assez virtuelles à ce stade et devront être approfondies par le SAE et les ministères

Les hypothèses de gains du projet de feuille de route ont été bâties par sous-segment sur la base d'éléments tangibles, contenus dans des fiches thématiques, mais sont faiblement documentées. Comme précisé dans le tableau ci-dessous, 17 fiches ont été éditées par le SAE reprenant en une page les principales hypothèses à l'appui :

- ◆ le pourcentage de gain est établi à partir d'éléments issus des différentes vagues d'actions achats du programme Calypso du SAE, de résultats atteints à la suite des meilleures pratiques constatées dans les ministères et de références issues d'un benchmark externe ;
- ◆ les actions clefs envisagées et les pré-requis organisationnels ;
- ◆ **les leviers principaux à activer parmi une liste préétablie : juste besoin, mutualisation, allotissement optimisé, négociation, enchère, mise en concurrence plus fréquente, optimisation contractuelle, diminution des références, autres dont les changements de comportement¹⁴.**

Tableau 3 : Liste des 17 fiches de gains et objectif de gain

Fiche de gains	Objectif de gain sur 2013-2015 (M€)
Affranchissement	59
Aménagement immobilier	18
Baux	36
Communication et enquêtes	21
Consommables informatiques	7,5
Énergies	38
Formation	21
Logiciel	18
Matériel d'impression	23
Matériel informatique infra et bureautique	13
Prestations intellectuelles et autres prestations	261
Prestations immobilières	128
Prestations I&T	57
Réseau et téléphonie	44
Travaux de bâtiments	139
Véhicules, pièces détachées et carburant	90
Voirie	102
Total des fiches de gain	1 075,4

Source : SAE.

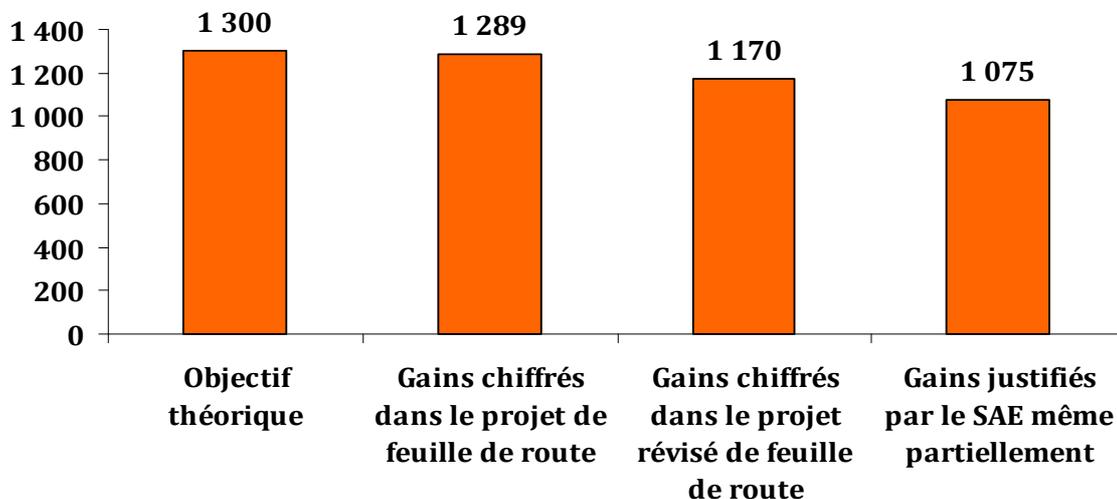
Aucune fiche de gain ne comprend une liste des marchés en cours, des fournisseurs de l'État et de la date de renouvellement à venir.

¹⁴ Cette catégorie est volontairement large pour permettre de couvrir une grande variété de stratégies dépassant les leviers achats classiques.

Annexe I

Au total les objectifs de gain chiffrés par le SAE n'atteignent pas l'objectif théorique de 1 300 M€ mais 1 075,4 M€.

Graphique 3 : Comparaison entre l'objectif théorique de gain achats pour l'État et les objectifs chiffrés par le SAE (en M€)



Source : Données SAE.

La concrétisation des stratégies achats correspondant aux objectifs de la feuille de route de juillet 2012 supposera d'approfondir les pistes de gain identifiées par le SAE, en particulier pour les segments suivants :

- ◆ les segments non documentés à la date des investigations de la mission, par exemple les voyageurs¹⁵ (objectif de 30 M€) et les prestations générales diverses¹⁶ (objectif de 90 M€) ;
- ◆ les segments à enjeu en développant les actions envisagées, par exemple l'affranchissement¹⁷ (objectif de 59 M€), la voirie¹⁸ (objectif de 102 M€), les baux¹⁹ (objectif de 36 M€).

Par ailleurs le **statut de ces hypothèses de gains par segment d'achat doit être précisé**. A l'heure actuelle les objectifs de gains sont déterminés et suivis en comité des achats uniquement au niveau des ministères (il n'existait pas de feuille de route construite par type d'achat). Un suivi organisé des gains réalisés par segment d'achat permettrait de responsabiliser les équipes du SAE sur le développement d'actions achats, de la même façon que les responsables ministériels des achats peuvent l'être par l'intermédiaire de leurs objectifs ministériels.

¹⁵ Soit le sous-segment « 05.02.02 – PG voyageur ».

¹⁶ Soit le sous-segment « 05.07.09 – PG autres prestations ».

¹⁷ Soit les sous-segments « 01.01.01 – AI Expédition » et « 01.01.02 – AI matériel et courrier ».

¹⁸ Soit les sous-segments « 04.06.03 – IM voirie TP », « 04.06.04 – IM chaussée » et « 04.06.05 – IM réparation d'ouvrages d'art ».

¹⁹ L'objectif de gain de 36 M€ sur les baux s'appuie sur les résultats atteints par la renégociation des baux en Ile-de-France, pilotée par France Domaine, une expérimentation est en cours au sein de la région Rhône-Alpes. Interrogé par la mission, France Domaine souligne la spécificité du marché immobilier parisien et francilien et les incertitudes sur la réalité d'un potentiel de gains lié à la renégociation de baux dans d'autres régions. En conséquence les hypothèses du SAE paraissent optimistes, malgré la décote de 70 % appliquée à l'assiette de dépenses en matière de locations et de charges immobilières (70 % de décote). L'importance de la collaboration entre le SAE et France Domaine pour concrétiser les gains dans le domaine immobilier est analysée dans le cadre de l'annexe 4 relative à la gouvernance des achats de l'État.

Il conviendra enfin de **continuer à développer les méthodes analytiques de valorisation des gains achats dans l'application IMPACT** dans la continuité des travaux du SAE²⁰ : les achats en matière de marchés de travaux, comme les achats non récurrents, sont plus difficiles à valoriser que des gains plus classiques sur des marchés récurrents.

Proposition n° 1 : Approfondir les pistes de gains identifiées par le SAE dans la feuille de route, en particulier dans le cadre du plan d'action achats du SAE, sur les segments faiblement ou non documentés (notamment l'affranchissement, la voirie, les baux, les voyageurs et les prestations générales diverses).

Proposition n° 2 : Organiser un suivi des actions achats déployées sous l'égide du SAE et des gains obtenus pour chacune des fiches de gains afin de responsabiliser le département des opérations du SAE par le biais d'objectifs, selon la méthode retenue par le SAE pour les ministères.

1.4. Cohérente avec la réduction des budgets de fonctionnement déjà décidée dans le cadre du budget triennal, la cible de gain peut être atteinte mais nécessitera d'emporter l'adhésion des acteurs

Quoiqu'ambitieux et encore insuffisamment documenté à ce stade, l'objectif de gain de 1,3 Md€ sur la période triennale 2013-2015 est cohérent avec la réduction des budgets de fonctionnement des ministères déjà décidée dans le cadre de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et le budget triennal 2013-2015, même s'il n'est pas construit sur des normes explicites de réduction des dépenses par nature de crédits.

Sur la base des données d'exécution budgétaire 2012, les achats de l'État représentent une masse budgétaire de 27,6 Md€ : la cible de gain de 1,3 Md€ de 2013 à 2015 correspond ainsi à un taux d'effort de 4,7 % de l'assiette globale des achats et de 8,4 % des achats dits courants de l'État. L'objectif de gain doit avant tout être apprécié au regard de la contrainte budgétaire sur les moyens de fonctionnement²¹.

Outre l'activation par le SAE des stratégies achats correspondant aux potentiels de gains identifiés dans sa feuille de route (cf. 1.3 ci-dessus), la sécurisation de l'objectif de gain de 1,3 Md€ suppose de lever plusieurs préalables.

En premier lieu l'adhésion des ministères à la nouvelle feuille de route doit être garantie, alors même que les ministères ne connaissent pas leurs objectifs de gains définitifs pour 2013 :

- ♦ la feuille de route a été présentée aux ministères en juillet 2012 avec des projets d'objectifs contestés par les ministères (cf. *infra*) et qui ont été réévalués par le SAE en modifiant les équilibres relatifs au profit du ministère de la défense ;

²⁰ Le SAE publie des fiches sur le calcul de gains et a édité une fiche pratique sur les investissements immobiliers.

²¹ A titre de comparaison, un taux d'effort en 2015 par rapport à 2012 (périmètre constant) sur les achats totaux de l'État de 10 % ou 15 % représenterait respectivement 2,7 Md€ et 4,1 Md€. Sur les achats dits courants, un taux d'effort de 10 % ou 15 % représenterait respectivement 1,5 Md€ et 2,3 Md€.

Annexe I

- ◆ à la date des investigations de la mission (avril 2013), seuls cinq plans d'actions achats (PAA) ministériels sur douze avaient été transmis au SAE²², avec des gains prévisionnels inférieurs aux cibles théoriques²³ - cette situation illustre à la fois la difficulté des ministères à anticiper et programmer leurs actions achats mais aussi la crise de confiance qui s'est installée depuis 2012 entre le SAE et les ministères, qui a freiné l'élaboration de stratégies achats plus approfondies pour décliner l'objectif de gain de 1,3 Md€ ;
- ◆ à cet effet **le projet de circulaire** relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics **prévoit la remise de ces plans au plus tard le 31 janvier de l'année de leur mise en œuvre.**

En second lieu des collaborations efficaces entre le SAE, la DISIC et France Domaine doivent être établies pour traiter des segments d'achats à enjeu sur lesquels ces acteurs interviennent dans le processus d'achat, qu'il s'agisse des achats de logiciels et des prestations informatiques et des baux immobiliers. Ces aspects sont traités dans le cadre de l'annexe IV relative à la gouvernance des achats de l'État.

En définitive la cible de gain de 1,3 Md€ n'est pas hors de portée mais suppose de maîtriser les risques sur la réalisation des gains en redynamisant la stratégie interministérielle.

Le portage politique fort de l'objectif de gains sur les achats de l'État, réaffirmé à l'occasion du CIMAP du 2 avril 2013, fournit un cadre de légitimation de la démarche de la feuille de route et de validation de l'objectif de 1,3 Md€, qui peut donc être confirmé sous les réserves rappelées ci-dessus.

La répartition de cet objectif entre les ministères suppose toutefois de définir une méthode simple et suffisamment robuste pour être acceptable, permettant d'assainir la crise de confiance actuelle entre le SAE et les ministères.

Or le point de départ est marqué par des divergences : faute de consensus sur les assiettes d'achats des ministères et la méthode de répartition, la définition des objectifs ministériels a toujours fait l'objet de contestations depuis 2009. Les désaccords se sont assez logiquement accentués avec l'élargissement, même théorique, du périmètre opérationnel du SAE et l'accentuation des objectifs de gains achats dans le projet de feuille de route. **Le nouveau décret prévoit par ailleurs un nouvel élargissement de l'assiette à l'ensemble des achats de l'État, à l'exception des marchés de défense et de sécurité** (cf. 2.3 ci-dessous).

Pour pouvoir décliner l'objectif global, la fiabilisation des assiettes des ministères est un préalable même si la pertinence de la distinction entre achats courants et métiers pour répartir les objectifs, question soulevée dans la lettre de mission, mérite d'être réévaluée.

Proposition n° 3 : En cohérence avec le projet de circulaire relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics, imposer la remise des plans d'actions achats des ministères au plus tard le 31 janvier de l'année de leur mise en œuvre.

Proposition n° 4 : Valider l'objectif de gain achats pour l'État de 1,3 Md€ de 2013 à 2015.

²² En mai 2012, 7 PAA sur 12 avaient été transmis au SAE, avec des transmissions cours pour les ministères de la défense et de l'agriculture.

²³ Il est en revanche habituel que les plans d'action achats (PAA) comportent des gains prévisionnels inférieurs à l'objectif du ministère. En 2012, les PAA couvraient 79 % de l'objectif de l'année mais ont été progressivement enrichis au cours de l'exercice, les PAA actualisés couvraient 92 % de l'objectif en juillet 2012. Cette situation traduit toutefois une difficulté à concevoir des stratégies achat *a priori* et à construire une programmation efficace des marchés à renouveler ou à passer à moyen terme et des gains prévisionnels avant la validation des gains qualifiés alors de sécurisés.

1.5. La fixation d'une cible ambitieuse est confortée par les éléments de benchmark entre administrations publiques disponibles

Les cibles de gains retenues par le SAE sont cohérentes avec les taux habituellement retenus dans les programmes d'optimisation d'achat dans le secteur public dont la mission a pu avoir connaissance à titre de benchmark.

Sur la base des projets couverts par ses activités²⁴ de la zone Europe, le cabinet de conseil Mc Kinsey & Company recommande des cibles de gain entre 10 % et 15 % en moyenne²⁵, avec des cibles jusqu'à 20 % pour certains segments comme le montre le tableau ci-dessous.

Il convient toutefois de préciser que les éléments de benchmark ont une visée illustrative et doivent être considérés avec prudence, compte-tenu de l'absence de données sur la masse financière couverte et sur le degré de maturité des stratégies achats.

Tableau 4 : Cibles moyennes de gains dans les programmes d'optimisation des achats de la zone Europe suivis par le cabinet de conseil de Mc Kinsey & Company

Secteur	Fourchette moyenne de gain	Cibles de gain en fonction des segments
Hôpitaux	10 à 15 %	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Équipement de laboratoire : 12 à 25 % ▪ Consommables de laboratoire : 5 à 12 % ▪ Lits : 10 à 20 % ▪ Médicaments : 8 à 12 % ▪ Informatique et télécommunication : 15 à 25 %
Défense	8 à 14 %	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marchés d'équipement : 5 à 7 % ▪ Maintenance : jusqu'à 30 % ▪ Flotte de véhicules : 8 à 17 % ▪ Uniformes : 10 à 20 % ▪ Carburant : 5 à 8 % ▪ Armes et munitions : 10 à 15 %
Routes et infrastructures	Jusqu'à 20 %	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction : 5 à 10 % ▪ Maintenance et voirie : 10 à 20 %
Achats généraux	10 à 15 %	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatique et télécommunication : 10-15 % ▪ Solutions d'impression : 15 à 20 % ▪ Véhicules : 10 à 15 %

Source : Mc Kinsey & Company.

Dans la mesure où la cible initiale de 10 % de gain achats sur le périmètre des achats courants en 2010 n'a été atteinte sur la période 2010-2012 qu'à hauteur de 6,9 %, une nouvelle cible de gain de 1,3 Md€, soit 8,4 % des achats dits courants de l'État, serait conforme aux fourchettes issues des éléments de benchmark pour la première génération de programmes d'optimisation d'achats, sous les réserves méthodologiques rappelées ci-dessus.

²⁴ Les projets couverts ont concernés des administrations publiques centrales au Danemark, au Royaume-Uni, en Suède, en France et en Allemagne et les ministères de la défense d'Israël, du Danemark et du Royaume-Uni.

²⁵ Cette fourchette de gain est préconisée pour la première vague d'optimisation des achats dont la durée est variable (2 à 5 ans).

Annexe I

L'expérience du cabinet souligne également que les ministères de la défense, toujours parmi les principaux acheteurs publics, peuvent également conduire des programmes ambitieux d'optimisation des achats à la fois sur les achats généraux et les dépenses d'équipement (cf. 3.3 ci-dessous). Le programme israélien a été mis en place au niveau ministériel en 2008 dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle programmation militaire pluriannuelle.

Tableau 5 : Cibles annuelles de gain dans le programme pluriannuel d'optimisation des achats du ministère de la défense d'Israël

Segment d'achat	Pourcentage de gain annuel
Dépenses médicales et pharmaceutiques	6-11 %
Informatique et télécommunication	20 %
Véhicules (flotte en leasing)	12-17 %
Transport et locations de véhicules	8-17 %
Action sociale	12-18 %
Textile	7-11 %
Véhicules militaires de transport	5-8 %
Véhicules militaires armés	14-16 %
Électro-optique	21-24 %
Armes et munitions	20 %
Maintenance des avions, pièces détachées	5-9 %

Source : Mc Kinsey & Company.

2. Utilisée pour calculer et répartir les objectifs de gains, l'assiette des achats de l'État, tant qu'elle sera fondée sur la distinction conventionnelle entre achats courants ou métiers, restera contestée par les ministères pour des raisons autant techniques que tactiques

2.1. L'évaluation de l'assiette des achats de l'État, réalisée à partir d'extractions assez complexes de données CHORUS, repose sur la distinction conventionnelle entre achats courants et achats métiers

2.1.1. Le développement de la connaissance financière des achats de l'État fait partie des missions confiées au SAE par le décret du 17 mars 2009 sans qu'il soit parvenu à créer un consensus avec les ministères sur la définition des achats

Au sens de l'article 2 du décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État, le SAE est chargée de définir et de mettre en œuvre la politique des achats courants de l'État. Parmi ses missions, le SAE « 1° conçoit, met en place et exploite le système d'information des achats courants de l'État ainsi que des achats qu'il réalise en application du II de l'article 3, destiné à permettre l'évaluation des besoins, le suivi des achats réalisés et la mesure des résultats obtenus ; 2° veille à la prise en compte des processus d'achats courants dans le système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État ».

A ce titre, le SAE a cherché à améliorer la connaissance financière des achats de l'État en établissant une cartographie des achats, avec un double objectif :

- ♦ **développer des stratégies achats et déterminer des objectifs de gain, comme précisé supra (cf. 1.2 ci-dessus), à partir d'une évaluation fine des achats de l'État, à travers une cartographie réalisée à partir de données d'exécution des dépenses ;**
- ♦ **répartir ces objectifs de gains entre les ministères au prorata de leurs poids respectifs dans les achats courants de l'État, ces gains étant suivis au sein d'un système d'information dédié, l'application IMPACT.**

Quatre années après la constitution du SAE, la détermination de l'assiette des achats de l'État et des départements ministériels ne fait pourtant toujours pas l'objet d'un consensus entre les ministères. Elle fait partie des éléments de la crise de confiance entre le SAE et les ministères constatée dans le cadre du projet de feuille de route.

2.1.2. Jusqu'à présent, l'évaluation de l'assiette des achats de l'État repose sur la distinction conventionnelle entre une liste d'achats courants et des achats spécifiques

La loi de finances, selon les principes de la LOLF, privilégie une présentation et une négociation budgétaire par programme et par fonction. Les achats de l'État peuvent être toutefois évalués, par nature de crédits, à partir de la nomenclature d'exécution des dépenses :

- ◆ les achats de l'État constituent des dépenses de fonctionnement et d'investissement au sens des titres 3 et 5, répartis en trois catégories, la catégorie 31 (dépenses de fonctionnement autres que celles du personnel), la catégorie 51 (dépenses pour immobilisations corporelles de l'État) et la catégorie 52 (dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État) ;
- ◆ au stade de la loi de finances, les crédits sont répartis de façon indicative par titre au sein de chaque programme budgétaire dans les projets annuels de performance (PAP), à charge à chaque gestionnaire ministériel de programmer à un niveau plus fin les dépenses prévisionnelles en matière d'achat.

L'évaluation à un niveau plus fin des dépenses de l'État en matière d'achats suppose d'analyser les données d'exécution budgétaire :

- ◆ l'identification des dépenses en matière d'achats dans CHORUS est possible grâce à une nomenclature de dépenses plus détaillée, qualifiée de **liste des groupes de marchandises** ;
- ◆ chaque groupe de marchandises est rattaché automatiquement à un compte du plan comptable de l'État (PCE), toutefois un même compte PCE peut être rattaché à plusieurs groupes de marchandises ;
- ◆ le lien entre les groupes de marchandises et les comptes PCE est formalisé par une table de passage ;
- ◆ en raison d'anomalies de CHORUS, il n'existe pas à l'heure actuelle de restitution opérationnelle par groupes de marchandises des achats de l'État (cf. ci-dessous) : la **reconstitution des dépenses d'achat de l'État constitue donc un exercice complexe soumis à des imperfections méthodologiques difficilement surmontables en l'état actuel du système d'information financière.**

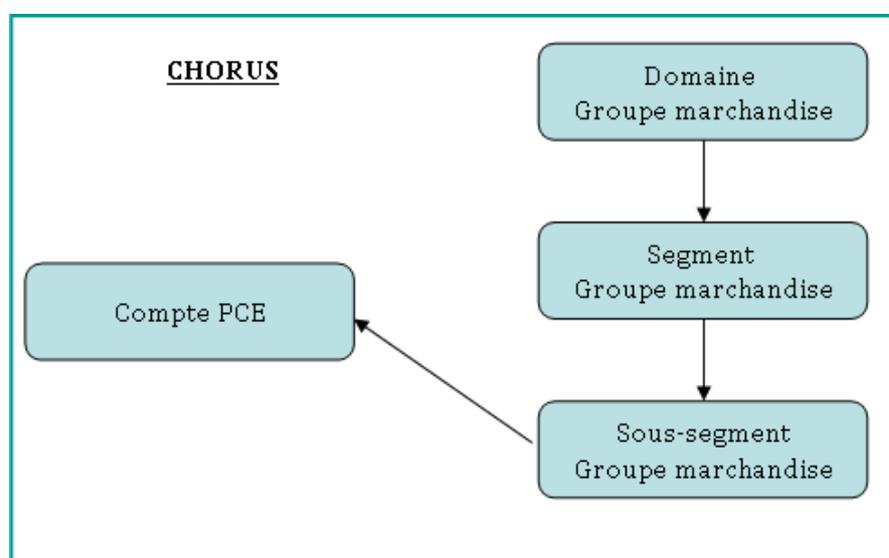
La construction d'une vision consolidée des achats de l'État, avec un niveau de robustesse suffisant, est une difficulté classique des stratégies achats des organisations publiques, identifiées par le cabinet Mc Kinsey²⁶. Les difficultés rencontrées ne sont donc pas propres à l'administration française.

²⁶ Les conditions d'efficacité sont développés dans l'article « Improving public-sector purchasing » du numéro 4 de la revue Mc Kinsey on Government (été 2009) transmise à la mission par le cabinet Mc Kinsey & Company.

Organisée autour de la distinction entre achats courants et achats métiers ou achats spécifiques, la nomenclature actuelle des groupes de marchandises est issue de l'ancienne nomenclature utilisée avant le déploiement de CHORUS par l'agence centrale des achats (ACA) du ministère des finances. La nomenclature d'exécution 2012 distingue trois niveaux de classement des marchandises :

- ◆ des domaines d'achat, au nombre de 6 :
 - l'affranchissement et l'impression ;
 - l'informatique et la télécommunication ;
 - les fournitures générales ;
 - l'immobilier ;
 - les prestations générales ;
 - les achats spécifiques.
- ◆ chaque domaine d'achat, est partagé en 28 segments d'achat puis en 143 sous-segments d'achat, comme le montre le schéma ci-dessous :

Graphique 4 : Nomenclature des groupes de marchandises dans CHORUS



Source : Mission.

Les achats des cinq premiers domaines (1 à 5) constituent les achats courants de l'État, réputés correspondre dans les grandes lignes au périmètre initial de compétence du SAE au sens de l'article 2 du décret n°2009-300 du 17 mars 2009 précité, comprenant les fournitures, les matériels et logiciels I&T, les transports de biens et de personne, l'entretien et l'aménagement immobilier, les véhicules et les carburants, l'impression et l'expédition, les fluides et les services financiers.

Le domaine 6 comprend les achats métiers de l'État, répartis en 46 sous-segments d'achat avec des catégories très diverses qui s'expliquent autant par des raisons historiques que comptables²⁷.

²⁷ Représentant une masse de 12,2 Md€ et concentrés principalement sur le ministère de la défense, les achats métiers comprennent les achats de défense et de sécurité (explosifs, munitions, maintien en capacité opérationnelle) pour 8,9 Md€, les frais d'enquête et de surveillance, les actes médicaux et les produits pharmaceutiques, les dépenses d'enquête publique, les frais de jurés, etc.

Encadré 1 : Les caractéristiques des achats de l'État en 2012

Les achats de l'État ont représenté en 2012 une masse budgétaire de 27,4 Md€ qui peut être décomposée par domaine d'achat comme précisé ci-après :

Graphique 5 : Décomposition des achats de l'État par domaine d'achat

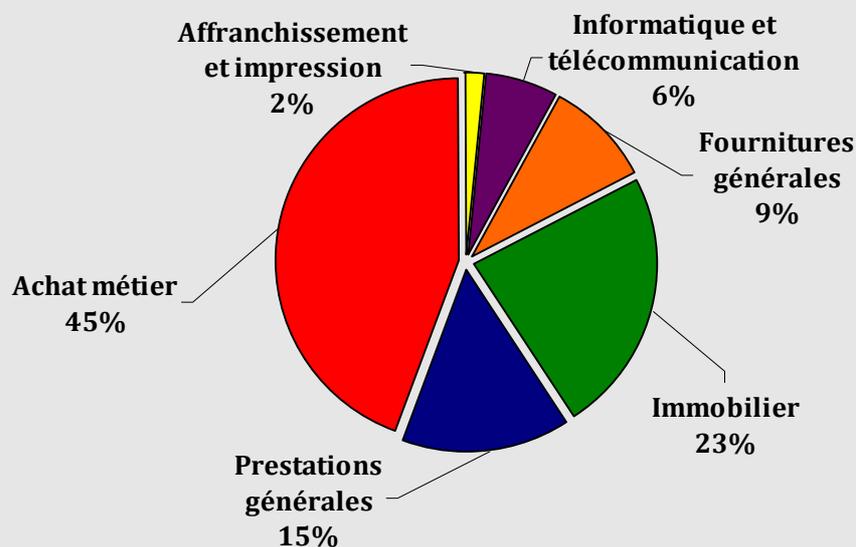


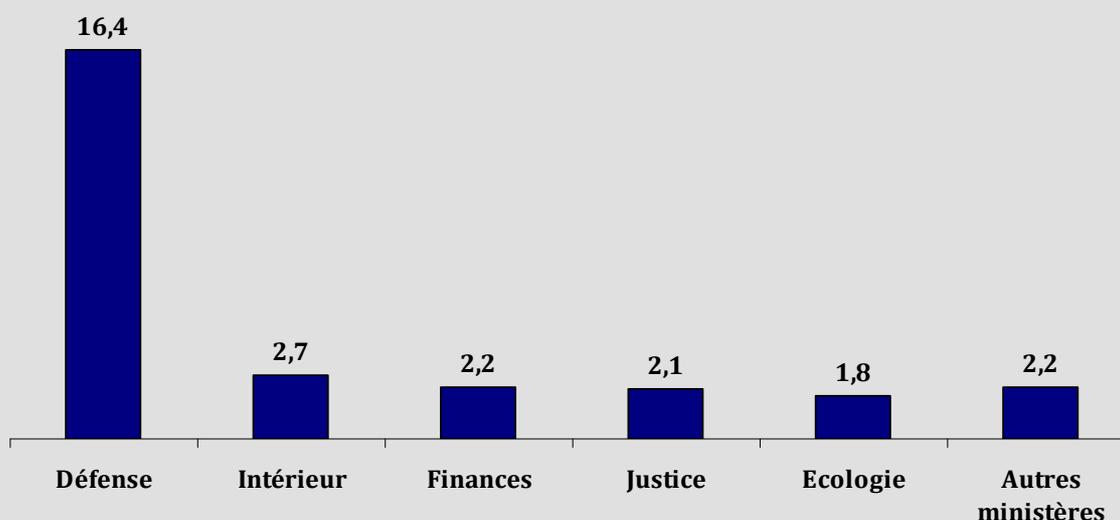
Tableau 6 : Décomposition des achats de l'État par domaine d'achat

Domaine	Montant en 2012 (en €)
Affranchissement et impression	441 903 341
Informatique et télécommunication	1 756 250 642
Fournitures générales	2 583 685 113
Immobilier	6 427 670 535
Prestations générales	3 993 636 501
Achat métier	12 209 403 976
Total	27 412 550 108

Source : DB pour la mission.

Les principaux ministères acheteurs sont le ministère de la défense (16,4 Md€, soit 59,7 %), le ministère de l'intérieur (2,7 Md€, soit 9,8 %), le ministère des finances (2,2 Md€, soit 7,9 %) et le ministère de la justice (2,1 Md€, soit 7,8 %).

Graphique 6 : Décomposition des achats par ministère (en Md€ en 2012)



Source : Mission.

Les données d'exécution budgétaire sur les achats en 2012 ont été extraites de CHORUS à partir des comptes PCE concernés et la table de passage vers les groupes de marchandises, la restitution par groupes de marchandises sous CHORUS n'étant pas opérationnelle (cf. *infra*). Pour exclure les comptes PCE et les groupes de marchandises figurant les catégories 31, 51 et 52 ne correspondant pas à de l'achat (taxes, indemnités et rémunérations hors titre 2, allocations, anomalies CHORUS d'imputation de dépenses d'autres titres etc.), un retraitement manuel a dû être effectué pour un total de 4,1 Md€ par la direction du budget à la demande de la mission.

Le périmètre exclut les CAS et les dépenses exceptionnelles (plan de relance, investissements d'avenir, élections et présidence du G8/G20).

2.1.3. La cartographie des achats de l'État est réalisée par le SAE à partir d'extractions assez complexes de données CHORUS dont la fiabilité ne peut être parfaitement assurée

La répartition des dépenses en matière d'achat à partir des groupes de marchandises, par lesquels les gestionnaires enregistrent les dépenses en matière d'achat, fait normalement l'objet d'une restitution sous CHORUS (restitution INF-DEP-44 - Évolution des montants achetés). Toutefois celle-ci n'est pas opérationnelle et a fait l'objet d'une demande d'intervention du SAE à l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE).

En raison de ces difficultés techniques, l'évaluation de l'assiette des achats de l'État doit être reconstituée manuellement, impliquant de réaliser des extractions assez complexes de données CHORUS à partir des comptes PCE et d'utiliser la table de passage vers les groupes de marchandises. Cette situation est problématique à plusieurs titres :

- ◆ un même compte PCE peut correspondre à plusieurs groupes de marchandises, dans ce cas et par convention est sélectionné le groupe de marchandises dominant ;
- ◆ tous les groupes de marchandises ne constituent pas de l'achat et certains doivent être exclus de l'assiette (taxes, indemnités, allocations, etc.) ;

Annexe I

- ◆ outre ces difficultés de constitution, des erreurs d'imputation fréquentes entre groupes de marchandises au moment de la saisie des opérations d'achat ont été signalées à la mission par divers interlocuteurs, sans que la fréquence des erreurs ait été évaluée ;
- ◆ enfin, la nomenclature des groupes de marchandises, construite à partir d'une ancienne nomenclature de l'agence centrale des achats du ministère des finances, ne reflète pas nécessairement de façon adéquate la nature des achats.

Dans ce contexte, l'amélioration de l'information financière sur les achats fait l'objet d'un groupe de travail interministériel, regroupant le SAE, l'AIFE, la DGFIP et plusieurs ministères (dont les ministères de la défense et de l'écologie), sous la présidence de M. Christophe Baulinet, inspecteur général des finances, dans le cadre de la création d'un nouveau module de CHORUS dédié aux achats (projet SPEND).

Parmi les chantiers en cours figure notamment une refonte de la nomenclature des groupes de marchandises visant à enrichir l'information financière sur les achats, en augmentant le nombre de groupes de marchandises²⁸, et à intégrer le nouveau cadre réglementaire qui renonce à la distinction entre achats courants et métiers. Il est envisagé d'isoler une catégorie d'achats dits spécifiques qui seraient plus limitée que la catégorie actuelle des achats métiers et dont les contours sont en cours de discussion au sein du groupe de travail.

Proposition n° 5 : Poursuivre le travail de refonte de la nomenclature des groupes de marchandises de l'État pour enrichir l'information financière sur les achats et les outils à disposition des gestionnaires pour analyser de façon fine la dépense.

Encadré 2 : Le travail de cartographie des achats 2011 de l'État réalisé par le SAE en 2012

Le SAE a engagé en 2012 un exercice complexe de cartographie des achats de l'État réalisé pour la première fois à **partir de données CHORUS d'exécution budgétaire 2011** et d'une table de passage actualisée entre les nouveaux comptes PCE et les groupes de marchandises qui ont également fait l'objet d'un changement de nomenclature dont les effets sont mal maîtrisés.

▪ **Le SAE a réalisé un premier exercice de cartographie au premier semestre 2012**

Outre les difficultés méthodologiques inhérentes au retraitement des données extraites de CHORUS en l'absence de restitution par groupes de marchandises, l'estimation initiale des assiettes des achats de l'État et des ministères a dû être revue par le SAE en raison d'un double compte au ministère de la défense du carburant (sous-segment « 03.04.06 – FG carburant huile), entre le budget général du ministère et celui du service des essences des armées (SEA), qui a conduit le SAE à diminuer l'estimation du sous-segment de 1 285 655 941 € à 638 141 206 €.

▪ **Le SAE a produit une nouvelle cartographie au second semestre 2012 en retraitant l'assiette du ministère de la défense**

A la suite de la production de la première cartographie des achats de l'État en 2011, le SAE a engagé un dialogue bilatéral avec les ministères (cf. infra) pour procéder le cas échéant à des retraitements de l'assiette. Seule une partie des demandes du ministère de la défense ont été prises en compte par le SAE.

La cartographie actuelle du SAE estime la masse des achats de l'État à 30 075 050 221 € en 2011, dont 17 315 516 749 € d'achats courants, 12 759 533 472 € d'achats métiers et 2 000 000 000 € d'achats du ministère de la défense retraités de façon forfaitaire en achats métiers.

²⁸ On rappellera en revanche que les comptes PCE, révisés en 2010, n'ont pas vocation à être modifiés, le service comptable de l'État étant légitimement vigilant sur la permanence des méthodes.

²⁹ Sont exclus du périmètre des achats par la direction du budget pour la mission les groupes de marchandises couvrant les frais de personnel (indemnités de stages, frais de personnel de déplacements, changements de résidence, congés bonifiés...), divers taxes et impôts, apurements de dettes, comptes d'avances et d'attentes, loyers budgétaires, versements enter BG/CAS/BA/CCF, subventions aux œuvres sociales (mutuelles, prestations repas, associations culturelles et sportives).

Annexe I

Les données du SAE diffèrent à deux titres de celles de la direction du budget : outre une légère différence de périmètre (limitation au budget général pour la direction du budget, en cohérence avec les pratiques de budgétisation), la direction du budget procède à des retraitements des groupes de marchandises²⁹ non assimilables à de l'achat pour obtenir un montant de 27 898 576 794 € en 2011.

2.2. La nouvelle cartographie des achats de l'État du SAE est contestée par les ministères, pour des raisons techniques et tactiques, qui demandent au SAE de retraiter une partie de leurs achats courants en achats métiers, non pris en compte dans le calcul de leurs objectifs de gains

La nouvelle cartographie des achats de l'État a été transmise par assiette ministérielle aux différents responsables ministériels des achats (RMA) au mois de juillet 2012 dans le cadre du comité des achats de juillet 2012. Selon le SAE, une vision d'ensemble des achats de l'État a également été fournie aux responsables ministériels des achats.

L'assiette des achats courants de l'État fait l'objet de désaccord avec les ministères d'abord pour des raisons techniques, comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau 7 : Type de contestations de l'assiette des achats courants en 2011

Type de contestation technique	Exemple
Double compte de dépenses	<ul style="list-style-type: none">▪ Pour l'assiette du ministère de la défense, double compte des carburants entre les programmes du ministère et le service des essences des armées (SEA) (sous-segment « 03.04.06 – FG carburant huile »)▪ Enjeu sur 0,6 Md€
Données obsolètes	<ul style="list-style-type: none">▪ Prise en compte pour l'assiette du ministère de l'écologie du CAS Radars transféré au ministère de l'intérieur et des parcs de l'équipement transférés aux collectivités territoriales▪ Enjeu sur 0,2 Md€
Qualification d'achat contestée	<ul style="list-style-type: none">▪ Qualification d'achat des frais de justice, couvrant des dépenses à tarif réglementé prescrites par les magistrats et des dépenses du secteur associatif habilité, représentant en réalité des subventions pour le fonctionnement d'associations de protection judiciaire de la jeunesse dont leur masse salariale▪ Enjeu sur 0,7 Md€

Source : Mission.

Les cartographies successives depuis 2009 étaient déjà contestées par les ministères pour des raisons similaires mais la **cartographie 2011 repose sur une nouvelle nomenclature des comptes PCE encodée dans CHORUS, dont les effets sont mal maîtrisés**. Le changement de nomenclature pour l'exécution 2010 et l'exécution 2011 a pu générer des transferts de groupes de marchandises entre achats métiers et courants sans qu'il soit possible de distinguer l'effet du changement de nomenclature et de l'effet de l'évolution à la hausse ou à la baisse des dépenses du ministère.

Sous ces réserves, on peut considérer avec prudence que le changement de la nomenclature des groupes de marchandises a eu tendance à réduire les achats métiers au ministère de l'agriculture (les achats métiers baissent de 45 % de 94 M€ à 52 M€) et au ministère de la justice (les achats métiers baissent de 55 % 284 M€ à 128 M€) et à les augmenter pour les autres ministères comme au niveau global de l'État.

Plus globalement les assiettes d'achats courants font l'objet de désaccords pour des raisons tactiques : dès lors que l'assiette des achats courants sert de base au calcul des objectifs ministériels de gains achats, au prorata du poids respectif dans les achats courants de l'État, les ministères cherchent à faire retraiter leurs achats courants en métiers, non pris dans le calcul de leurs objectifs de gains.

Dans ce contexte un premier retraitement d'assiette a été effectué par le SAE basculant forfaitairement 2 Md€ de l'assiette courante du ministère de la défense vers son assiette métiers. Mécaniquement ce retraitement a modifié la répartition des objectifs ministériels de gains et a diminué de 120 M€ l'objectif chiffré de gain pour l'État (cf. *infra*) :

- ◆ ce retraitement a été rendu nécessaire par des erreurs de comptabilisation du SAE, avec un double compte sur le poste essence (cf. Tableau 7 : Type de contestations de l'assiette des achats courants en 2011) ;
- ◆ ce retraitement s'explique aussi par des données sous-jacentes sur les achats courants dont la robustesse peut inévitablement être contestée en raison des limites avérées de l'information financière sur les achats – ainsi le SAE a accepté de retraiter une partie des dépenses de prestations générales d'études et de conseils, liées à la politique de dissuasion nucléaire, qui étaient nomenclaturées comme des achats courants³⁰ ;
- ◆ la mission note toutefois que le ministère de la défense a renseigné en 2012 25,4 % de gains métiers dans l'application IMPACT. **Il faut donc prendre acte que la distinction entre achats courants et métiers ne constitue visiblement pas un critère pertinent selon le ministère de la défense.**

D'autres retraitements sont demandés par les ministères à hauteur de 2,1 Md€ supplémentaires par les ministères rencontrés par la mission (défense, justice, écologie) avec des arguments en partie légitimes mais maximalistes, comme précisé dans le tableau ci-dessous : outre les évolutions de périmètre en 2013 par rapport à l'état de la dépense en 2011, les ministères contestent fondamentalement l'existence de levier achat, tels que développés par le SAE, pour agir sur ce type de dépense.

Tableau 8 : Contestations de l'assiette par les ministères inclus dans l'échantillon de la mission (en M€)

Ministère	Assiette d'achats courants initiale	Assiette d'achats courants retraitée par le SAE	Demandes des ministères de retraitement supplémentaire pour 2,1 Md€
Défense ³¹	6 773 M€	4 794 M€	866 M€ (base industrielle de technologie et de défense, flux internes au ministère, opérations extérieures)

³⁰ Le sous-segment « 05.07.03 – PG études et conseils » pour le ministère de la défense est passé de 757,348 M€ à 145,254 M€ à la suite du retraitement opéré par le SAE, soit une baisse de 612,094 M€.

³¹ Les données du tableau reprennent les demandes de la note du ministère de la défense en date du 19 janvier 2013 fixant l'assiette à 3,9 Md€. Dans une note transmise à la mission en date du 15 mai 2013, le ministère de la défense a proposé une nouvelle réévaluation à la baisse de ses achats courants à 3,366 Md€ en 2011, à la suite de retraitement de dépenses en achats métiers, d'exclusion des opérations extérieures et à des « refacturations ministérielles et interministérielles lesquelles correspondent à des prestations internes et non pas à de l'achat ».

Annexe I

Ministère	Assiette d'achats courants initiale	Assiette d'achats courants retraitée par le SAE	Demandes des ministères de retraitement supplémentaire pour 2,1 Md€
Justice	2 019 M€	Pas de retraitement	459 M€ (frais de justice) ³² 245 M€ (secteur associatif habilité (SAH)) 270 M€ (investissements immobiliers lourds – prisons et tribunaux)
Écologie	1 839 M€	Pas de retraitement	279 M€ (CAS Radars transférés au ministère de l'intérieur, parcs de l'équipement transférés aux collectivités locales, prestations diverses)

Source : Mission.

D'autres contestations d'assiette ont été signalées à la mission par les ministères non examinés spécifiquement par la mission dans son échantillon, par exemple le ministère de la culture qui demande à exclure les dépenses correspondant aux abonnements de l'agence France Presse (AFP)³³ pour 117 M€ en 2011.

Potentiellement chaque ministère conteste ou pourrait contester son assiette d'achats courants pour réduire son objectif de gains en s'appuyant tactiquement sur les limites avérées de l'information financière sur les achats.

Or comme le montre le retraitement du ministère de la défense auquel a consenti le SAE, **la démarche n'est pas neutre dès lors que chaque retraitement de l'assiette des achats courants modifie les objectifs relatifs des ministères et l'objectif global de l'État calculé à partir des achats courants.**

Plusieurs ministères ont recalculé leur projet objectif de gain pour 2013 après une révision à la baisse de leur assiette (par exemple le ministère de l'écologie) ou prolongent l'objectif de 2012 (par exemple le ministère de la justice).

Face aux demandes des ministères, le SAE cherche, à raison, à distinguer deux logiques.

D'abord la méthode de construction de l'objectif global sur le périmètre de l'État et non de chaque ministère. Celle-ci est réalisée à partir d'une analyse micro du potentiel de gain au niveau des sous-segments d'achat (cf. 1.2 ci-dessus) et passe par l'application de décote aux différents types d'achat en fonction de la rigidité du segment. Dans ce cadre, le SAE prend en compte les arguments des ministères en neutralisant une partie des dépenses jugées rigides par des décotes, par exemple pour les dépenses de carburant hors véhicules, les dépenses d'abonnement et les frais de justice.

Ensuite la méthode de répartition de cet objectif entre les ministères. Celle-ci suppose de disposer d'une **clef objective**, en s'appuyant sur des assiettes d'achat courants non retraitées de la cartographie des achats de l'État. Dans ce cadre, le SAE ne souhaite pas prendre en compte les demandes de retraitement des ministères. A ce titre le SAE insiste sur le fait que les ministères peuvent développer leurs actions achats sur les segments de leur choix. D'ailleurs 18 % des gains renseignés dans l'application IMPACT portent sur des achats métiers, alors même qu'ils sont exclus de l'assiette des achats courants de l'État.

³² La cartographie du ministère de la justice, basée sur les données de 2010 extraites du système d'information INDIA, chiffre les frais de justice à 459 071 588 €, dont 273 228 413 M€ d'achats nomenclaturés comme courants en tant que fournitures et prestations générales, en particulier les dépenses d'affranchissement (57 M€), les honoraires d'huissier (19 M€) et les frais d'acte (103 M€).

³³ Soit le sous-segment « 03.01.01 – FG livres et revues » pour 116,975 M€ en 2011.

Le SAE a cherché à juste titre à éviter le mitage des assiettes des achats courants des ministères, qui ne peuvent être fiabilisées tant qu'elles seront construites sur la nomenclature actuelle des groupes de marchandises.

L'utilisation de ces assiettes courantes comme méthode de répartition de l'objectif entre les ministères est problématique dans ce contexte, compte-tenu de son manque de robustesse et plaide pour un changement de méthode mais aussi un portage politique fort pour fixer les objectifs des ministères.

2.3. La polarisation du débat sur les assiettes d'achats courants est nuisible d'autant que la cartographie des achats de l'État repose sur une division entre achats courants et métiers écartée par les projets de texte sur les achats et une nomenclature comptable en cours de refonte

Le débat sur les assiettes est pourtant vain à plusieurs titres et détourne l'action du SAE et du comité des achats de leurs missions pour développer de stratégies achat.

En premier lieu, même retraitée, l'information financière sur les achats de l'État, organisée autour de cette distinction entre achats courants et métiers, n'est pas suffisamment robuste pour asseoir une stratégie achat interministérielle crédible : la détermination des gains à partir de ces assiettes reposera nécessairement sur des **décisions conventionnelles**, approximatives, toujours contestables.

En deuxième lieu, les **projets de textes sur le SAE en cours de validation par le Gouvernement ne reprennent pas la notion d'achats courants ou métiers**. La distinction entre achats courants et métiers s'appuie juridiquement sur l'article 2 du décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État, disposant que « *le service des achats de l'État définit et met en œuvre la politique des achats courants de l'État* » et comptablement sur la nomenclature des groupes de marchandises (cf. 2.1.2 ci-dessus).

Or l'article 2 du projet de décret modificatif³⁴ ne reprend pas cette formulation et isole simplement les achats de défense et de sécurité³⁵, qui constituent une notion juridique au sens de l'article 179 du code des marchés publics. Le nouveau décret pousse donc pour la prise en compte d'assiettes larges fondées sur l'ensemble des achats de l'État hors achats de défense et de sécurité. Selon le vade-mecum des marchés publics de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, les marchés de défense et de sécurité sont « *les marchés ayant pour objet la fourniture d'équipements militaires, des travaux, fournitures ou services directement liés ces équipements, ou des travaux et services acquis à des fins spécifiquement militaires* »³⁶.

Le périmètre juridique des achats de défense et de sécurité peut d'ailleurs être rapproché d'une notion comptable, puisque la nomenclature des groupes de marchandises contient un sous-segment d'achats métiers relatifs aux achats de défense et de sécurité, dont la dénomination correspond aux types de dépenses identifiées par l'article 179 du code.

³⁴ Version du 8 mai 2013 transmis à la mission par le cabinet du ministre de l'économie et des finances.

³⁵ Le I de l'article 2 du projet de décret modificatif dispose que « *dans les conditions prévues par le présent décret, le service des achats de l'Etat définit, anime et contribue à la mise en œuvre, conjointement avec les ministères, de la politique des achats de l'Etat, à l'exception des achats de défense et de sécurité au sens de l'article 179 du code des marchés publics. Il contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique des achats des établissements publics de l'État* ».

³⁶ Fiche 3 du vade-mecum des marchés publics (édition 2013).

Toutefois l'équivalence entre la notion juridique de marchés de défense et de sécurité et la notion comptable d'achats de défense et de sécurité n'est pas parfaite. Il est possible que le ministère de la défense inscrivent comptablement dans d'autres groupes de marchandises des dépenses en matière d'achat ayant fait l'objet de marché de défense et de sécurité au sens du code des marchés publics³⁷, dans la mesure où les dispositions de l'article 179 du code des marchés publics peuvent être interprétées assez largement³⁸, en fonction du choix ou non de recourir aux dispositions spécifiques du code, notamment en vue d'assurer le renforcement de la base industrielle et technologique de dépense européenne (cf. l'encadré ci-dessous).

Au sens comptable les achats de défense et de sécurité ont représenté 8,92 Md€ en 2012, dont 8,75 Md€ pour le ministère de la défense³⁹.

Encadré 3 : Les marchés de défense et de sécurité dans le code des marchés publics

La notion d'achats de défense et de sécurité est d'abord juridique, outre des règles particulières de passation des marchés publics, les dispositions de la troisième partie du code des marchés publics, relative aux achats de défense et de sécurité, bien qu'ils soient soumis aux dispositions de l'article 1 du code, ont « *aussi pour objectif d'assurer le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne* » selon l'article 177 du code des marchés publics.

Au titre de l'article 179, les marchés de défense et de sécurité comprennent :

1° La **fourniture d'équipements, y compris leurs pièces détachées, composants ou sous-assemblages, qui sont destinés à être utilisés comme armes, munitions ou matériel de guerre,** qu'ils aient été spécifiquement conçus à des fins militaires ou qu'ils aient été initialement conçus pour une utilisation civile puis adaptés à des fins militaires ;

2° La fourniture d'équipements destinés à la sécurité, y compris leurs pièces détachées, composants ou sous-assemblages, et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés dans l'intérêt de la sécurité nationale ;

3° Des travaux, fournitures et services directement liés à un équipement visé au 1° ou au 2°, y compris la fourniture d'outillages, de moyens d'essais ou de soutien spécifique, pour tout ou partie du cycle de vie de l'équipement ; le cycle de vie de l'équipement est l'ensemble des états successifs qu'il peut connaître, notamment la recherche et développement, le développement industriel, la production, la réparation, la modernisation, la modification, l'entretien, la logistique, la formation, les essais, le retrait, le démantèlement et l'élimination ;

4° Des travaux et services ayant des fins spécifiquement militaires ou des travaux et services destinés à la sécurité et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés dans **l'intérêt de la sécurité nationale** ;

5° Des travaux, fournitures ou services mentionnés aux 1° à 4° et des travaux, fournitures ou services qui n'y sont pas mentionnés, lorsque la passation d'un marché unique est justifiée pour des raisons objectives.

Pour ces catégories de marché, les obligations de publicité et de mise en concurrence dépendent de la sensibilité du marché.

³⁷ En particulier pour le domaine des prestations générales.

³⁸ La mission n'a pas eu connaissance d'une doctrine précise d'utilisation et de dispositifs de contrôle du recours à cette base juridique.

³⁹ Les chiffres sont issues de données CHORUS d'exécution 2012 extraites par la direction du budget pour le compte de la mission. Puisque la catégorie achats de défense et de sécurité a vocation à être exclue de l'assiette des achats des ministères prise en compte dans le calcul des objectifs de gains, il conviendra de s'assurer que le sous-segment ne gonfle pas artificiellement par la suite et ne constitue pas un point de fuite des stratégies achats. Pour cette raison, la mission a par ailleurs préconisé que soit fixé un objectif de gain complémentaire pour les achats de défense et de sécurité.

Assez logiquement, le projet de décret modificatif exclut ces achats du périmètre opérationnel du SAE et prévoit au I de l'article 2 que « *dans les conditions prévues par le présent décret, le service des achats de l'État définit, anime et contribue à la mise en œuvre, conjointement avec les ministères, de la politique des achats de l'État, à l'exception des achats de défense et de sécurité au sens de l'article 179 du code des marchés publics* ».

En troisième lieu, la nomenclature comptable actuelle des groupes de marchandises utilisée dans CHORUS est en cours de refonte pour prendre en compte l'évolution du cadre réglementaire. Comme précisé au 0 ci-dessus, il est envisagé de revoir la segmentation des achats pour améliorer la fiabilité de l'information financière. **Cette nomenclature pourrait être opérationnelle en 2014.**

Au total la distinction entre achats courants et achats métiers n'est pas pertinente pour déterminer les objectifs de gain par ministère. Il convient de souligner par ailleurs qu'outre son caractère conventionnel et bientôt obsolète, cette distinction n'a pas d'intérêt pratique pour les gestionnaires dans les ministères, dans les directions financières ou pour les missions achats. Cet état de fait est illustré par la part des gains métiers déclarés dans IMPACT (18 % sur 2011-2012, 25,4 % en 2012 pour le ministère de la défense), alors même que ceux-ci sont exclus du périmètre historique du SAE.

3. La méthode de répartition de l'objectif État entre les ministères à partir de la distinction achats courants / achats métiers n'est pas pertinente et doit être abandonnée au profit d'une méthode globale

3.1. Les choix de répartition des objectifs de gains achats entre ministères, nécessairement conventionnels, génèrent des effets redistributifs mal maîtrisés

Jusqu'en 2012, l'objectif assigné aux ministères, sur la base d'une ancienne cartographie des achats courants, était « négocié » chaque année entre le ministère et le SAE et ajusté le cas échéant pour sécuriser l'adhésion à la démarche.

Les résultats atteints par les ministères ne sont pas pris en compte dans la détermination des objectifs de gain des années suivantes (sous la forme de bonus ou de malus). Le tableau ci-dessous précise les objectifs et les résultats atteints de 2010 à 2012. En 2012, si l'objectif global de l'État est dépassé pour un total de 339,5 M€, six ministères sur douze n'ont pas atteint leur cible (affaires étrangères, agriculture, culture, écologie, santé, justice, services du Premier ministre).

On rappellera que ces gains achats sont déclarés par les ministères dans l'application IMPACT mais ne font pas l'objet d'une démarche d'audit approfondie (cf. annexe III relative au passage du gain achats en gain budgétaire).

Annexe I

Tableau 9 : Objectifs de gains achats cibles et réalisés de 2010 à 2012 (en M€)

Ministère	Objectif en 2010	Réalisé	Degré de réalisation de l'objectif	Objectif en 2011	Réalisé	Degré de réalisation de l'objectif	Objectif en 2012	Réalisé	Degré de réalisation de l'objectif	Part dans l'objectif sur 2010-2012	Part dans les gains déclarés
Affaires étrangères	7	0	0,0 %	7	3,7	52,9 %	7,1	2,4	33,8 %	2,2 %	0,9 %
Agriculture	6	0	0,0 %	6	4,1	68,3 %	6,4	1,7	26,6 %	1,9 %	0,8 %
Culture	4	0	0,0 %	8	3,2	40,0 %	4,1	4,1	100,0 %	1,7 %	1,1 %
Défense	108	4	3,7 %	103	119,7	116,2 %	106,9	125,9	117,8 %	33,3 %	36,1 %
Écologie	29	3	10,3 %	16 ⁴⁰	16,8	105,0 %	16,4	9,9	60,4 %	6,4 %	4,3 %
Économie et Budget	61	12	19,7 %	65	57,9	89,1 %	51,2	60,6	118,4 %	18,6 %	18,9 %
Éducation nationale	11	0	0,0 %	10	6,9	69,0 %	11,4	11,4	100,0 %	3,4 %	2,6 %
Intérieur	38	13	34,2 %	48	48,9	101,9 %	51,4	61,9	120,4 %	14,4 %	17,9 %
Justice	44	0	0,0 %	21	29,3	139,5 %	35,3	34,6	98,0 %	10,5 %	9,2 %
Santé	9	15	166,7 %	6	7,1	118,3 %	6	2,1	35,0 %	2,2 %	3,5 %
Services du Premier Ministre	12	0	0,0 %	7	3,4	48,6 %	10,1	5,4	53,5 %	3,0 %	1,3 %
Travail	2	0	0,0 %	3	2,7	90,0 %	3	3,6	120,0 %	0,8 %	0,9 %
Total pour l'État	333	48 ⁴¹	14,4 %	300	303,7	101,2 %	321,3 ⁴²	339,5	105,7 %	100,0 %	100,0 %

Source : Données SAE – IMPACT. Calculs IGF.

⁴⁰ L'objectif du ministère de l'écologie a été ajusté de 31 à 16 M€ en 2011.

⁴¹ Le SAE identifie en 2010 73 M€ de gains interministériels liés aux marchés du SAE.

⁴² L'objectif en 2012 intègre un objectif cible de 12 M€ pour les chargés de mission régionaux achats (CMRA) et un objectif réalisé de 19 M€.

Annexe I

A la suite de la définition de l'objectif global de l'État dans le projet de feuille de route, le SAE a réalisé un projet de répartition des objectifs de gains entre les ministères sur la base des nouvelles assiettes d'achats courants des ministères. Ces objectifs ont été transmis aux ministères en juillet 2012.

Ce projet de répartition a fait des gagnants et des perdants par rapport à l'année 2012 comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 10 : Objectifs de gains achats dans le projet feuille de route 2013-2015 avant retraitement du ministère de la défense (en M€)

	2013	2014	2015	Période 2013-2015	Part sur la période 2013-2015	Part dans l'objectif 2012	Gagnant ou perdant
Affaires étrangères	6	8	10	24	1,9 %	2,2 %	Gagnant
Agriculture	3	4	4	11	0,9 %	2,0 %	Gagnant
Culture	6	9	11	26	2,0 %	1,3 %	Perdant
Défense	121	173	210	504	39,1 %	33,3 %	Perdant
Écologie	33	47	57	137	10,6 %	5,1 %	Perdant
Finances	42	60	73	175	13,6 %	15,9 %	Gagnant
Éducation nationale	7	10	11	28	2,2 %	3,5 %	Gagnant
Intérieur	43	62	74	179	13,9 %	16,0 %	Gagnant
Justice	35	53	62	150	11,6 %	11,0 %	Perdant
Santé	3	4	4	11	0,9 %	1,9 %	Gagnant
Services du PM	9	12	15	36	2,8 %	3,1 %	Gagnant
Travail	2	3	3	8	0,6 %	0,9 %	Gagnant
Total	310	445	534	1289	100,0 %	100,0 %	-

Source : Données SAE. Calculs IGF.

Fin 2012 le SAE a accepté de revoir à la baisse l'objectif de la défense compte-tenu du double compte du poste carburant et de dépenses spécifiques au ministère de la défense que le SAE a accepté d'exclure de l'assiette de répartition des gains.

Ce retraitement, réalisé dans des conditions que la mission juge peu transparentes, a conduit mécaniquement à rehausser les objectifs des autres ministères, qui n'ont cependant pas eu communication de l'objectif révisé.

Dans ce nouveau projet de répartition négocié avec le ministère de la défense, le principal gagnant est le ministère de la défense, y compris par rapport à la situation actuelle pour l'objectif 2012, même s'il continue encore aujourd'hui à contester l'assiette, et les principaux perdants sont les ministères de l'écologie et de la justice.

Tableau 11 : Objectifs de gains achats dans le projet feuille de route 2013-2015 après retraitement du ministère de la défense (en M€)

Ministères	Objectif initial du SAE	Part pour 2013-2015	Objectif révisé du SAE	Part pour 2013-2015	Part en 2012	Gagnant ou perdant
Affaires étrangères	24	1,9 %	24	2,1 %	2,2 %	Gagnant
Agriculture	11	0,9 %	12	1,0 %	2,0 %	Gagnant
Culture	26	2,0 %	26	2,2 %	1,3 %	Perdant
Défense	504	39,1 %	366	31,3 %	33,3 %	Gagnant
Écologie	137	10,6 %	140	12,0 %	5,1 %	Perdant
Finances	175	13,6 %	178	15,2 %	15,9 %	Gagnant
Éducation nationale	28	2,2 %	29	2,5 %	3,5 %	Gagnant

Annexe I

Ministères	Objectif initial du SAE	Part pour 2013-2015	Objectif révisé du SAE	Part pour 2013-2015	Part en 2012	Gagnant ou perdant
Intérieur	179	13,9 %	184	15,7 %	16,0 %	Gagnant
Justice	150	11,6 %	155	13,2 %	11,0 %	Perdant
Santé	11	0,9 %	11	0,9 %	1,9 %	Gagnant
Services du PM	36	2,8 %	37	3,2 %	3,1 %	Perdant
Travail	8	0,6 %	8	0,7 %	0,9 %	Gagnant
Total pour l'État	1289	100,0 %	1170	100,0 %	100,0 %	-

Source : Données SAE. Calculs IGF.

Chaque projection de répartition génère des effets redistributifs entre ministères qu'il faut pouvoir piloter à partir de la méthode de répartition la plus robuste possible, en partant d'un point de départ intrinsèquement déséquilibré.

3.2. Une méthode globale de répartition des objectifs à partir des achats totaux en 2012 paraît plus robuste et permettra de tirer la conséquence des nouveaux textes sur la politique des achats de l'État

Compte-tenu de l'impasse du débat sur les assiettes d'achats courants des ministères et du caractère obsolète des données d'exécution 2011, la mission préconise de changer de méthode de répartition de l'objectif de gain à partir d'une **méthode dite globale en se fondant sur les achats totaux de l'État, à l'exception des achats qualifiés de défense et sécurité** dans la nomenclature des groupes de marchandises.

En outre il est préconisé d'utiliser les **données d'exécution 2012**⁴³ (cf. Encadré 4 : Les caractéristiques des achats de l'État en 2012).

Cette méthode de répartition des objectifs entre les ministères vise à fixer un **objectif sur une base pluriannuelle pour la période 2013-2015**, qui pourra être décliné annuellement, sans que la fixation de l'objectif de gains achats fasse l'objet de nouveaux débats chaque année ou ne prolonge la discussion budgétaire sur d'autres bases.

Plusieurs scénarii de répartition peuvent être envisagés pour répartir un **objectif global stabilisé à 1,3 Md€** sur une base pluriannuelle, avec mécaniquement des effets sur la contribution respective de chaque ministère.

Le premier scénario se fonde sur une répartition de l'objectif de 1,3 Md€ sur la base des achats des ministères en 2012 à l'exception des achats de défense et de sécurité. Cette méthode s'inscrit ainsi pleinement dans le cadre des projets de textes.

⁴³ Les données d'exécution 2012 constituent une base plus pertinente que les données d'exécution 2011 qui nécessiteraient *a minima* de prendre en compte le transfert du CAS Radars au ministère de l'intérieur et le transfert du parc de l'équipement aux collectivités territoriales. Des transferts de périmètre ministériel ont été constatés de 2011 à 2012 : le ministère du travail a une assiette supérieure en 2012, les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » étaient précédemment rattachés au ministère des finances.

Annexe I

Tableau 12 : Scénario 1 de répartition de l'objectif de 1,3 Md€ en fonction du poids des ministères dans les achats de l'État en 2012 à l'exception des achats de défense et de sécurité

Ministères	Assiette totale des achats	Clef	Objectif pluriannuel (en M€)	Assiette hors achats de défense et de sécurité	Clef	Objectif pluriannuel (en M€)	Rappel de la part en 2012
Affaires étrangères	248 782 374	0,9 %	12	246 936 100	1,3 %	17	2,2 %
Agriculture	183 741 282	0,7 %	9	182 776 986	1,0 %	13	2,0 %
Culture	365 952 777	1,3 %	17	364 618 721	2,0 %	26	1,3 %
Défense	16 374 336 212	59,7 %	777	7 624 778 344	41,2 %	536	33,3 %
Écologie	1 804 255 031	6,6 %	86	1 783 061 686	9,6 %	125	5,1 %
Finances	2 174 625 470	7,9 %	103	2 156 844 396	11,7 %	152	15,9 %
Éducation nationale	428 824 023	1,6 %	20	427 936 217	2,3 %	30	3,5 %
Intérieur	2 683 497 276	9,8 %	127	2 576 713 940	13,9 %	181	16,0 %
Justice	2 129 079 375	7,8 %	101	2 121 118 946	11,5 %	149	11,0 %
Santé	193 893 495	0,7 %	9	192 554 064	1,0 %	14	1,9 %
Services du Premier Ministre	552 751 223	2,0 %	26	546 690 200	3,0 %	38	3,1 %
Travail ⁴⁴	272 811 570	1,0 %	13	271 922 506	1,5 %	19	0,9 %
Total pour l'État	27 412 550 108	100,0 %	1 300	18 495 952 105	100,0 %	1 300	100,0 %

Source : Données DB. Calculs IGF.

Cette méthode est globalement moins favorable au ministère de la défense dans la mesure où les achats de défense et de sécurité correspondent à un volume d'achat inférieur à celui des achats métiers. Toutefois si les achats totaux, y compris de défense et de sécurité, étaient pris en compte, la part du ministère de la défense passerait de 40,8 % à 59,3 %.

Le second scénario, qui se fonde également sur l'assiette des achats totaux de l'État en 2012 à l'exception des achats de défense et de sécurité, consiste à changer d'approche pour le calcul de l'objectif de gain, en appliquant un taux d'effort sur l'assiette différencié suivant les ministères civils (2,5 % par an) et le ministère de la défense (2 % par an)⁴⁵. Ces taux d'effort débouchent également sur un objectif global proche de 1,3 Md€.

Le choix d'une approche différenciée entre les ministères civils et le ministère de la défense peut se justifier s'il est décidé de limiter ou de piloter, de façon transparente et sans retraitement artificiel des assiettes, les effets redistributifs par rapport à la situation actuelle et le scénario 1.

⁴⁴ Comme précisé ci-dessus, le ministère du travail connaît une augmentation de son objectif compte-tenu du changement de son assiette, qui intègre désormais les programmes 102 et 103 rattachés antérieurement au ministère des finances.

⁴⁵ Selon la même logique différenciée, d'autres taux pourraient être retenus pour piloter les effets redistributifs entre les ministères, avec par exemple un taux de 1,75 % pour le ministère de la défense (objectif de 400 M€) et un taux de 2,75 % pour les ministères civils.

Annexe I

Le ministère de la défense représente un volume d'achat très supérieur à celui des autres ministères (59,7 % des achats totaux, 41,2 % des achats hors défense et sécurité). Par ailleurs, compte-tenu de l'absence d'équivalence parfaite entre la notion juridique de marchés de défense et de sécurité et la notion comptable d'achats de défense et de sécurité⁴⁶, un taux spécifique de 2 % pour le ministère de la défense permet de prendre en compte ce risque de non équivalence.

A cette fin, la mission précise que s'il était appliqué un taux d'effort annuel de 2,5 % à l'assiette du ministère de la défense (hors défense et sécurité), l'objectif global passerait de 457 M€ à 572 M€. **Le choix d'un taux différencié pour le ministère de la défense correspond donc à un abattement de 20 % de l'objectif du ministère de la défense.**

Dans ce cas l'objectif du ministère de la défense représenterait la moyenne des objectifs successifs assignés au ministère de la défense dans les projets de feuille de route du SAE (cf. Tableau 11 : Objectifs de gains achats dans le projet feuille de route 2013-2015 après retraitement du ministère de la défense (en M€)), avec une part dans l'objectif global à peu près équivalente de la situation en 2012.

Tableau 13 : Scénario 2 (privilegié par la mission) de répartition de l'objectif de 1,3 Md€ en fonction d'un taux d'effort différencié pour les ministères civils et le ministère de la défense

Ministères	Assiette hors achats de défense et de sécurité	Taux d'effort	Objectif pluriannuel (en M€)	Clef
Affaires étrangères	246 936 100	2,5 % par an	19	1,5 %
Agriculture	182 776 986	2,5 % par an	14	1,1 %
Culture	364 618 721	2,5 % par an	27	2,1 %
Défense	7 624 778 344	2 % par an	457	35,9 %
Écologie	1 783 061 686	2,5 % par an	134	10,5 %
Finances	2 156 844 396	2,5 % par an	162	12,7 %
Éducation nationale	427 936 217	2,5 % par an	32	2,5 %
Intérieur	2 576 713 940	2,5 % par an	193	15,2 %
Justice	2 121 118 946	2,5 % par an	159	12,5 %
Santé	192 554 064	2,5 % par an	14	1,1 %
Services du Premier Ministre	546 690 200	2,5 % par an	41	3,2 %
Travail	271 922 506	2,5 % par an	20	1,6 %
Total pour l'État	18 495 952 105	2,5 % par an	1 272	100,0 %

Source : Données DB. Calculs IGF.

Toujours sur la base de cette méthode, d'autres taux d'effort pourraient en théorie être envisagés, en maintenant l'objectif global de gain de 1,3 Md€ et en faisant varier les couples d'effort entre les ministères civils et le ministère de la défense (cf. tableau ci-dessous).

Comme précisé ci-dessous, un objectif complémentaire pourrait, le cas échéant, être fixé au ministère de la défense dans le cadre de l'évaluation lancée par le CIMPAP des achats de maintenance des armées.

La mission privilégie le scénario 2 de répartition car il permet de piloter, en toute transparence et sans retraitement artificiel des assiettes les objectifs des ministères, en fonction du traitement que le Gouvernement souhaite réserver au ministère de la défense (3.3 ci-dessous).

⁴⁶ La notion juridique de marché de défense et de sécurité est susceptible de recouvrir un champ plus large que la catégorie comptable d'achats de défense et de sécurité (cf. encadré 3 ci-dessus).

Annexe I

Le scénario 2 présente toutefois un risque opérationnel : en affichant un taux d'effort sur l'assiette des achats, les ministères pourraient continuer à vouloir retraiter de façon autonome leur assiette d'achats pour exclure des segments qu'ils considèrent comme rigides et réviser à la baisse leur objectif de gain. A l'occasion de la transmission des objectifs définitifs de gains des ministères, il conviendra également d'exclure d'emblée tout retraitement ou mitage des assiettes d'achat.

A toutes fins utiles, s'il était choisi d'augmenter l'objectif de gain pour l'État de 1,3 à 1,5 Md€ par exemple, le couple 3 % pour les ministères civils et 2,5 % pour le ministère de la défense serait le taux d'effort le plus adapté⁴⁷.

⁴⁷ Sur la base des mêmes assiettes que *supra*, le couple (3 % ; 2,5 %) permet de répartir un objectif gain de 1 550 M€. Le couple (3,5 % ; 2,5 %) permet d'obtenir un objectif de gain de 1 713 M€.

Annexe I

Tableau 14 : Scénario 2 de répartition de l'objectif de 1,3 Md€ en fonction de taux d'effort différenciés pour les ministères civils et le ministère de la défense : couple 1 privilégié par la mission (2,5 %, 2 %), couple 2 (2,75 %, 1,75 %), couple 3 (3 %, 1,5 %)

Ministères	Taux d'effort 1	Objectif pluriannuel 1 (en M€)	Clef 1	Taux d'effort 2	Objectif pluriannuel 2 (en M€)	Clef 2	Taux d'effort 3	Objectif pluriannuel (en M€) 3	Clef 3
Affaires étrangères	2,5 % par an	19	1,5 %	2,75 % par an	20	1,5 %	3 % par an	22	1,7 %
Agriculture	2,5 % par an	14	1,1 %	2,75 % par an	15	1,2 %	3 % par an	16	1,2 %
Culture	2,5 % par an	27	2,1 %	2,75 % par an	30	2,3 %	3 % par an	33	2,5 %
Défense	2 % par an	457	35,9 %	1,75 % par an	400	30,9 %	1,5 % par an	343	26,0 %
Écologie	2,5 % par an	134	10,5 %	2,75 % par an	147	11,3 %	3 % par an	160	12,1 %
Finances	2,5 % par an	162	12,7 %	2,75 % par an	178	13,7 %	3 % par an	194	14,7 %
Éducation nationale	2,5 % par an	32	2,5 %	2,75 % par an	35	2,7 %	3 % par an	39	3,0 %
Intérieur	2,5 % par an	193	15,2 %	2,75 % par an	213	16,4 %	3 % par an	232	17,6 %
Justice	2,5 % par an	159	12,5 %	2,75 % par an	175	13,5 %	3 % par an	191	14,5 %
Santé	2,5 % par an	14	1,1 %	2,75 % par an	16	1,2 %	3 % par an	17	1,3 %
Services du Premier Ministre	2,5 % par an	41	3,2 %	2,75 % par an	45	3,5 %	3 % par an	49	3,7 %
Travail	2,5 % par an	20	1,6 %	2,75 % par an	22	1,7 %	3 % par an	24	1,8 %
Total pour l'État	-	1 272	100,0 %	-	1 296	100,0 %	-	1 320	100,0 %

Source : Données DB. Calculs IGF.

Annexe I

Se fondant sur l'approche historique du SAE ou la nouvelle approche globale préconisée par la mission, le Tableau 15 : Effet des différentes méthodes de répartition de l'objectif État sur les objectifs ministériels (en M€) permet d'apprécier les effets redistributifs entre ministères (cf. ci-dessous).

Il est également proposé de définir l'objectif sur une base pluriannuelle sur la période 2013-2015, cet horizon serait cohérent avec le budget triennal et la nécessité de construire des actions achats dans la durée. Il convient toutefois de prévoir un suivi annuel de l'objectif global à travers un objectif annuel indicatif, constitué par exemple du tiers de l'objectif pluriannuel, pour maintenir une mise sous tension de la fonction achats au niveau interministériel. Sur une base annuelle, l'objectif de gains achats de 1,3 Md€ correspond à un gain annuel de 433 M€.

La fixation d'un objectif pluriannuel permettra en outre de prendre en compte le retard pris à la suite des contestations de la nouvelle feuille de route en juillet 2012.

Les gains continueraient d'être appréciés selon la même méthode de calcul des gains achats sur douze mois, telle qu'annexée au projet de circulaire relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics.

Il est enfin recommandé de continuer à valider dans l'application IMPACT **l'ensemble des gains achats, y compris les gains achats dits métiers** qui représentent déjà 18 % des gains déclarés : les stratégies achats interministérielles de l'État ont désormais vocation à couvrir l'ensemble des achats, à l'exception des achats de défense et de sécurité.

Dans la mesure où l'objectif de 1,3 Md€ a été construit sur la base d'une analyse des achats courants de l'État, cet élargissement de l'assiette fournit un réservoir supplémentaire de gains⁴⁸ qui modère la contrainte de performance sur les achats des ministères.

Proposition n° 6 : Stabiliser les assiettes d'achat des ministères en excluant tout retraitement ou mitage sur la base des propositions de la mission : estimation des assiettes d'achat des ministères fondées sur les achats totaux en 2012, à l'exception des achats de défense et de sécurité. Renoncer à la distinction maintenant obsolète entre achats courants et métiers pour déterminer les objectifs de gains.

Proposition n° 7 : Fixer les objectifs de gains sur une base pluriannuelle et non annuelle mais prévoir un suivi annuel en comité des achats comme par le passé.

Proposition n° 8 : Privilégier le scénario 2 de répartition des objectifs de gains entre les ministères sur la base d'un taux d'effort différencié entre les ministères civils (2,5 % par an) et le ministère de la défense (2 % par an) pour piloter de façon transparente les effets redistributifs entre les ministères.

Proposition n° 9 : Continuer à valider dans l'application IMPACT les gains achats portant sur les achats métiers dans la mesure où les nouveaux textes abandonnent cette notion et élargissent la compétence du SAE à tous les achats, à l'exception des achats de défense et de sécurité.

⁴⁸ L'assiette passe de 15 Md€ (achats courants en 2011 dans la cartographie révisée du SAE) à 18,5 Md€ (achats totaux en 2012 hors achats de défense et de sécurité).

Annexe I

**Tableau 15 : Effet des différentes méthodes de répartition de l'objectif État sur les objectifs ministériels (en M€)
(le scénario 2 est privilégié par la mission)**

Base de répartition	Achats courants de 2011		Achats courants de 2011 avec retraitement par le SAE du ministère de la défense		Achats courants de 2010 avec un ajustement négocié de l'objectif par ministères			Méthode globale : achats totaux de 2012		Méthode globale : achats de 2012 hors défense et sécurité (scénario 1)		Méthode globale : taux d'effort différencié sur les achats de 2012 hors défense et sécurité (scénario 2 privilégié par la mission)	
	Objectif projet initial du SAE	Clef	Objectif projet révisé du SAE	Clef	Reprise de l'objectif de 2012 sur 3 ans	Clef	Clef appliqué à l'objectif de 1,3 Md	Objectif	Clef	Objectif	Clef	Objectif	Clef
Affaires étrangères	24	1,9 %	24	2,1 %	21	2,3 %	30	12	0,9 %	17	1,3 %	19	1,5 %
Agriculture	11	0,9 %	12	1,0 %	18	2,0 %	25	9	0,7 %	13	1,0 %	14	1,1 %
Culture	26	2,0 %	26	2,2 %	12	1,3 %	17	17	1,3 %	26	2,0 %	27	2,1 %
Défense	504	39,1 %	366	31,3 %	321	34,9 %	453	777	59,7 %	536	41,2 %	457	35,9 %
Écologie	137	10,6 %	140	12,0 %	48	5,2 %	68	86	6,6 %	125	9,6 %	134	10,5 %
Économie et Budget	175	13,6 %	178	15,2 %	153	16,6 %	216	103	7,9 %	152	11,7 %	162	12,7 %
Éducation nationale	28	2,2 %	29	2,5 %	33	3,6 %	47	20	1,6 %	30	2,3 %	32	2,5 %
Intérieur	179	13,9 %	184	15,7 %	153	16,6 %	216	127	9,8 %	181	13,9 %	193	15,2 %
Justice	150	11,6 %	155	13,2 %	105	11,4 %	148	101	7,8 %	149	11,5 %	159	12,5 %
Santé	11	0,9 %	11	0,9 %	18	2,0 %	25	9	0,7 %	14	1,0 %	14	1,1 %
Services du Premier Ministre	36	2,8 %	37	3,2 %	30	3,3 %	42	26	2,0 %	38	3,0 %	41	3,2 %
Travail	8	0,6 %	8	0,7 %	9	1,0 %	13	13	1,0 %	19	1,5 %	20	1,6 %
Total pour l'État	1 289	100,0 %	1 170	100,0 %	921	100,0 %	1 300	1 300	100,0 %	1 300	100,0 %	1 272	100,0 %

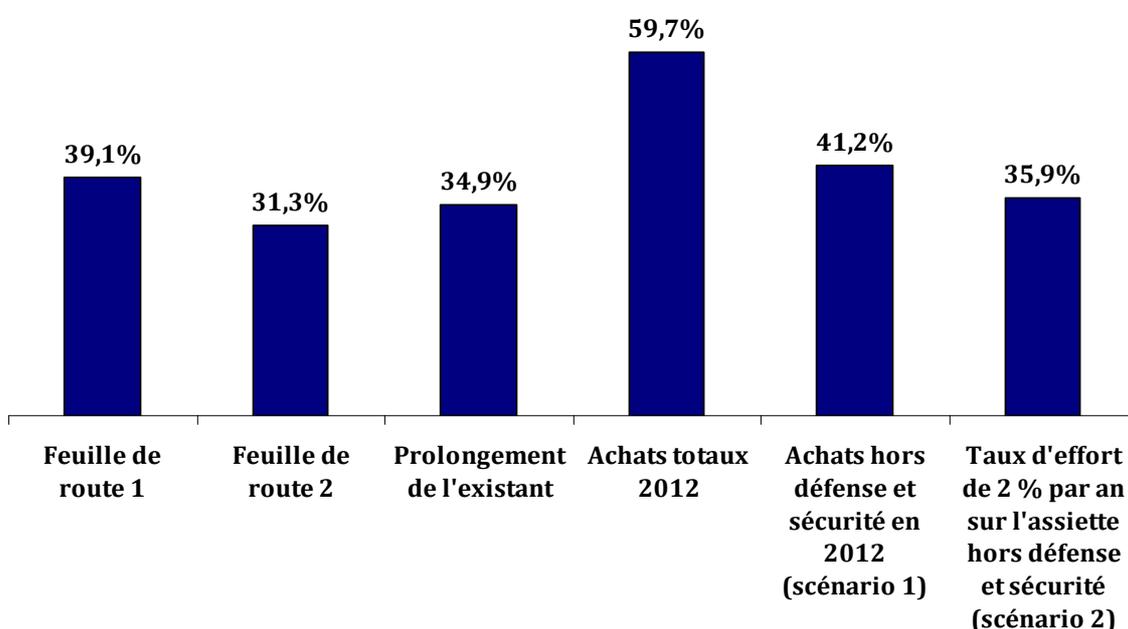
Source : Données SAE. Calculs IGF.

3.3. Compte-tenu de son poids prépondérant dans les achats de l'État, le traitement du ministère de la défense doit être décidé préalablement

Dans la mesure où les achats du ministère de la défense dans les achats de l'État représentent 59,7 % des achats de l'État en 2012, la fixation des objectifs ministériels justifie de décider préalablement du traitement du ministère de la défense, d'où découlera la méthode de répartition.

Le graphique ci-dessous précise l'impact des différentes méthodes sur la part du ministère de la défense dans l'objectif global, dont le scénario 1 et le **scénario 2 qui est privilégié par la mission**.

Graphique 7 : Effet des différentes méthodes sur la contribution du ministère de la défense à l'objectif global de gain pour l'État



Source : Mission.

Dès lors que sont exclus de l'assiette les achats de défense et de sécurité (8,92 Md€ en 2012, dont 8,75 Md€ pour le ministère de la défense) et qu'un taux d'effort différencié est appliqué au ministère de la défense (2 % et non 2,5 % dans le scénario 2 de la mission), il pourrait être envisagé de fixer un **objectif complémentaire de gains achats** pour ce segment, hors périmètre de l'objectif de gain pour l'État de 1,3 Md€.

En dépit des difficultés de fiabilisation des données extraites de CHORUS pour le ministère de la défense, ces achats sont répartis de la façon suivante :

Tableau 16 : Achats de défense et de sécurité du ministère de la défense en 2012

Sous-segment d'achat	Montant (en €)
06.08.01 - AS explosifs	26 911 778
06.08.02 - AS munitions	205 524 364
06.08.04 - AS armes	28 738 763
06.08.10 - AS équipement indivi	4 845 842 912
06.08.12 - AS mco aéronautique	1 425 578 985

Annexe I

Sous-segment d'achat	Montant (en €)
06.08.13 - AS mco navals	-10 768 489 ⁴⁹
06.08.14 - AS mco terrestre	259 004 340
06.08.15 - AS autre mco	777 858 254
06.08.16 - AS études d'armement	19 277 519
06.08.18 - AS mat maintien ordre	10 295 450
06.08.20 - AS moyens nautiques	725 324 133
06.08.21 - AS signal maritime militaire	435 969 735
06.08.23 - AS redevance mat mil	124
Total	8 749 557 868

Source : Données DB pour la mission.

Une telle décision devrait s'inscrire dans le cadre de la mission sur l'optimisation des « achats de maintenance des armées » annoncée par le CIMAP du 2 avril 2013 (décision n°3 sur les évaluations des politiques publiques) et la préparation de la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019, faisant suite à la publication du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié le 29 avril 2013.

Il convient par ailleurs de préciser que le pilotage des achats du ministère de la défense relève statutairement de deux acteurs distincts : le secrétaire général pour l'administration (SGA) pilote les achats hors armement tandis que le délégué général à l'armement (DGA) est responsable des achats d'armement. Le travail de la mission d'évaluation annoncée par le CIMAP pourra prendre en compte cette organisation administrative.

Proposition n° 10 : Fixer préalablement l'objectif de gains achats du ministère de la défense dont découle la méthode de répartition des gains achats pour les ministères civils (scénario 1 d'égalité de traitement, scénario 2 d'équité de traitement avec des taux d'effort différenciés entre les ministères civils et le ministère de la défense).

Proposition n° 11 : Veiller à la cohérence entre l'objectif de gain achats fixé au ministère de la défense pour 2013-2015 et les travaux de la mission d'évaluation annoncée par le CIMAP sur l'optimisation des achats de maintenance des armées.

3.4. L'abandon de la distinction entre achats courants et métiers ne signifie pas que le SAE doive intervenir systématiquement sur tout type d'achat mais plaide pour l'application d'un principe de subsidiarité

La mission souligne que l'évolution sémantique entérinée par le projet de décret modificatif et le changement de méthode de répartition de l'objectif de gain ne signifie pas pour autant que le SAE doive intervenir systématiquement sur tout type d'achat, avec l'exception bien établie des achats de défense et de sécurité.

L'intervention du SAE est régie par une forme de principe subsidiarité pour justifier qu'il est efficient de développer une solution mutualisée de marché.

A cet effet, l'article 6 du projet de décret dispose que le service des achats de l'État « *élabore, en liaison avec les ministères, ou fait élaborer les stratégies concernant les achats relevant d'une même famille d'achats et portant sur les besoins communs à plusieurs ministères. A ce titre, il procède notamment à l'analyse du besoin actuel et futur, en prenant en compte le coût complet et les standardisations possibles. Il analyse l'offre du marché économique dans toutes ses composantes, en tenant compte des objectifs fixés au II de l'article 2 du présent décret. Il détermine le niveau de mutualisation des achats le plus approprié* ».

⁴⁹ Le montant apparaît en négatif dans les extractions de données.

Annexe I

L'abandon de la distinction entre achats courants et métiers ne modifiera pas les priorités opérationnelles du SAE pour plusieurs raisons :

- ◆ **la catégorie des achats de défense et de sécurité, représentant 8,9 Md€, constitue les trois quarts des achats métiers de l'État en 2012 ;**
- ◆ la partie résiduelle représente des dépenses hétérogènes aussi diverses que les frais d'enquête et de surveillance, les actes médicaux et les produits pharmaceutiques, les dépenses d'enquête publique, les frais de jurés, etc. comme le montre le tableau ci-dessous ;
- ◆ ces achats sont concentrés sur les ministères de la défense (88,2 %), des finances (4,6 %) et de l'intérieur (3,0 %).

En définitive les achats métiers relèvent plutôt de stratégie achats propres aux ministères ou de mutualisations ciblées entre ministères régaliens et ne doivent pas constituer de priorité opérationnelle d'intervention pour le SAE, dont le rôle est dans ce cas plutôt stratégique.

La mission d'accompagnement de la DGME avait conclu de façon similaire au « *faible enjeu économique pour le SAE des achats métiers* »⁵⁰.

Tableau 17 : Décomposition des achats métiers en 2012 selon la nomenclature des groupes de marchandises

Type d'achats métiers	Montant (en €)
06.01.01 - AS bien culturel	7 158 725
06.03.01 - AS pdt pharmaceutique	93 994 288
06.03.02 - AS matériel médical	51 799 031
06.03.03 - AS pdt laboratoire	27 317 946
06.06.01 - AS institut d'émission	364 050 602
06.06.02 - AS médailles	2 181 936
06.07.01 - AS huissiers justice	27 356 536
06.08.01 - AS explosifs	38 276 333
06.08.02 - AS munitions	206 541 530
06.08.04 - AS armes	48 784 929
06.08.10 - AS équipement individuel	4 846 249 290
06.08.12 - AS mco ⁵¹ aéronautique	1 486 098 921
06.08.13 - AS mco navals	-10 768 489
06.08.14 - AS mco terrestre	262 036 722
06.08.15 - AS autre mco	829 487 710
06.08.16 - AS études d'armement	33 224 912
06.08.18 - AS mat maintien ordre	11 524 215
06.08.20 - AS moyens nautiques	726 963 490
06.08.21 - AS signal maritime militaire	438 177 136
06.08.23 - AS redevance mat mil	1 304
06.09.01 - AS M œuvre examens	4 734 503
06.10.01 - AS résa de logement	62 078 187
06.11.01 - AS mat spécifique	100 904 766
06.13.01 - AS matériel technique	349 638 434
06.14.03 - AS équipement sécurité	41 567 475
06.15.01 - AS équipement dynamique	13 715 616
06.90.01 - AS autre immobilisation	1 458 140 118
18.01.01 - Honoraires-enquêtes sociales ou de personnalité	13 825 481
18.01.02 - honoraires -contrôle judiciaire	12 381 506
18.01.03 - Jurés, témoins et parties civiles	20 088 227

⁵⁰ Diapositive 18 du comité de pilotage n° 1 du 14 mai 2012 transmis à la mission.

⁵¹ Le sigle MCO correspond aux dépenses de maintien en condition opérationnelle.

Annexe I

Type d'achats métiers	Montant (en €)
18.01.04 - Frais d'enquête et de surveillance	12 814 487
19.01.01 - Intérêts moratoires	38 186 164
19.01.02 - Indemnités, dommages et intérêts	254 030 995
19.01.03 - Autres pénalités et condamnations	28 218 279
19.02.01 - Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs	308 622 670
Total	12 209 403 976

Source : Données DB pour la mission.

Le renoncement à cette distinction dans la politique d'achat permettrait en outre de conforter l'influence des responsables ministériels des achats (RMA) qui peuvent rencontrer des difficultés analogues à celles du SAE vis-à-vis des ministères dans leurs propres relations avec les grandes directions métiers des ministères (cf. annexe IV sur la gouvernance des achats de l'État).

4. La réalisation d'économies sur les achats implique, outre des stratégies achat plus performantes, de revoir le fonctionnement courant des administrations et de mobiliser des leviers qui dépassent le champ des démarches achats et la compétence des seuls acheteurs

4.1. L'analyse budgétaire de l'évolution globale des dépenses liées aux achats de l'État met en évidence une diminution de 3,3 % du volume d'achats de l'État depuis 2009 qui justifie une accentuation de la démarche d'optimisation des achats

Selon les données d'exécution budgétaires collectées par la mission, la **masse budgétaire des achats a diminué de 3,3 % depuis 2009, soit une baisse proche de 1 Md€,** soit précisément 946 M€. **Entre 2012 et 2011, les dépenses relatives aux achats ont reculé de 1,7 %⁵²,** comme le précisent les tableaux ci-dessous.

Tableau 18 : Évolution des achats de l'État depuis 2009 (en €)

Segment d'achat	2009	2012	Évolution 2009- 2012	Évolution 2011- 2012
Affranchissement et impression	434 652 351	441 903 341	1,7 %	-4,0 %
Informatique télécommunication	1 768 689 108	1 756 250 642	-0,7 %	-5,9 %
Fournitures générales	2 251 460 704	2 583 685 113	14,8 %	-1,6 %
Immobilier	6 465 843 625	6 427 670 535	-0,6 %	1,1 %
Prestations générales	3 531 932 543	3 993 636 501	13,1 %	-0,2 %
Total des achats courants	14 452 578 331	15 203 146 132	12,5 %	-0,7 %
Achat métier	13 906 024 273	12 209 403 976	-12,2 %	-3,0 %
Total	28 358 602 603	27 412 550 108	-3,3 %	-1,7 %

Source : Mission.

⁵² Soit une baisse de 486 M€.

Annexe I

Les difficultés de réconciliation entre les données budgétaires et les données relatives aux gains achats sont analysées dans le cadre de l'annexe III relative au passage du gain achats en gain budgétaire⁵³.

Ces données doivent toutefois être considérées avec prudence compte-tenu des limites de l'information financière sur les achats déjà signalées *supra* (cf. 2 ci-dessus) :

- ◆ s'agissant des montants totaux, un retraitement complexe a dû être effectué pour exclure les dépenses non assimilables à de l'achat⁵⁴. Les données d'exécution des catégories 31 (dépenses de fonctionnement autres que celles du personnel), 51 (dépenses pour immobilisations corporelles de l'État) et 52 (dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État), obtenues par comptes PCE, ont été triées par groupe de marchandises grâce à la table de passage entre comptes PCE et groupes de marchandises. Sur le périmètre total de ces trois catégories, la baisse constatée est de 10,3 %⁵⁵ ;
- ◆ s'agissant des segments d'achat, outre les erreurs d'imputation, la nomenclature comptable a évolué entre l'exécution 2009 et 2012 générant des transferts mal maîtrisés entre catégories d'achats métiers et courants⁵⁶, ce qui peut expliquer des résultats contre-intuitifs avec une baisse de 15,6 % des achats métiers, hors périmètre du service des achats de l'État, et des achats courants en hausse de 10,9 %.

L'évolution des dépenses liées aux achats entre 2009 et 2012 est différenciée entre les ministères civils, avec une baisse supérieure de 4,8 %, et le ministère de la défense, avec une baisse de 2,3 %.

Tableau 19 : Évolution des achats des ministères civils et de la défense depuis 2009 (en €)

	2009	2012	2009-2012	2011-2012
Ministères civils	11 598 898 360	11 038 213 896	-4,8 %	-2,9 %
Ministère de la défense	16 759 704 243	16 374 336 212	-2,3 %	-1,0 %
Total	28 358 602 603	27 412 550 108	-3,3 %	-1,7 %

Source : Mission.

⁵³ Ces données justifieraient de porter une appréciation mitigée sur les impacts budgétaires de la stratégie interministérielle relative aux achats au regard de l'objectif de gains achats de 1 Md€ fixés en 2010, qui portait sur le périmètre des achats courants, qui a augmenté de 12,5 % sur la période. Les achats courants de l'État ont augmenté de 12,5 % depuis 2009 mais baissé de 6,1 % pour les ministères civils (hors plan de relance et investissements d'avenir).

⁵⁴ Les dépenses des catégories 31, 51 et 52 exclues de la masse des achats comprennent notamment les avances, les pénalités fournisseurs, les taxes déductibles et des taxes diverses, les loyers budgétaires, les congés bonifiés, les indemnités de stage, les frais de changement de résidence, les subventions pour les œuvres sociales, les remboursements de campagne, les sommes au titre des débits, des frais de personnels divers et des dépenses inconnues, etc. Les dépenses exclues désignent enfin des dépenses des titres 2 et 6 qui figurent sur ces trois catégories en raison d'anomalies de l'application CHORUS. On rappellera que le périmètre retenu est celui du budget général, hors comptes d'affectation spéciales et budgets annexes d'une part et dépenses exceptionnelles d'autre part, incluant le plan de relance, les investissements d'avenir, le programme 232 relatif aux élections et le programme 332 à la présidence du G8 et du G20.

⁵⁵ Soit une baisse de 35 146 056 192 € en 2009 à 31 518 440 725 € en 2012.

⁵⁶ La nomenclature des groupes de marchandises est théoriquement la même en 2011 et 2012. Le changement de nomenclature a été effectué pour l'exécution 2010.

Annexe I

Tableau 20 : Évolution des achats de l'État depuis 2009 (en €)

Segment d'achat	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009-2012	Évolution 2011-2012
Affranchissement et impression	434 652 351	426 210 854	460 195 512	441 903 341	1,7 %	-4,0 %
Informatique télécommunication	1 768 689 108	1 742 763 940	1 867 124 497	1 756 250 642	-0,7 %	-5,9 %
Fournitures générales	2 251 460 704	2 549 118 166	2 625 503 837	2 583 685 113	14,8 %	-1,6 %
Immobilier	6 465 843 625	6 520 774 112	6 356 185 217	6 427 670 535	-0,6 %	1,1 %
Prestations générales	3 531 932 543	4 004 705 094	4 001 496 368	3 993 636 501	13,1 %	-0,2 %
Total des achats courants	14 452 578 331	15 243 572 166	15 310 505 431	15 203 146 132	12,5 %	-0,7 %
Achat métier	13 906 024 273	12 301 739 200	12 588 071 363	12 209 403 976	-12,2 %	-3,0 %
Total	28 358 602 603	27 545 311 366	27 898 576 794	27 412 550 108	-3,3 %	-1,7 %

Source : DB pour la mission.

Annexe I

Tableau 21 : Évolution des achats du ministère de la défense depuis 2009 (en €)

Domaine	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009-2012	Évolution 2011-2012
Affranchissement et impression	21 412 901	22 136 441	19 951 412	20 681 980	-3,4 %	3,7 %
Informatique et télécommunication	408 725 272	383 675 576	451 142 524	451 696 716	10,5 %	0,1 %
Fournitures générales	1 046 941 927	1 409 172 916	1 523 135 895	1 548 743 381	47,9 %	1,7 %
Immobilier	1 278 925 707	1 496 930 654	1 835 889 268	1 867 048 161	46,0 %	1,7 %
Prestations générales	1 476 123 817	1 726 252 050	1 666 850 606	1 717 848 639	16,4 %	3,1 %
Total achats courants	4 232 129 624	5 038 167 636	5 496 969 705	5 606 018 877	32,5 %	2,0 %
Achat métier	12 527 574 619	11 005 758 365	11 039 434 005	10 768 317 335	-14,0 %	-2,5 %
Total	16 759 704 243	16 043 926 000	16 536 403 710	16 374 336 212	-2,3 %	-1,0 %

Source : DB pour la mission.

Tableau 22 : Évolution des achats des ministères civils depuis 2009 (en €)

Segment d'achat	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009-2012	Évolution 2011-2012
Affranchissement et impression	413 239 450	404 074 413	440 244 100	421 221 361	1,9 %	-4,3 %
Informatique et télécommunication	1 359 963 836	1 359 088 365	1 415 981 973	1 304 553 926	-4,1 %	-7,9 %
Fournitures générales	1 204 518 778	1 139 945 250	1 102 367 942	1 034 941 732	-14,1 %	-6,1 %
Immobilier	5 186 917 918	5 023 843 458	4 520 295 949	4 560 622 374	-12,1 %	0,9 %
Prestations générales	2 055 808 726	2 278 453 045	2 334 645 762	2 275 787 862	10,7 %	-2,5 %
Total achats courants	10 220 448 707	10 205 404 531	9 813 535 726	9 597 127 255	-6,1 %	-2,2 %
Achat métier	1 378 449 653	1 295 980 835	1 548 637 358	1 441 086 641	4,5 %	-6,9 %
Total	11 598 898 360	11 501 385 365	11 362 173 084	11 038 213 896	-4,8 %	-2,9 %

Source : DB pour la mission.

Annexe I

Une évolution au niveau des sous-segments d'achat est également fournie ci-dessus, avec des risques accrus de mauvaise interprétation des résultats à mesure de l'accroissement du niveau de détail (sous-segment).

Les résultats là encore sont pour le moins contre-intuitifs :

- ♦ des segments emblématiques de la stratégie interministérielle portée par le SAE comme l'impression (+93,7 %), les véhicules⁵⁷ (+70,7 %) connaissent une évolution dynamique ;
- ♦ le segment informatique et communication est stable (-0,7 %) alors qu'il contribue à hauteur de 32 % aux gains achats (cf. ci-dessous).

Dans le même temps, des segments comme les investissements immobiliers (-28,7 %), les fournitures de bureau (-53,7 %) et le mobilier (-36,0 %) connaissent de fortes baisses, pouvant alimenter le sentiment de paupérisation des administrations, alors même que les achats globaux ont baissé dans des proportions très inférieures à 3,3 %.

A tout le moins ces résultats budgétaires contrastés plaident pour un renforcement des modalités de suivi des gains achats (cf. annexe III relative au passage du gain achats au gain budgétaire) et de la qualité de l'information financière sur les achats.

⁵⁷ Le segment véhicule comprend à la fois les véhicules et le carburant. Rappelons que le plan de soutien à la filière automobile et la promotion de véhicules électriques se sont aussi traduites par une politique d'acquisition de véhicules dans le cadre du renouvellement de la flotte (cf. encadré ci-dessous). Ces données doivent être interprétées avec prudence, le dynamisme de ces dépenses s'expliquent sans doute par une augmentation des volumes d'achat (et des prix pour les carburants) mais aussi par des transferts comptables de dépenses de carburant du ministère de la défense qui étaient par le passé nomenclaturées dans les achats métiers.

Annexe I

Tableau 23 : Évolution des dépenses d'achats de 2009 à 2012 par segment d'achat (données d'exécution en €)

Domaine	Segment	2009	2010	2011	2012	2009-2012	2011-2012
01 - Affranchissement et impression	01.01 - Affranchissement	409 411 994	401 654 032	409 998 726	393 008 282	-4,0 %	-4,1 %
-	01.02 - Impression	25 240 357	24 556 822	50 196 786	48 895 059	93,7 %	-2,6 %
Total 01 - Affranchissement et impression	-	434 652 351	426 210 854	460 195 512	441 903 341	1,7 %	-4,0 %
02 - Informatique et télécommunication	02.01 - Logiciels	245 572 307	280 746 053	233 023 963	234 122 455	-4,7 %	0,5 %
-	02.02 - Matériel informatique	423 106 400	410 715 294	506 416 913	465 773 079	10,1 %	-8,0 %
-	02.03 - Prestation informatiques	350 660 602	414 480 672	446 197 462	453 200 791	29,2 %	1,6 %
-	02.04 - Solutions d'impression	223 986 863	201 170 010	198 884 799	159 503 872	-28,8 %	-19,8 %
-	02.05 - Réseaux informatiques	262 732 948	243 255 969	207 797 283	178 207 104	-32,2 %	-14,2 %
-	02.06 - Télécommunications	262 629 987	192 395 943	274 804 076	265 443 342	1,1 %	-3,4 %
Total 02 - Informatique et télécommunication	-	1 768 689 108	1 742 763 940	1 867 124 497	1 756 250 642	-0,7 %	-5,9 %
03 - Fournitures générales	03.01 - Abonnement et documentation	241 377 092	241 698 616	235 701 747	242 447 708	0,4 %	2,9 %
-	03.02 - Fournitures de bureau	336 483 538	290 879 570	180 859 232	155 834 644	-53,7 %	-13,8 %
-	03.03 - Mobilier	119 525 614	95 035 049	84 201 460	76 496 151	-36,0 %	-9,2 %
-	03.04 - Véhicules	758 850 735	1 059 921 360	1 234 187 841	1 295 564 070	70,7 %	5,0 %
-	03.05 - Autres fournitures	795 223 725	861 583 572	890 553 558	813 342 540	2,3 %	-8,7 %
Total 03 - Fournitures générales	-	2 251 460 704	2 549 118 166	2 625 503 837	2 583 685 113	14,8 %	-1,6 %
04 - Immobilier	04.01 - Loyers et charges locatives	1 419 002 908	1 406 017 121	1 421 701 366	1 476 679 865	4,1 %	3,9 %
-	04.02 - Copropriété	35 108 354	30 951 327	24 006 307	31 468 181	-10,4 %	31,1 %
-	04.03 - Prestation de bâtiment	1 229 612 152	1 303 869 168	1 313 609 617	1 344 993 591	9,4 %	2,4 %
-	04.04 - Énergie et fluides	609 060 012	609 951 366	652 633 778	675 417 615	10,9 %	3,5 %
-	04.05 - Investissements immobiliers	44 110 240	50 546 596	34 534 426	31 457 982	-28,7 %	-8,9 %
-	04.06 - BTP	1 573 325 808	1 906 265 836	1 577 505 162	1 318 859 157	-16,2 %	-16,4 %

Annexe I

Domaine	Segment	2009	2010	2011	2012	2009-2012	2011-2012
-	04.90 - Immobilisation Corporelle	1 555 624 151	1 213 172 697	1 332 194 560	1 548 794 143	-0,4 %	16,3 %
Total 04 - Immobilier	-	6 465 843 625	6 520 774 112	6 356 185 217	6 427 670 535	-0,6 %	1,1 %
05 - Prestations générales	05.01 - Communication	265 085 885	233 968 027	209 875 215	189 744 562	-28,4 %	-9,6 %
-	05.02 - Déplacements-achats directs	263 988 117	261 204 631	238 717 669	271 873 042	3,0 %	13,9 %
-	05.03 - Formation	497 303 452	434 781 718	217 310 356	224 077 722	-54,9 %	3,1 %
-	05.04 - Nettoyage	51 381 329	64 157 579	69 208 099	57 544 481	12,0 %	-16,9 %
-	05.05 - Restauration			187 054 400	202 135 771		8,1 %
-	05.06 - Transport	495 073 675	655 749 811	478 879 436	483 879 583	-2,3 %	1,0 %
-	05.07 - Autres prestations	1 959 100 084	2 354 843 327	2 600 451 193	2 564 381 340	30,9 %	-1,4 %
Total 05 - Prestations générales	-	3 531 932 543	4 004 705 094	4 001 496 368	3 993 636 501	13,1 %	-0,2 %
Total des achats courants (01 à 05)	-	14 452 578 331	15 243 572 166	15 310 505 431	15 203 146 132	5,2 %	-0,7 %
Achats métiers	-	13 906 024 273	12 301 739 200	12 588 071 363	12 209 403 976	-12,2 %	-3,0 %
Total des achats de l'État	-	28 358 602 603	27 545 311 366	27 898 576 794	27 412 550 108	-3,3 %	-1,7 %

Source : DB pour la mission.

4.2. Conçue comme une mesure de la performance de la fonction achat et non des gains budgétaires, la méthode de suivi des gains achats a permis de la mettre sous tension, avec des résultats hétérogènes suivant les ministères et les segments d'achat

Les enseignements nuancés de l'analyse budgétaire de l'évolution des achats peuvent expliquer les préoccupations des gestionnaires d'une évaporation des gains achats déclarés par les acheteurs.

Il convient de rappeler que la mesure des gains achats effectuée dans l'application IMPACT s'entend comme une mesure annuelle de l'efficacité de la fonction achat et de la performance des acheteurs, reposant sur une comparaison entre les prix historiques et situations de référence et les prix nouveaux obtenus après intervention des acheteurs, exprimée sur une base annuelle, dite « douze mois »⁵⁸. A ce titre elle constitue un indicateur transversal d'efficacité des projets annuels de performance.

Les gains déclarés dans l'application IMPACT ne permettent pas de suivre les impacts budgétaires (cf. annexe III relative au passage du gain achats au gain budgétaire) mais traduisent la mise sous tension des achats des ministères (Tableau 9 : Objectifs de gains achats cibles et réalisés de 2010 à 2012 (en M€)).

Une première entrée dans l'application IMPACT permet d'évaluer l'atteinte de leurs objectifs par les ministères.

Sept ministères sur douze n'ont pas atteint leur objectif sur la période 2011-2012⁵⁹. Les ministères de la défense, de la justice, de l'intérieur, du travail et des finances dépassent à l'inverse leur objectif.

Tableau 24 : Objectifs et résultats des ministères en matière de gains achats en 2011 et 2012

Ministère	Objectif cumulé	Réalisé cumulé	Pourcentage d'atteinte de l'objectif	Cible atteinte (O/N)
Affaires étrangères	14,1	6,1	43,3 %	N
Agriculture	12,4	5,8	46,8 %	N
Services du Premier Ministre	17,1	8,8	51,5 %	N
Culture	12,1	7,3	60,3 %	N
Santé	12	9,2	76,7 %	N
Écologie	32,4	26,7	82,4 %	N
Éducation nationale	21,4	18,3	85,5 %	N
Finances	116,2	118,5	102,0 %	O
Rappel pour l'État (pourcentage d'atteinte de l'objectif)	621,3	643,2	103,5 %	O
Travail	6	6,3	105,0 %	O
Intérieur	99,4	110,8	111,5 %	O
Justice	56,3	63,9	113,5 %	O
Défense	209,9	245,6	117,0 %	O

Source : Données SAE. Calcul IGF.

⁵⁸ La méthode est détaillée dans l'annexe III « Passage du gain achats au gain budgétaire ».

⁵⁹ La mission a exclu l'année 2010 de l'analyse au moment du lancement de la démarche. Aucun ministère n'a rempli sa cible en 2010 avec des gains déclarés de 48 M€ sur un objectif de 333 M€ pour l'État.

Annexe I

Néanmoins, rapportée à l'effort de gain achats sur l'assiette des achats de 2012, à l'exception des achats de défense et de sécurité, l'appréciation de la performance des ministères change : les ministères des finances, de la santé, de l'éducation nationale et de l'intérieur sont plus performants que les autres ; la performance du ministère de la défense est juste moyenne (Tableau 25 : Résultats des ministères en matière de gains achats en 2011 et 2012 selon le taux d'effort sur l'assiette des achats de 2012).

Tableau 26 : Résultats des ministères en matière de gains achats en 2011 et 2012 selon le taux d'effort sur l'assiette des achats de 2012

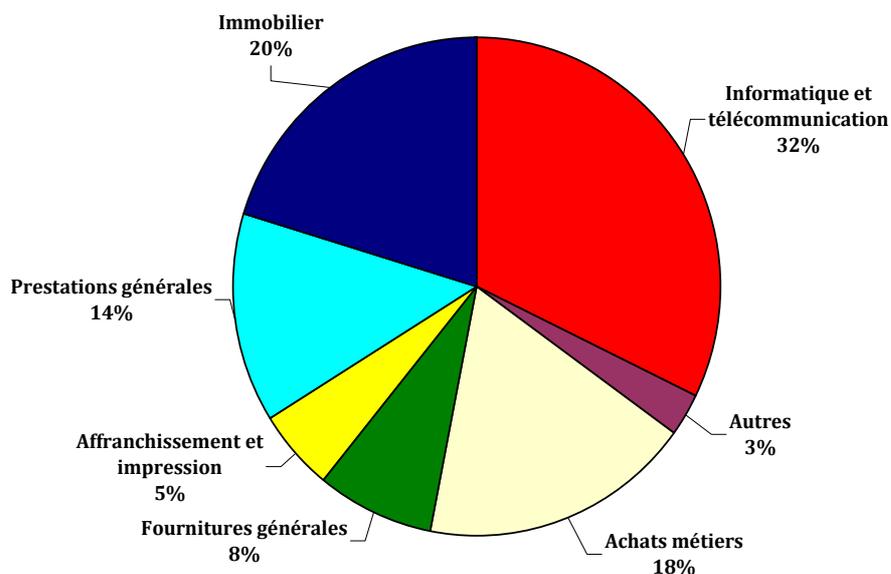
Ministère	Taux d'effort sur l'assiette globale	Taux d'effort sur l'assiette hors défense et sécurité
Écologie	1,5 %	1,5 %
Services du Premier Ministre	1,5 %	1,6 %
Culture	2,0 %	2,0 %
Travail	2,3 %	2,3 %
Affaires étrangères	2,3 %	2,3 %
Justice	3,0 %	3,0 %
Agriculture	3,2 %	3,2 %
Défense	1,5 %	3,2 %
Total pour l'État	2,3 %	3,4 %
Intérieur	3,9 %	4,0 %
Éducation nationale	4,3 %	4,3 %
Santé	4,8 %	4,9 %
Finances	5,4 %	5,5 %

Source : Données SAE et DB. Calculs IGF.

Les organisations achats mises en place au sein des différents ministères pour parvenir à ses objectifs sont analysées dans le cadre de l'annexe IV relative à la gouvernance des achats de l'État et des opérateurs

Une seconde entrée dans l'application IMPACT donne la répartition des gains par segment d'achat. Les gains déclarés à hauteur de 627 M€ en 2011 et 2012 se répartissent de la façon suivante :

Graphique 8 : Répartition des gains achats en 2011 et 2012 par segment d'achat



Source : Données SAE. Calculs IGF.

Annexe I

Jusqu'à la feuille de route, le SAE n'avait pas fixé d'objectif de gain par segment d'achat, en construisant l'objectif de gain par l'application d'un taux d'effort uniforme sur l'ensemble de l'assiette, (3,33 % par an), sans s'interroger sur une possible différenciation du potentiel de gain par segment d'achat dans la construction de l'objectif

La comparaison des parts respectives de chaque domaine d'achat dans l'assiette des achats et dans les gains déclarés est éclairante : **les segments d'achat ont contribué de façon hétérogène aux gains, l'informatique et les télécommunications ayant contribué significativement aux gains réalisés en 2012.**

Tableau 27 : Comparaison de la part des segments d'achat dans l'assiette des achats et dans les gains déclarés dans IMPACT pour 2012

	Part dans l'assiette des achats en 2012	Part dans l'assiette des achats courants	Part dans les gains déclarés
Affranchissement et impression	1,6 %	2,9 %	3,7 %
Informatique et télécommunication	6,4 %	11,6 %	30,1 %
Fournitures générales	9,4 %	17,0 %	7,1 %
Immobilier	23,4 %	42,3 %	22,4 %
Prestations générales	14,6 %	26,3 %	18,1 %
Achat métier	44,5 %	-	17,8 %
Total	100,0 %	-	100 % ⁶⁰

Source : Données SAE et DB. Calculs IGF.

L'objectif de 1,3 Md€ est construit sur la base d'hypothèse de gains par segment d'achat avec un taux différencié (cf. 1.2 ci-dessus).

Outre un suivi organisé des objectifs ministériels de gains, l'expérience de la période 2010-2012 plaide donc pour un suivi par le SAE des objectifs de gains par segment d'achat pour s'assurer de la mise sous tension de l'ensemble des segments d'achat.

L'application IMPACT ne permet en revanche pas d'effectuer un suivi des gains par type de leviers activés, sur le modèle des fiches de gains de la feuille de route reprenant la liste suivante : juste besoin, mutualisation, allotissement optimisé, négociation, enchère, mise en concurrence plus fréquente, optimisation contractuelle, diminution des références, autres (cf.1.3 ci-dessus). L'application IMPACT répertorie des actions des gains réalisés sur des marchés et des actions de progrès.

L'identification des leviers activables a sans doute un intérêt plus analytique que pratique pour les acheteurs et gestionnaires qui ont vocation à agir sur l'ensemble des leviers pour définir une stratégie achat performante.

Proposition n° 12 : Organiser, sur la base des fiches de gains par segments d'achat de la feuille de route pour 2013-2015, un suivi par le SAE des gains réalisés par rapports aux objectifs de gains par segment d'achat et non plus seulement par ministères (cf. 1.3 ci-dessus).

⁶⁰ 3 % des gains sont déclarés dans IMPACT dans une catégorie dite autre qui n'est pas définie qui a regroupé en 2012 quatre projets transversaux dont les cartes achats au ministère de l'écologie.

4.3. La rationalisation des achats de l'État, outre des stratégies achats plus performantes, suppose de redimensionner les besoins des administrations pour leur fonctionnement, en faisant évoluer les organisations et les comportements par des réformes de process qui dépassent le champ des achats *stricto sensu*

La politique interministérielle sur les achats de l'État s'est appuyée sur une combinaison de leviers visant à agir sur le prix unitaire des prestations de fournitures, de services et de travaux et à mieux définir le besoin des administrations, comme précisé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 28 : Forces et faiblesses des leviers classiques de gains achats

Type de levier	Avantages et opportunités	Risques et inconvénients
Mutualisation / massification des marchés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilisation du pouvoir de marché de l'administration avec les fournisseurs et offre de marchés plus larges ▪ Mise en place d'un marché interministériel sous forme d'accord-cadre ou de marché exécuté 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rigidification des marchés de l'administration ▪ Effet d'éviction pour les fournisseurs sans masse critique pour répondre aux appels d'offre⁶¹ ▪ Recyclage des gains sur les prix par une augmentation des volumes ▪ Éloignement du lieu de passation du marché et du lieu d'exécution des marchés
Rationalisation du besoin	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Travail sur le juste besoin des prescripteurs ▪ Standardisation et diminution des références pour les marchés de fournitures 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Point d'équilibre à trouver dans la relation entre les acheteurs et les prescripteurs, entre le SAE et les ministères ▪ Risque d'image à contrôler (« police des achats », « police des consommations », « négation du métier »)

⁶¹ Il est possible de limiter cet effet pervers en prévoyant un allotissement des marchés et des marchés par plaque interministérielle.

Annexe I

Type de levier	Avantages et opportunités	Risques et inconvénients
Ingénierie des marchés et des contrats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Développement du <i>sourcing</i> pour adapter les cahiers des charges à l'état du marché⁶²</u> ▪ <u>Élargissement du vivier de fournisseurs pour augmenter la concurrence et faciliter l'accès des nouveaux entrants des PME aux marchés de l'État</u> ▪ <u>Optimisation de l'allotissement pour faciliter l'accès des PME aux marchés de l'Etat</u> ▪ Négociation avec les fournisseurs en procédure adaptée et dans le cadre de dialogue compétitif⁶³ ▪ Remise en concurrence avec des accords-cadres multi-attributaires ▪ Positionnement proactif de la DAJ du ministère de l'économie et des finances pour diffuser des guides de bonnes pratiques (guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics, guide pratique de l'achat public innovant en cours de consultation, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque et complexité juridiques⁶⁴ ▪ Coût de passation du marché supérieur à un marché unique à bon de commande : procédures complexes et mobilisatrices nécessitant de professionnaliser et doter en ressources les cellules achat ▪ Coût de déploiement pour les ministères des marchés subséquents ▪ Coût de déploiement au niveau régional des marchés interministériels régionaux

Source : Mission.

Bien que ces leviers présentent suivant les solutions de marchés des forces et des faiblesses, ils sont aujourd'hui opérationnels pour définir des stratégies achats performantes et ne nécessitent pas de modification du cadre règlementaire relatif aux achats de l'État.

Ces leviers sont en effet repris dans les missions et prérogatives confiées au SAE par le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État. Selon les termes de l'article 6 du projet de décret modificatif en cours de validation par le Gouvernement, le service des achats de l'État :

⁶² Le guide pratique de l'achat public innovant, rédigé par la direction des affaires juridiques, en cours de consultation publique à la date des investigations de la mission, décrit dans le paragraphe « Observer, connaître et pratiquer les marchés économiques » (page 6 à 10 du document), les moyens dont disposent les acheteurs publics pour développer auprès des fournisseurs leur connaissance d'un secteur économique.

⁶³ On rappellera que le recours au dialogue compétitif et à la négociation pendant la procédure de passation d'un marché n'est possible que dans les hypothèses où le code des marchés publics le permet expressément, décrites au point 12.1 du guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, rédigé par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. Dans les conditions prévues par le code des marchés publics, la négociation est possible en-dessous des seuils des marchés formalisés (point 12.1.1), au-dessus des seuils des marchés formalisés en procédure négociée (point 12.1.2 et 13) et dans le cadre d'un dialogue compétitif.

⁶⁴ Selon les chiffres transmis à la mission par la DAJ du ministère de l'économie et des finances d'après le recensement réalisé en 2011 par l'observatoire économique de l'achat public, le nombre d'affaires enregistrées en matière de référés précontractuel et contractuel, est de l'ordre de 1 400 devant les tribunaux administratifs est d'une centaine au Conseil d'État, soit près de 1 500 affaires enregistrées pour 135 000 marchés notifiés. Au total, seuls 1,1 % des marchés publics notifiés ont donc fait l'objet d'un référé.

Annexe I

- ◆ « 1° Élabore, en liaison avec les ministères, ou fait élaborer les stratégies concernant les achats relevant d'une même famille d'achats et portant sur les besoins communs à plusieurs ministères. A ce titre, il procède notamment à l'analyse du besoin actuel et futur, en prenant en compte le coût complet et les standardisations possibles. Il analyse l'offre du marché économique dans toutes ses composantes, en tenant compte des objectifs fixés au II de l'article 2 du présent décret. Il détermine le niveau de mutualisation des achats le plus approprié ;
- ◆ « 2° Conclut les marchés, accords-cadres, ou toutes autres catégories de contrats destinés à répondre aux besoins des administrations de l'État en matière de travaux, services et fournitures ;
- ◆ « 3° Peut, le cas échéant, confier à d'autres services de l'État ou à l'Union des groupements d'achats publics la conclusion, pour son compte, de marchés, d'accords-cadres ou de contrats ;
- ◆ « 4° S'assure de la bonne exécution des marchés ou contrats qu'il a conclus ou fait conclure ;
- ◆ « 5° Exception faite du cas où il confie la conclusion d'un marché, d'un accord-cadre ou d'un contrat à un autre service de l'État ou à l'Union des groupements d'achats publics, le service des achats de l'État est seul habilité à conclure les marchés, accords-cadres et contrats mentionnés au 1° du présent article. Les administrations de l'État conservent compétence pour conclure des marchés, accords-cadres et contrats pour leurs achats, tant que ces achats n'ont pas fait l'objet de marchés, accords-cadres ou contrats conclus par ou pour le compte du service des achats de l'État ».

Ces leviers de gains achats rencontrent classiquement des **points de fuite** ou des voies de contournement, qui nuisent à la performance des stratégies achats déployées par les acheteurs et leur capacité à générer des économies budgétaires, qu'il s'agisse :

- ◆ des comportements de dissidences de pouvoirs adjudicateurs dispersés qui continuent à passer des marchés sur des bases de prix qui seraient moins performantes ;
- ◆ des comportements de surconsommation, qui, outre les difficultés de suivi de l'exécution des marchés et de faible structuration du contrôle de gestion, peuvent s'expliquer par une tendance à recycler les gains achats.

L'annexe IV relative à la gouvernance des achats de l'État et de ses opérateurs vise à analyser les limites rencontrées par les stratégies achats de l'État et les moyens à mettre en œuvre pour accroître leur performance, outre un pilotage plus directif par des objectifs de gains achats renforcés.

Plus fondamentalement la rationalisation des achats de l'État suppose d'activer des leviers complémentaires pour redimensionner les besoins des administrations. Ces leviers supposent de faire évoluer les organisations et les comportements en réalisant des réformes de process qui dépassent le champ des achats stricto sensu et mobilisent d'autres acteurs ministériels et interministériels que les acheteurs au sein des ministères ou du SAE.

Deux exemples sont fournis ci-dessous qui illustrent les limites intrinsèques des leviers achats classiques pour agir significativement sur un poste de dépense, dans les deux cas d'espèce les dépenses de carburant et les dépenses d'affranchissement, et la nécessité d'agir sur les comportements ou de revoir les process pour pouvoir obtenir *in fine* une économie budgétaire sur les dépenses en matière d'achat⁶⁵.

⁶⁵ Se pose également la gestion de la valorisation en gains achats de ces réformes qui peuvent constituer des actions de progrès au sens de l'application IMPACT : il peut y avoir un réel intérêt à estimer analytiquement et monétiser l'effet de ces stratégies de modernisation, d'autant que ce levier est le plus à même de réduire

Encadré 5 : La nécessité d'agir sur les comportements et de définir les objectifs stratégiques : l'exemple du segment véhicules et de la promotion de l'éco-conduite

La flotte automobile de l'État comprend autour de 55 000 véhicules particuliers et utilitaires légers selon les estimations du SAE (hors véhicules opérationnels, militaires ou d'intervention de la police, de la gendarmerie, de la sécurité civile et des douanes)⁶⁶. Au sein des fournitures générales, le segment véhicule (03.04), comprend l'achat de véhicules, l'entretien, les pièces détachées, la location, le carburant et les redevances pour un total de 1,3 Md€ en 2012.

La politique de gestion du parc automobile de l'État est coordonnée par une mission interministérielle parc automobile (MIPA) placée au sein du SAE et fait l'objet d'instructions spécifiques, qui couvrent à la fois les achats de véhicules, la maintenance automobiles et les achats de carburants. La circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs a posé plusieurs objectifs stratégiques :

- des **objectifs de nature économique et budgétaire**⁶⁷, avec une réduction du parc automobile de 10 000 véhicules d'ici 2013, une massification des achats de véhicules à l'UGAP, une rationalisation de l'attribution des véhicules individuels, externalisation de la gestion de la flotte hors véhicules opérationnels (décision du conseil de modernisation des politiques publiques), transfert des achats de carburant des services centraux et déconcentrés vers les marchés mutualisés par carte accréditive pilotés par les ministères chargés de l'intérieur et de la défense ;
- des **objectifs de nature industrielle et environnementale**, plan d'acquisitions de véhicules électriques et hybrides, changement de motorisation, taux maximum de rejet de CO₂ au kilomètre, complétés par le plan de soutien à la filière automobile.

En termes d'acquisition de véhicules, l'achat par les marchés interministériels de l'UGAP dans les conditions définies par le SAE a ainsi été imposé par la circulaire du Premier ministre, avec une période transitoire pour les contrats en cours de location de véhicules de longue durée. L'offre UGAP se compose de 24 marchés en cours en fonction des types de véhicules⁶⁸. Un marché de véhicule hybride et trois marchés de véhicules électriques ont été notifiés depuis décembre 2012.

Dans le cadre de la mise en œuvre des plans administration exemplaire sous l'impulsion des services du Premier ministre et du ministère de l'écologie, la promotion de l'éco-conduite, par l'intermédiaire de formation pour les conducteurs professionnels, a été érigée en priorité, pour des raisons environnementales mais aussi budgétaires. L'écoconduite désigne une conduite automobile économe en carburant, écologique, économique et plus sûre. Elle consiste essentiellement à faire tourner le moteur à bas régime et à maintenir une conduite souple et une vitesse stable en évitant au possible les accélérations et les freinages brutaux.

Les logiques de mutualisation des achats de carburants rencontrent évidemment des limites pour réaliser des gains achats, dans un contexte d'évolution structurellement à la hausse du cours du pétrole : la promotion de l'éco-conduite faisant partie des leviers complémentaires de rationalisation des dépenses.

Une maîtrise du segment véhicule implique d'activer les leviers qui dépassent le champ des logiques achats stricto sensu, qu'il s'agisse de changement de comportement, d'arbitrage entre les objectifs budgétaires (limitation de l'acquisition de véhicules) et industriels (soutien à l'industrie automobile et à la filière des véhicules électriques).

significativement la consommation d'achat en redimensionnant le besoin de fonctionnement de l'administration dans l'exercice de ses missions.

⁶⁶ Début 2010, le parc automobile de l'État et de ses opérateurs comptait près de 150 000 véhicules dont environ 80 000 véhicules particuliers (VP) et utilitaires, le solde correspondant aux véhicules opérationnels de la police, de la gendarmerie et de la défense.

⁶⁷ La réalisation de l'ensemble de ces mesures sur les véhicules (hors carburant) ciblait initialement un potentiel d'économies sur 3 ans d'environ 100 M€, dont 55 M€ liés à la diminution de la taille du parc, 30 M€ à la centralisation des achats à l'UGAP et 10 M€ au titre de l'externalisation de l'entretien et de la maintenance des véhicules. La réalisation effective des économies envisagées n'a pas été mesurée. Toutefois selon les données de la MIPA, 9 462 véhicules étaient sortis du parc fin 2011.

⁶⁸ Selon les données du SAE, en 2011, les services de l'État ont commandé 4 633 véhicules auprès de l'UGAP, avec 3 723 véhicules particuliers et 910 véhicules utilitaires légers.

Encadré 6 : La nécessité de revoir les process et de faire évoluer les comportements : l'exemple de la réduction des dépenses d'affranchissement à la DDFiP/DRFiP du Nord-Pas-de-Calais

1. Les dépenses d'affranchissement représentent une masse de 550 M€ pour l'État fortement concentrée sur le ministère des finances compte-tenu de ses missions

Les dépenses d'affranchissement ont représenté en 2012 une masse de 550 M€ pour l'État, fortement concentrée sur les ministères des finances (46,4 %), de l'intérieur (25,0 %) et de la justice (13,7 %) compte-tenu des missions exercées par ces ministères. Rappelons que le SAE a estimé un potentiel de gain achats de 60 M€ sur la période 2013-2015.

Tableau 29 : Répartition des dépenses d'affranchissement par ministères en 2012⁶⁹

Ministère	Montant	Part
Affaires étrangères	11 975 355	2,5 %
Affaires sociales et santé	1 721 445	0,4 %
Agriculture, agroalimentaire et forêt	1 707 146	0,4 %
Culture et communication	1 629 559	0,3 %
Défense	16 836 408	3,5 %
Écologie, développement durable et énergie	3 875 927	0,8 %
Économie et finances	224 314 570	46,4 %
Éducation nationale	10 386 720	2,1 %
Égalité des territoires et logement	1 281	0,0 %
Enseignement supérieur et recherche	295 626	0,1 %
Intérieur	121 020 634	25,0 %
Justice	66 092 353	13,7 %
Outre-mer	108 410	0,0 %
Réforme de l'État décentralisation et fonction publique	1 322	0,0 %
Services du Premier ministre	18 977 986	3,9 %
Sport, jeunesse, éducation prioritaire et vie associative	5 923	0,0 %
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	4 971 374	1,0 %
Total	483 922 040	100,0 %

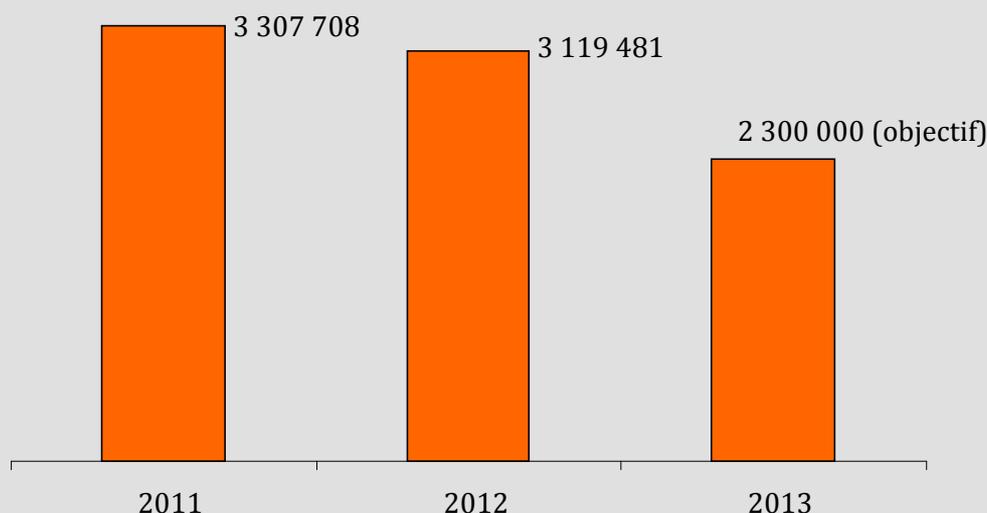
Source : Mission.

2. La maîtrise des dépenses d'affranchissement fait l'objet de stratégies nationales et locales d'optimisation à la direction générale des finances publiques

Compte-tenu des enjeux de ce poste de dépenses pour le ministère des finances, la mission a conduit une analyse de ce segment au sein de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) du Nord-Pas-de-Calais.

La mission a procédé à une étude des dépenses d'affranchissement de la direction régionale et des actions mises en œuvre pour optimiser ce poste de dépense représentant 15,2 % de la dotation globale de fonctionnement en 2013, soit 2 300 000 €, objectif contraignant par rapport aux consommations en 2011 et 2012 (cf. graphique ci-dessous) mais nécessaire pour agir à la baisse sur le budget de fonctionnement.

⁶⁹ Soit le sous-segment « 01.01.01 - AI expédition ».

Graphique 9 : Les dépenses d'affranchissement de la DRFiP du Nord-Pas-de-Calais (en €)

Source : DRFiP Nord-Pas-de-Calais.

La DRFiP a mis en œuvre plusieurs types d'actions achat, conduite par la direction de la stratégie et de ressources avec une impulsion forte du directeur régional :

- une centralisation de l'envoi des courriers au sein de quatre plates-formes dotées d'une machine à affranchir permettant de bénéficier d'un tarif grand compte de La Poste et généraliser les envois systématiques en écopli, comme l'a d'ailleurs recommandé le SAE ;
- une simplification du circuit logistique de distribution du courrier des différentes implantations locales vers les plates-formes à travers des sacoches ;
- une rationalisation de la politique d'affranchissement des différents types de courrier pour limiter les envois en recommandés ou en Chronopost pour obtenir une baisse en gamme tarifaire. Par exemple en matière de contrôle sur pièces, l'envoi des propositions de rectification (imprimé n° 2120) doit en principe être fait par envoi simple sauf en cas de risque de prescription et de rectification d'office ;
- plus globalement, la direction générale des finances publiques (DGFIP) poursuit son programme de dématérialisation des actes métiers, avec pour la campagne 2013 d'impôt sur le revenu un envoi dématérialisé par défaut de la déclaration préremplie et de l'avis d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui ont choisi de téléréglé leur impôt sur le revenu.

Les résultats obtenus en 2012 ont permis une baisse de 5,7 % des dépenses d'affranchissement par rapport à 2011 (baisse de 188 227 €), même si cette baisse est très inférieure aux objectifs (cible de 1 M€ d'économies budgétaires).

Le directeur régional des finances publiques a lancé une enquête de la mission départementale d'audit sur le mode de fonctionnement des services courrier et la correcte application des consignes de rationalisation des envois. Les conclusions de l'enquête ont souligné des dysfonctionnements dans la gestion des enveloppes (format des enveloppes inadapté, tri du courrier parfois de mauvaise qualité, présence d'enveloppes manuscrites et non tapuscrites) ne permettant pas de bénéficier systématiquement d'un envoi à tarif grand compte d'une part et une relative inertie dans l'évolution des comportements puisque 30 % des envois sélectionnés par échantillon auraient pu être réalisés en envoi simple. Parmi les actions préconisées, la direction régionale des finances publiques exige désormais que les envois en recommandé soient faits en pli ouvert pour que les plates-formes puissent s'assurer de la justification.

3. La maîtrise des dépenses d'affranchissement suppose de revoir les processus de l'organisation au-delà de stratégies achat stricto sensu

L'exemple de l'optimisation des achats d'affranchissement illustre la diversité des leviers à mettre en œuvre, qu'il s'agisse de leviers achats classiques ou de logiques plus larges de modernisation d'un process.

La massification et l'industrialisation, par le biais des machines à affranchir et des tarifs grand compte, est génératrice de gains mais des changements de process sont indispensables pour faire évoluer les circuits logistiques ou modifier au niveau règlementaire ou infrarèglementaire les types d'envois. En définitive l'évolution des comportements et des procédures est nécessaire et celle-ci dépasse les leviers d'achat stricto sensu et l'intervention des acheteurs.

S'agissant des éléments de stratégie sur les dépenses d'affranchissement élaborées par le SAE, la fiche de gains du SAE préconise d'ailleurs de désigner au niveau des ministères des chefs de projet pouvant mobiliser de façon transversale les bureaux métiers et juridiques. Elle préconise de mobiliser plusieurs types de leviers, outre l'activation du levier de mutualisation, passant par une meilleure définition des besoins et une évolution forte des comportements de consommation.

Pour porter ces démarches, il est nécessaire de mobiliser d'autres leviers que ceux issus de la performance des stratégies achats et d'autres acteurs que les responsables ministériels des achats, car il faut alors provoquer des changements de l'organisation et de ses comportements.

A ce titre la circulaire du Premier ministre en date du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique a prévu l'établissement de programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), devant comporter un « *volet relatif à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement [des] administrations permettant de concilier l'exercice optimal de leurs missions et le respect de notre trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire, telle qu'elle a été fixée par la loi de programmation des finances publiques* ».

Ces démarches de modernisation de l'action publique et de réforme des process ne relèvent pas en tant que telles de logique d'optimisation des prestations de fournitures, de services et de travaux au sens des stratégies achats déployées par les acheteurs mais permettront de déboucher sur des économies budgétaires issues d'une diminution des volumes d'achats consommés par une organisation et un processus.

Tableau 30 : Impact des réformes de structures et de process sur la rationalisation des achats

Exemples de réformes de structure et de process	Impact sur la rationalisation des achats
Réduction du nombre d'implantations territoriales des directions à réseau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Immobilier (loyers et charges locatives, énergie et fluides, prestations de bâtiment, investissements immobiliers) ▪ Fournitures générales (fournitures de bureau, mobilier) ▪ Prestations générales (nettoyage) ▪ Informatique et télécommunication (réseaux informatiques, télécommunications)
Nouvelle politique immobilière de l'État	▪ Mêmes impacts que <i>supra</i>

Annexe I

Exemples de réformes de structure et de process	Impact sur la rationalisation des achats
Dématérialisation des actes en relation avec les usagers particuliers et entreprises	
Simplification d'un processus de délivrance de titre et des modalités d'accomplissement des obligations des usagers (pièces justificatives)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Affranchissement et impression ▪ Immobilier (archivage)
Urbanisation des applications budgétaires et comptables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatique et télécommunication (prestations informatiques)

Source : Mission.

Les acheteurs sont des parties prenantes au processus – une question d'achat pure ne manquera pas de se poser et justifie à ce titre qu'ils soient associés – mais les rôles et responsabilités de chacun ne doivent pas être confondus : **une stratégie achat même performante n'a ni les moyens ni la légitimité de revoir en profondeur le fonctionnement d'une administration, les entrants dans le processus de production de ses missions et ses besoins d'achat.**

L'activation de ce dernier levier d'amélioration des processus est pourtant la caractéristique d'une organisation avancée en termes de maturité achat, stade que la gouvernance actuelle des achats de l'État n'a pas atteint aujourd'hui, bien que l'achat ait vocation à être une fonction contributrice aux démarches de modernisation, de simplification et de rationalisation des organisations.

Au niveau ministériel, cette fonction de modernisation est portée par les secrétariats généraux ou les directions métiers pour les process métier qui les concernent. **Le responsable ministériel des achats (RMA) a vocation à être partie prenante à ces programmes de modernisation dès lors qu'ils redimensionnent les besoins de fonctionnement des administrations.**

Au niveau interministériel, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) joue un rôle stratégique d'ensemblier des démarches de modernisation au titre des missions que lui confie le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). A l'exception des compétences de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), le SGMAP n'a pas de rôle opérationnel. Toutefois la direction interministérielle de modernisation de l'action publique (DIMAP) intervient ponctuellement en appui aux administrations sur leur projet de modernisation, l'objectif étant d'aider les ministères s'approprier leur mission de transformation.

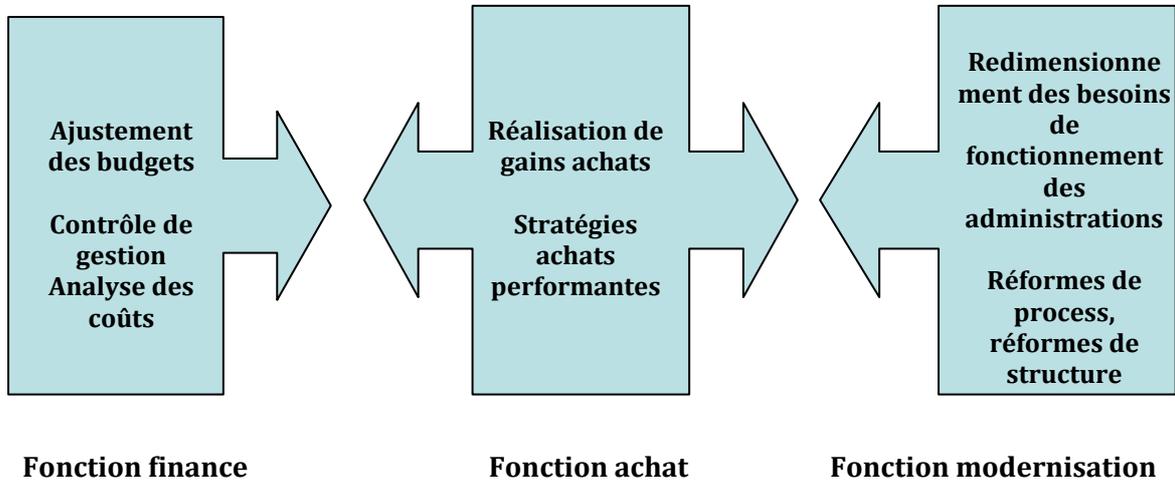
La capacité du SAE à intervenir au niveau opérationnel sur les processus de modernisation et de simplification des organisations ministérielles, pour redimensionner leur besoin de fonctionnement – et donc la consommation d'achat – n'est aujourd'hui pas acquise. Elle suppose que sa légitimité encore jeune soit reconnue pleinement par les ministères et que les compétences du SAE en matière de connaissance du fonctionnement des ministères et des processus métier se valorisent.

La mobilisation des ces quatre leviers de gains achats est nécessaire pour créer de la valeur, qu'il s'agisse d'économies budgétaires sur les achats ou d'amélioration de la qualité des moyens de fonctionnement de l'administration. La fonction achat est amenée à collaborer avec les fonctions finance et modernisation, comme le précise en guide de conclusion le graphique ci-dessous.

Annexe I

Graphique 10 : Contribution des différentes fonctions à la création de valeur en matière d'achat

Pour réaliser des économies budgétaires sur les achats de l'État ou améliorer la qualité des moyens de fonctionnement des administrations



Source : Mission.

Annexe I

Pièce jointe n° 1 – Assiette des achats des ministères

Tableau 31 : Assiette des achats des ministères en 2012 sur périmètre global et le périmètre hors achats de défense et de sécurité (données d'exécution)

Ministères	Achats totaux	Quote-part achats totaux	Achats corrigés des achats de défense et de sécurité	Quote-part achats hors défense et sécurité
Affaires étrangères	248 782 374	0,9 %	246 936 100	1,3 %
Agriculture	183 741 282	0,7 %	182 776 986	1,0 %
Culture	365 952 777	1,3 %	364 618 721	2,0 %
Défense	16 374 336 212	59,7 %	7 624 778 344	41,2 %
Écologie	1 804 255 031	6,6 %	1 783 061 686	9,6 %
Finances	2 174 625 470	7,9 %	2 156 844 396	11,7 %
Éducation nationale	428 824 023	1,6 %	427 936 217	2,3 %
Intérieur	2 683 497 276	9,8 %	2 576 713 940	13,9 %
Justice	2 129 079 375	7,8 %	2 121 118 946	11,5 %
Santé	193 893 495	0,7 %	192 554 064	1,0 %
Services du Premier Ministre	552 751 223	2,0 %	546 690 200	3,0 %
Travail	272 811 570	1,0 %	271 922 506	1,5 %
Total pour l'État	27 412 550 108	100,0 %	18 495 952 105	100,0 %

Source : Mission.

Annexe I

Pièce jointe n° 2 - Scénarii de répartition des objectifs des ministères sur la période 2013-2015

Tableau 32 : Scénario 1 et scénario 2 de répartition des objectifs des ministères sur une base triennale (en M€)

Ministères	Objectif dans le scénario 1 (achats totaux hors défense et sécurité)	Quote-part	Objectif dans le scénario 2 (taux d'effort différencié ministères civils / défense)	Quote-part
Affaires étrangères	17	1,3 %	19	1,5 %
Agriculture	13	1,0 %	14	1,1 %
Culture	26	2,0 %	27	2,1 %
Défense	536	41,2 %	457	35,9 %
Écologie	125	9,6 %	134	10,5 %
Finances	152	11,7 %	162	12,7 %
Éducation nationale	30	2,3 %	32	2,5 %
Intérieur	181	13,9 %	193	15,2 %
Justice	149	11,5 %	159	12,5 %
Santé	14	1,0 %	14	1,1 %
Services du Premier Ministre	38	3,0 %	41	3,2 %
Travail	19	1,5 %	20	1,6 %
Total pour l'État	1 300	100,0 %	1 272	100,0 %

Source : Mission.

ANNEXE II

Achats des établissements publics de l'État

SOMMAIRE

1. DEPUIS 2012, LES ETABLISSEMENTS PUBLICS REALISANT PLUS DE 10 M€ DOIVENT METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE ACHATS DONT LA PERFORMANCE EST PEU SUIVIE.....	1
1.1. Depuis cette date, leur inscription dans la démarche du Service des achats de l'État (SAE) a relevé d'une logique participative	1
1.1.1. <i>La compétence du SAE sur les achats des établissements publics, qui n'est formelle que depuis 2012, est en cours d'approfondissement.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les groupes de travail AIDA ont constitué le premier volet de l'action du SAE envers les établissements publics.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Le suivi des gains achats des établissements publics par le SAE est cependant encore embryonnaire</i>	<i>3</i>
1.2. Les tutelles ne pourront aller au-delà d'un rôle de sensibilisation des établissements publics à l'enjeu des achats	4
1.2.1. <i>Les préoccupations des tutelles qu'elles soient financières ou techniques n'incluent pas la politique achats des établissements publics</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Les tutelles disposent cependant des outils susceptibles de favoriser la sensibilisation des établissements publics à l'enjeu représentés par les achats.....</i>	<i>5</i>
2. MAL CONNUE DU SAE ET DES TUTELLES, L'ASSIETTE ACHATS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS A ETE EVALUEE PAR LA MISSION SUR LA BASE D'UN ECHANTILLON.....	6
2.1. Le SAE et l'ex-DGME ont estimé de façon approximative le montant des achats des établissements publics à partir des données budgétaires disponibles pour fixer un objectif de gains	6
2.2. La mission IGF a analysé un échantillon d'établissements publics représentatif par la diversité de ses missions et le volume de son assiette	8
3. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS PRESENTENT DES DEGRES DE MATURITE DIVERS EN MATIERE DE DEMARCHE ACHATS.....	9
3.1. Le suivi des gains achats par les établissements publics est embryonnaire et celui de leur conversion en gains budgétaires marginal	9
3.2. La maximisation de l'efficience des achats implique de mobiliser trois leviers de politique achats et un levier transversal	9
3.3. Le positionnement d'un établissement public sur une matrice de « maturité achats » détermine les leviers et le périmètre de dépenses qu'il est susceptible de mobiliser	10
3.4. Les opportunités de gains achats sont très dynamiques dans la phase de montée en maturité puis s'atténuent jusqu'à un niveau difficile à quantifier	14
3.5. Le déploiement d'une politique achats requiert la promotion des résultats obtenus et le soutien de la direction, dont l'intensité conditionne le niveau des gains et leur rythme d'obtention.....	16
3.5.1. <i>Scénario 1 : franchissement d'un stade de maturité par chacun des établissements publics au cours de la période triennale 2013-2015.....</i>	<i>16</i>

3.5.2.	<i>Scénario 2 : démarche ambitieuse d'atteinte des plus hauts niveaux de maturité par les établissements publics au cours de la période triennale 2013-2015, conditionnée par son portage politique</i>	17
3.6.	En l'absence de mesures ciblées, le cadre organisationnel et juridique de certains établissements publics, dont les achats représentent 29 % de l'échantillon étudié, les cantonne durablement au premier degré de maturité	18
3.6.1.	<i>Les gains achats des établissements publics à vocation scientifique et technologique (EPST) ne pourront être significatifs qu'au travers d'une accélération de la mutualisation des marchés entre les tutelles d'unités de recherche structurellement morcelées</i>	18
3.6.2.	<i>L'indépendance juridique des Crous entraîne la nécessité d'une sensibilisation de leur tutelle à l'importance de la politique achats, coordonnée par le Cnous</i>	21
3.7.	Synthèse des principales conclusions de la mission sur les établissements publics	21
3.7.1.	<i>Présenter pour validation au CIMAP des objectifs de gains adaptés au niveau de maturité des établissements publics de l'État</i>	21
3.7.2.	<i>Accompagner la montée en maturité des établissements publics</i>	25
3.7.3.	<i>Développer les mutualisations entre les établissements publics et avec l'État aux échelons national et déconcentré</i>	26
3.7.4.	<i>Rechercher l'utilisation optimale des possibilités offertes par le cadre légal, notamment en matière de dialogue avec les fournisseurs</i>	26
4.	FIABILISATION DES GAINS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS : MONOGRAPHIES SUR LA SITUATION PARTICULIERE DE CHAQUE ETABLISSEMENT PUBLIC DE L'ECHANTILLON	27
4.1.	ADEME	27
4.1.1.	<i>Principales caractéristiques</i>	27
4.1.2.	<i>Évaluation de l'assiette achats de l'ADEME</i>	27
4.1.3.	<i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	29
4.2.	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	32
4.2.1.	<i>Principales caractéristiques</i>	32
4.2.2.	<i>Évaluation de l'assiette achats du CEA</i>	32
4.2.3.	<i>Le CEA récolte les premiers bénéfices de la professionnalisation de son organisation des achats sans être arrivé au terme de leur optimisation</i>	35
4.2.4.	<i>Pièce jointe</i>	40
4.3.	Centre nationale des œuvres universitaires (CNOUS)	40
4.3.1.	<i>Présentation</i>	40
4.3.2.	<i>Évaluation de l'assiette</i>	41
4.3.3.	<i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	42
4.4.	Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	45
4.4.1.	<i>Principales caractéristiques</i>	45
4.4.2.	<i>Évaluation de l'assiette achats du CNRS</i>	45
4.4.3.	<i>Le CNRS s'inscrit au cœur d'une dynamique de mutualisation et de coordination entre les EPST et avec les universités</i>	47
4.5.	Établissement français du sang (EFS)	52
4.5.1.	<i>Principales caractéristiques</i>	52
4.5.2.	<i>Évaluation de l'assiette achats de l'EFS</i>	52
4.5.3.	<i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	55
4.6.	Institut national de la recherche agronomique (INRA)	59
4.6.1.	<i>Principales caractéristiques</i>	59
4.6.2.	<i>Évaluation de l'assiette achats de l'INRA</i>	59
4.6.3.	<i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	61

4.7. Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).....	65
4.7.1. <i>Principales caractéristiques</i>	65
4.7.2. <i>Évaluation de l'assiette achats de l'INSERM</i>	65
4.7.3. <i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	67
4.8. Le Musée du Louvre	72
4.8.1. <i>Principales caractéristiques</i>	72
4.8.2. <i>Évaluation de l'assiette des achats du musée du Louvre</i>	72
4.8.3. <i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	74
4.9. Pôle emploi	78
4.9.1. <i>Principales caractéristiques</i>	78
4.9.2. <i>Évaluation de l'assiette achats de Pôle Emploi</i>	78
4.9.3. <i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	81
4.10. .Voies navigables de France (VNF).....	86
4.10.1. <i>Principales caractéristiques</i>	86
4.10.2. <i>Évaluation de l'assiette des achats de VNF</i>	86
4.10.3. <i>Organisation des achats et efforts réalisés</i>	89
4.11. .Cas particuliers Universités - L'Université Pierre et Marie Curie a entamé un mouvement de professionnalisation des achats avec des moyens humains réduits qui l'incite à rechercher les possibilités de mutualisation et les bonnes pratiques	93

1. Depuis 2012, les établissements publics réalisant plus de 10 M€ doivent mettre en œuvre une politique achats dont la performance est peu suivie

1.1. Depuis cette date, leur inscription dans la démarche du Service des achats de l'État (SAE) a relevé d'une logique participative

1.1.1. La compétence du SAE sur les achats des établissements publics, qui n'est formelle que depuis 2012, est en cours d'approfondissement

La circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État s'applique à tous les établissements publics (EP) réalisant plus de 10 M€ d'achats, soit 59 sur la base du recensement du SAE.

Cette circulaire prévoit que :

- ◆ les établissements publics de l'État doivent s'organiser pour développer une politique d'achats à l'instar de ce que les administrations ont mis en place ;
 - chacun devra respecter des objectifs d'économies, de développement durable et social en termes d'achats ;
 - chacun devra construire un plan d'action achats et nommer un responsable des achats, voire un directeur des achats lorsque plus de 50 M€ d'achats sont passés annuellement ;
- ◆ le SAE pilote le programme de professionnalisation de leurs achats et les accompagne dans leur transformation.

Le projet de nouvelle circulaire revient sur l'obligation de nommer un directeur des achats.

Le projet de décret modificatif du décret de création du SAE¹, en attente de publication au journal officiel à la date de remise de ce rapport, précise l'approfondissement de la compétence du SAE sur les établissements publics de l'État, en lui confiant notamment la mission de contribuer à la définition et à la mise en œuvre de leur politique des achats. Son conseil d'orientation se verra chargé d'arrêter ses orientations générales. Le SAE aura des responsabilités étendues vis-à-vis des établissements publics de l'État en matière :

- ◆ de conception et mise en œuvre de système d'information permettant la mesure de la performance des achats ;
- ◆ d'accès à toute information contractuelle, budgétaire, financière et comptable relative aux achats ;
- ◆ d'accompagnement des actions favorisant la dématérialisation ;
- ◆ de diffusion des bonnes pratiques.

Le projet inclut également une réforme du comité des achats des établissements publics de l'État en y associant des représentants des secrétaires généraux de leurs ministères de tutelle. Il a notamment pour tâche d'identifier et de favoriser les mutualisations entre établissements.

¹ Décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État.

Annexe II

Le projet de circulaire accompagnant le décret fixe des objectifs de gains achats pour les établissements publics réalisant plus de 10 M€ d'achats par an :

- ◆ un objectif partagé avec l'État de 2 Md€ d'économie d'ici 2015 ;
- ◆ un objectif de gain achats de trois pour cent du volume annuel des achats, qui doit être inscrit dans un plan pluriannuel d'actions achats.

Il précise que les ressources propres contribuent à l'atteinte des objectifs.

L'objectif de gain achats de 3 % annuel fixé aux établissements publics apparaît très ambitieux. Au regard de l'analyse conduite par la mission des résultats des établissements publics et des benchmark avec le secteur privé ou avec d'autres pays, un tel niveau de gain peut être obtenu par la centralisation de 20 % de l'assiette par an. Il conduit à amener les établissements les moins performants (10 % de centralisation) au niveau des plus performants (70 % de centralisation) en 3 ans (cf. partie 3.4). La mission n'a pu observer aucun exemple présentant un rythme comparable de déploiement d'une politique achats.

Par ailleurs, la circulaire prévoit que :

- ◆ un outil de suivi des gains, analogue à celui déployé au sein de l'État, doit être mis œuvre dans les établissements publics ;
- ◆ des objectifs de gain achats seront inscrits dans les contrats d'objectifs et de performance, en particulier lorsque l'établissement effectue plus de 50 M€ d'achats par an ;
- ◆ chaque établissement ayant un volume d'achat annuel supérieur à 50 M€ identifie un responsable des achats, qui dispose d'une compétence fonctionnelle sur l'ensemble des achats de l'établissement ;
- ◆ les achats satisfont également à des objectifs en matière d'insertion, d'environnement, de promotion de l'innovation, d'accès des PME à la commande publique, de respect des délais de paiement et de transparence.

1.1.2. Les groupes de travail AIDA ont constitué le premier volet de l'action du SAE envers les établissements publics

L'inclusion des établissements publics dans le périmètre de compétence du SAE en 2012 a donné lieu à la création d'un « pôle opérateurs », composé de trois personnes, qui fonctionne de manière très autonome au sein du SAE. La mission estime que cette distance entre les pôles « opérateurs » et « État » entraîne la duplication de certains travaux (cf. *infra*) ainsi qu'un déficit de synergie défavorable à l'identification de marchés et de démarches mutualisées. Il conviendrait de renforcer leurs relations au sein du SAE.

La démarche AIDA est analogue, sur le périmètre des établissements publics, à ce que fut la démarche CALYPSO sur celui de l'État. Elle vise la fédération d'une communauté d'acheteurs au sein des établissements publics, sa professionnalisation ainsi que l'identification d'actions concrètes et de court terme susceptibles de générer des gains achats.

Elle a réuni, en deux vagues et par ateliers thématiques (cf. Tableau 1), des agents issus de services différents et de fonctions différentes, pour les conduire à réfléchir à une optimisation de l'achat dans le domaine de leur atelier. Les ateliers devaient élaborer des propositions de stratégie d'achats, et estimer le potentiel de gains en mettant en jeu les leviers adaptés.

Annexe II

La mission a identifié plusieurs redondances entre les thèmes abordés par Aida et antérieurement par Calypso, tels que l'affranchissement, les prestations informatiques, la formation, les assurances, les déplacements, les prestations intellectuelles et l'énergie. Il lui a été indiqué par le pôle opérateurs du SAE que ces redondances étaient normales en début de processus car l'objectif principal d'Aida était de créer une communauté d'acheteurs. La mission comprend cet argument mais estime qu'une meilleure mutualisation de l'approche, sur certains segments d'achats, entre le pôle opérateurs et le reste du SAE est maintenant nécessaire. Cette coordination conduira au partage des bonnes pratiques et de l'identification des risques au sein du SAE d'une part et, d'autre part, entre l'État et ses établissements publics. Elle favorisera également l'émergence de marchés mutualisés entre les ministères et leurs établissements.

Les groupes AIDA ont identifié en 2012 et en 2013 un potentiel de gain achats de 488 M€ sur une assiette totale de 2 700 M€, soit 18 % de gain, sur une durée de 3 ans.

Tableau 1 : Liste des groupes de travail AIDA

Vague	Segment	Potentiel de gain
AIDA 1	Consommables scientifiques	Assiette : 2 Md€ Potentiel de gains : 350 M€
	Matériel de recherche	
	Abonnements	
	Affranchissement	
	Informatique (PC)	
	Prestations informatiques	
	Construction immobilière	
	Entretien immobilier	
	Déplacements	
	Assurances	
AIDA 2	Formation	Assiettes : 700 M€ Potentiel de gains : 133 M€
	Énergie	
	Prestations intellectuelles	

Source : Service des achats de l'État.

1.1.3. Le suivi des gains achats des établissements publics par le SAE est cependant encore embryonnaire

Le suivi des gains achats, n'étant pas rendu nécessaire par un objectif chiffré dans l'état actuel des textes en vigueur, **est encore embryonnaire chez les établissements publics.**

Le logiciel Impact, qui évalue les économies réalisées lors de la notification du marché, n'est pas utilisé par les établissements publics, car :

- ◆ étant un outil intranet, son utilisation nécessiterait un accès au réseau de l'État ;
- ◆ il a été conçu pour fonctionner en lien avec Chorus.

Le SAE effectue dès lors un suivi manuel et non exhaustif des gains achats qui leur sont transmis par les établissements publics.

Le SAE dispose à ce jour de peu d'informations à ce sujet. Privilégiant la diffusion des bonnes pratiques et le travail en réseau, il n'a pas mené de démarche visant à systématiser le suivi des gains réalisés. La maturité des groupes de travail AIDA et l'évolution du contexte réglementaire l'amènent à se pencher sur le sujet, notamment au travers d'un projet d'application de suivi des marchés et des gains réalisés (cf. annexe III).

1.2. Les tutelles ne pourront aller au-delà d'un rôle de sensibilisation des établissements publics à l'enjeu des achats

1.2.1. Les préoccupations des tutelles qu'elles soient financières ou techniques n'incluent pas la politique achats des établissements publics

Chaque établissement public exerce son activité sous la tutelle d'un ou plusieurs ministères techniques ainsi que, pour certains d'entre eux, sous celle du ministère en charge du budget, au travers d'un des bureaux sectoriels de la direction du budget (DB).

La tutelle s'exerce par trois canaux :

- ◆ les relations quotidiennes avec l'établissement public ;
- ◆ les Conseils d'administration, où les tutelles disposent d'une voix délibérative ;
- ◆ la rédaction des contrats d'objectifs et de performance (COP).

L'ordre du jour des Conseils d'administration peut contenir des thèmes obligatoires, à l'instar du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), dont l'examen annuel a été imposé par une circulaire de la direction du budget. Aucune disposition analogue n'existe pour les achats, dont l'examen en Conseil d'administration reste à la discrétion des établissements publics.

Les COP, signé par l'établissement public et les tutelles, décrit la stratégie et la trajectoire pluriannuelle de l'établissement. Il peut inclure des indicateurs chiffrés assortis d'objectifs de performance.

Les CGEFI sont chargés d'analyser les risques financiers et d'évaluer la performance des établissements publics, d'y réaliser des audits comptables et financiers ainsi que de leur apporter leurs conseils. En l'absence de suivi formalisé des achats par les établissements publics, les CGEFI ne jouent actuellement pas de rôle en la matière.

Selon les établissements publics rencontrés par la mission et les bureaux de la direction du budget assurant leur tutelle budgétaire, la politique achats est un sujet rarement abordé dans le cadre de leurs relations.

Les COP des établissements publics étudiés par la mission ne contenaient pas d'objectifs chiffrés relatifs à la performance des achats, à l'exception de celui de l'Établissement français du sang (EFS) où ils avaient été inclus à l'initiative de l'établissement. Les achats ne sont mentionnés que dans deux autres COP :

- ◆ celui du Louvre, qui précise les axes de la politique achats et prévoit le déploiement d'un indicateur de suivi puis de performance ;
- ◆ celui de VNF, qui prévoit des actions de formation des acheteurs.

Il apparaît, au vu des entretiens de la mission avec les bureaux sectoriels de la direction du budget, que l'inscription de l'efficacité des achats dans les COP ne saurait venir de la seule tutelle budgétaire. Il convient de privilégier une initiative conjointe des tutelles budgétaires et techniques.

1.2.2. Les tutelles disposent cependant des outils susceptibles de favoriser la sensibilisation des établissements publics à l'enjeu représentés par les achats

Pour agir sur les achats des établissements publics, les outils juridiques à la disposition de l'État sont faibles et les outils de gouvernance sont insuffisamment opératoires. Les établissements disposent de l'autonomie de gestion. Les objectifs du COP, comme ceux de la lettre de mission du directeur, sont nombreux et inégalement opérants. La tutelle est assurée, pour les affaires courantes, par des bureaux et des directions d'administration centrale dont l'ascendant sur les établissements décroît généralement lorsque qu'augmente la taille de l'établissement, donc l'importance de ses achats. **Un portage politique fort constitue dès lors un levier incontournable.**

En l'absence d'un suivi par le plus haut niveau des ministères de tutelle des objectifs achats de chaque établissement, le levier politique doit être recherché en leur sein. **Le Conseil d'administration constitue ainsi l'échelon qu'il convient de mobiliser.**

Ce constat rejoint celui tiré du benchmark effectué sur le suivi des gains budgétaires (cf. annexe III au présent rapport). Les entreprises privées rencontrées par la mission dans ce cadre, sont majoritairement organisées sous forme de différentes « *business unit (BU)* » disposant chacune d'un compte d'exploitation propre. Cette relative autonomie les place dans une situation comparable à celle des établissements publics vis-à-vis de l'État, bien que les directions générales s'attachent bien davantage à la performance achats de leurs BU que ne le font les tutelles des établissements publics. **Les entretiens menés par la mission avec ces entreprises font apparaître que l'adhésion des responsables de filiales ou de départements à une politique achats est un facteur déterminant de son succès.** La direction centrale des achats du groupe adopte vis à vis de ses filiales un positionnement de centre de service non prescriptif.

L'examen de la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) fournit un chemin pour favoriser la mobilisation des Conseils d'administration, qui fit suite à l'inscription obligatoire du SPSI à leur ordre du jour par voie de circulaire de la direction du budget.

Proposition n° 1 : Rendre obligatoire, par voie de circulaire budgétaire, la discussion en Conseil d'administration de la politique achats et des gains obtenus au regard des objectifs fixés. Présenter à cette occasion les informations relatives à l'assiette achat, catégorisée par types de dépenses, pour transmission aux tutelles ainsi qu'au SAE.

Proposition n° 2 : Inscrire des objectifs de gains achats dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) et dans les lettres de mission des directeurs d'établissement

2. Mal connue du SAE et des tutelles, l'assiette achats des établissements publics a été évaluée par la mission sur la base d'un échantillon

Les achats ne figurent pas au nombre des informations financières que les établissements publics de l'État sont tenus de publier dans les jaunes budgétaires.

2.1. Le SAE et l'ex-DGME ont estimé de façon approximative le montant des achats des établissements publics à partir des données budgétaires disponibles pour fixer un objectif de gains

La première évaluation de l'assiette achats des établissements publics a été effectuée par le SAE et l'ex-DGME au printemps 2012 dans le contexte de la préparation de la feuille de route 2013-2015. Le SAE et la DGME ne s'étaient pas rapprochés des établissements publics pour cette évaluation et n'avaient utilisés que des documents publics (rapports d'activité, jaunes budgétaires), ce qui a conduit à une certaine approximation dans le chiffrage.

Ces travaux ont abouti à la fixation d'un objectif global de 900 M€ de gain achats triennal assigné aux établissements publics effectuant plus de 10 M€ d'achats annuels, universités comprises.

Cette méthode de définition des objectifs de gain, purement arithmétique ne prend pas en compte la maturité de l'organisation et de la stratégie achats des établissements publics (cf. *infra*, 3.3).

Par ailleurs, l'ensemble des établissements publics n'a pas été inclus dans l'assiette achats ayant servi à évaluer l'objectif de 900 M€ par l'ex DGME et le SAE.

En particulier, les EPIC les plus importants comme la RATP, la SNCF et RFF, ainsi que les grands ports maritimes n'y figurent pas. Il a été indiqué à la mission que cette exclusion est liée au fait qu'il ne s'agit pas d'opérateurs et que leurs problématiques achats (secteur concurrentiel, forte maturité achats) sont très spécifiques.

La mission prend acte de cette approche mais relève que le projet de décret n'a prévu aucune exclusion et estime qu'il serait pertinent de s'interroger sur l'opportunité d'intégrer à terme les grands ports maritimes du périmètre du SAE.

L'analyse menée par la mission sur dix établissements publics fait apparaître des différences significatives entre l'assiette achats identifiée par l'ex-DGME (cf. Tableau 2) et l'assiette effective en 2012 (cf. partie 3) :

- ◆ le CEA présente une assiette de 2 328 M€, au lieu de 2 407 M€ ;
- ◆ Pôle emploi présente une assiette de 1 168 M€ au lieu de 736 M€ ;
- ◆ Le CNRS présente une assiette de 665 M€ au lieu de 659 M€ ;
- ◆ l'INRA présente une assiette de 156 M€ au lieu de 136 M€ ;
- ◆ l'INSERM présente une assiette de 272 M€ au lieu de 271 M€ ;
- ◆ l'EFS présente une assiette de 392 M€ au lieu de 400 M€ ;
- ◆ VNF présente une assiette de 299 M€ au lieu de 82 M€ ;
- ◆ le CNOUS / CROUS présente une assiette de 575 M€ au lieu de 302 M€ ;
- ◆ le Louvre présente une assiette de 81 M€ au lieu de 115 M€.

Annexe II

Tableau 2 : Assiette achats des établissements publics en 2012

Tutelle	Établissement public	Assiette achats utilisés en 2012 par l'ex DGME (en M€)	Répartition de l'objectif global de 900 M€
MEEDDM/MESR/DEFENSE	CEA	2 407	208
TRAVAIL, EMPLOI, SANTE	Pôle Emploi	736	64
MESR	CNRS	659	57
TRAVAIL, EMPLOI, SANTE	EFS	400	35
MESR	CNOUS CROUS	302	26
MESR/SANTE	INSERM	271	23
MESR	EPAURIF	244	21
PREMIER MINISTRE	DILA	193	17
INTERIEUR	ANTS	172	15
SANTE/RECHERCHE /INDUSTRIE/DEFENSE	IRSN	156	13
MESR/DEFENSE	CNES	139	12
MESR/AGRICULTURE	INRA	136	12
CULTURE	Musée du Louvre	115	10
MEEDDM/MINEFI/MESR	ANDRA	106	9
MESR	RMN - GRAND PALAIS	104	9
MESR/MEDDM	ADEME	93	8
CULTURE	BNF	91	8
EDUCATION	CNED	91	8
MEEDDM	Météo France	83	7
MEEDDM	VNF	82	7
AGRICULTURE/MINEFI	ASP	77	7
AGRICULTURE/MEEDDM	ONF	77	7
CULTURE	INRAP	74	6
INTERIEUR	OFII	73	6
CULTURE	CNAC - GP	67	6
MESR/MEDDM	BRGM	57	5
AGRICULTURE	IRD	55	5
MINEFI	AFNOR	53	5
MINEFI	Institut Télécom	52	4
MEEDDM	IFPEN	50	4
TRAVAIL, EMPLOI, SANTE	ANSES	50	4
CULTURE/MESR	UNIVERSCIENCE	45	4
CULTURE	Opéra National de Paris	44	4
SANTE	AFSSAPS	42	4
MEEDDM	ENAC	41	4
DEFENSE	ONACVG	39	3
MESR/DIPLOMATIE	CIRAD	38	3
AGRICULTURE	FranceAgriMer	36	3
MINEFI	INPI	36	3
MINEFI	UBIFRANCE	36	3
MEEDDM	IGN	30	3
TRAVAIL, EMPLOI, SANTE	INCA	30	3
MEEDDM/MINEFI	Agences de l'eau	26	2
MESR/MINEFI	INRIA	26	2
MESR/MEDDM	IFSTTAR	26	2
SPORT/AGRICULTURE	IFCE	26	2
MEEDDM/AGRICULTURE	ONCFS	24	2
MEEDDM	ONEMA	24	2
MESR/AGRICULTURE	CEMAGREF	21	2
EDUCATION	CNDP	19	2

Annexe II

Tutelle	Établissement public	Assiette achats utilisés en 2012 par l'ex DGME (en M€)	Répartition de l'objectif global de 900 M€
MEEDDM	INERIS	17	1
MEEDM/AGRICULTURE	IFREMER	16	1
CULTURE	CNC	14	1
JUSTICE	ENAP	14	1
TRAVAIL, EMPLOI, SANTE	INPES	13	1
MESR	ENPC	11	1
JUSTICE	ENM	11	1
INTERIEUR	LADOM	10	1
MAEE	AEFE	10	1
PREMIER MINISTRE	ENA	7	0
MEEDDM/BUDGET	ENIM	7	0
TRAVAIL, EMPLOI, SANTE	InVS	7	0
AGRICULTURE	INAO	5	0
MESR	ANR	5	0
MEEDDM	Parcs Nationaux de France	4	-
TRAVAIL, EMPLOI, SANTE	EPRUS	3	-
MINEFI	Atout France	2	-
INTERIEUR	ENSP	2	-
AGRICULTURE	ODEADOM	1	-
SPORTS	CNDS	1	-
MEEDDM	ANGDM	1	-
-	Total hors Universités	8 113	701
MESR	Universités	2 298	199
-	Total y compris Universités	10 411	900

Source : Service des achats de l'État.

2.2. La mission IGF a analysé un échantillon d'établissements publics représentatif par la diversité de ses missions et le volume de son assiette

La notion d'opérateurs de l'État fait référence aux documents budgétaires, et en particulier au « jaune » : il identifie 556 opérateurs en 2013, pour un effort budgétaire total de 50 Md€. 93 % d'entre eux sont des établissements publics. La circulaire du 10 février 2012 porte sur les établissements publics de l'État, ce qui représente environ 1 300 organismes. Toutefois, elle fait une distinction entre les établissements réalisant plus de 10 M€ d'achats, et les autres. Sans compter les Universités, et en agrégeant le CNOUS et les CROUS, cela représente 59 organismes (cf. Tableau 2).

La mission a retenu un échantillon de 10 établissements publics, cohérent avec le temps imparti à la mission, et représentant une partie majoritaire des assiettes achats identifiés par le SAE (65 %).

Les établissements publics scientifiques (hors Universités) de l'échantillon représentent 3,4 Md€ d'achats, selon le SAE : le CEA (qui achète pour 2,4 Md€ à lui seul), le CNRS, l'INRA, et l'INSERM. La problématique de leurs achats ne peut être totalement disjointe des questions relatives aux Universités, la majeure partie des laboratoires de ces EPST étant organisés sous la forme d'Unité Mixte de Recherche entre eux et une université.

Les établissements publics techniques (VNF, ADEME, Pôle Emploi, EFS et CNOUS/CROUS) représentent ensemble 1,9 Md€. Leurs problématiques sont plus spécifiques (travaux, activité marchande, logique de guichet) mais l'échantillon garantit la diversité des situations.

Enfin, les établissements publics culturels sont représentés par l'EP du Musée du Louvre. Il s'agit de l'établissement le plus important, mais la mission a veillé à prendre en compte à travers cet établissement les logiques d'établissements dont les achats sont moins élevés.

Seuls les établissements faisant partie du périmètre identifié par le SAE ont été inclus dans l'échantillon.

3. Les établissements publics présentent des degrés de maturité divers en matière de démarche achats

3.1. Le suivi des gains achats par les établissements publics est embryonnaire et celui de leur conversion en gains budgétaires marginal

Parmi les dix établissements publics inclus dans l'échantillon d'étude (cf. infra, monographies), seuls trois assurent le suivi de leurs gains achats : le CEA, l'EFS et Pôle emploi. Le CNRS effectue un suivi de ses gains budgétaires. Le Musée du Louvre prévoit de le mettre en œuvre en 2013.

Il ressort des entretiens menés dans le cadre de la mission que les établissements publics sont en attente de méthodes et d'outils pour :

- ◆ évaluer les gains dans les cas, complexes mais fréquents, où le marché n'est pas récurrent ;
- ◆ assurer le suivi opérationnel de ces gains dans l'ensemble de leur organisation.

Seul l'EFS effectue un suivi de la conversion des gains achats en gains budgétaires. Du fait d'une augmentation des consommations davantage liée à l'état de santé de la population que de comportements interne, le taux de transformation n'excède pas un tiers.

3.2. La maximisation de l'efficacité des achats implique de mobiliser trois leviers de politique achats et un levier transversal

La norme ISO 26 000 définit la gouvernance comme « le système par lequel une organisation prend des décisions et les applique en vue d'atteindre ses objectifs ² ».

Cinq principes clés caractérisent une bonne gouvernance achats :

- ◆ l'existence d'une vision unique des achats au sein de l'entité considérée ;
- ◆ l'existence de référentiels achats ;
- ◆ l'existence de stratégies achats claires et partagées ;
- ◆ la capacité à contrôler l'application des référentiels et des stratégies achats ;
- ◆ la capacité à mesurer le progrès et la performance.

L'application de ces cinq principes clés répond à **un double enjeu** :

- ◆ la **création d'une communauté achats unique** au sein de l'organisation par :
 - l'harmonisation des pratiques par un alignement sur les meilleures pratiques ;
 - la coordination / mutualisation des actions achats ;
- ◆ la **création de valeur** par :
 - la recherche permanente de solutions adaptées au juste niveau de qualité attendu ;
 - l'activation exhaustive des leviers achats d'optimisation des prix et des volumes.

² Les questions de gouvernance des achats sont traitées dans l'annexe 4 au présent rapport.

Annexe II

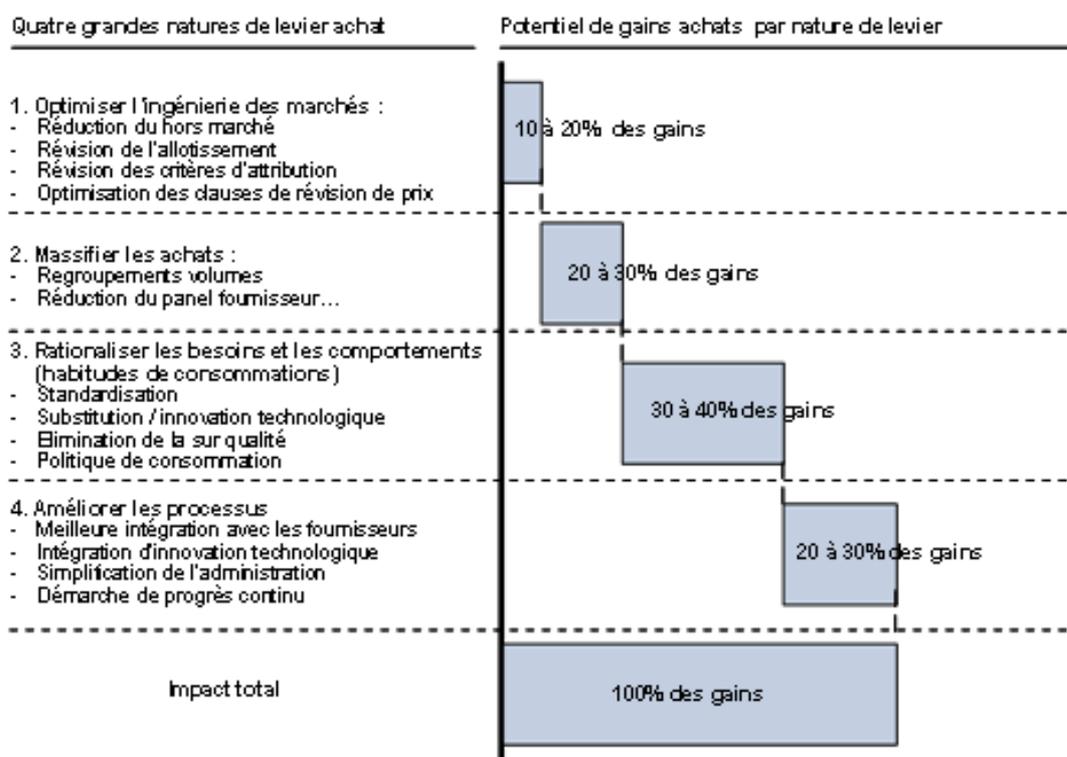
Cette activation exhaustive suppose que **trois grandes natures de levier achats** soient mises en œuvre :

- ◆ la **massification des achats** ;
- ◆ la **rationalisation du besoin et des comportements de consommation** ;
- ◆ l'**ingénierie des marchés publics**.

Un **quatrième levier**, qui dépasse le cadre de la politique achats, réside dans l'**amélioration des processus de fonctionnement courant** des établissements.

L'analyse de la distribution des gains achats (cf. Graphique 1) par levier révèle que la **massification n'est à l'origine que de 30 % des gains achats réalisés**.

Graphique 1 : Répartition des gains achats par grande nature de levier achats



Source : Cabinet Accenture

3.3. Le positionnement d'un établissement public sur une matrice de « maturité achats » détermine les leviers et le périmètre de dépenses qu'il est susceptible de mobiliser

Sur la base de ses différents échanges et examens de la documentation transmise par les établissements publics, la mission estime qu'ils ont atteint des niveaux de maturité très différents en ce qui concerne la professionnalisation et l'organisation de leurs achats ainsi que leur capacité à définir et appliquer une politique dans ce domaine (cf. *infra*, monographie de dix établissements publics).

Certains leviers ne peuvent être activés qu'une fois l'organisation parvenue à un stade de maturité suffisant :

- ◆ la massification des achats ne peut être efficacement poursuivie lorsque les unités opérationnelles disposent d'une totale liberté en matière de passation de marché ;

Annexe II

- ◆ la massification des achats liés au cœur de métier pose de réelles difficultés d'acceptabilité lorsque la démarche achats n'a pas démontré sa pertinence sur des achats perçus comme plus anodins ;
- ◆ la rationalisation des besoins nécessite un degré de connaissance minimum des achats de l'organisation ;
- ◆ l'ingénierie des marchés suppose des acheteurs qui se départissent d'un positionnement essentiellement juridique.

La mission a observé une courbe en cloche des gains achats à travers l'examen des situations diverses des établissements publics (notamment l'EFS et l'ADEME), que corroborent les benchmark effectués auprès des cabinets de conseil Accenture et McKinsey :

- ◆ dans une première phase, les perspectives de gains achats sont faibles, voire nulles ;
- ◆ dans une seconde phase, les perspectives de gains achats sont importantes sur la partie de l'assiette qui présente le moins de difficultés techniques et d'acceptabilité ;
- ◆ dans une troisième phase, les perspectives de gains achats sont importantes sur la partie de l'assiette qui n'a pas encore été abordée ;
- ◆ dans une quatrième phase, les gains achats sont modérés mais réguliers.

La matrice de maturité achat (cf. Tableau 3 : Matrice de maturité achat des établissements publics) appliquée aux établissements publics a été définie par la mission à partir des travaux de M. Antoine Baldacci, chargé de mission au SAE, et de l'examen des outils utilisés par des acteurs du secteur privé, qui ont été simplifiées. Elle comporte trois dimensions :

- ◆ la professionnalisation des acheteurs et le positionnement de la fonction achats au sein de l'organisation ;
- ◆ la structuration des achats au sein de l'établissement, notamment la recherche de leur massification ;
- ◆ la stratégie achats et les outils permettant son pilotage.

Tableau 4 : Matrice de maturité achat des établissements publics

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier	Taux de centralisation des achats courants à la cible	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation

Annexe II

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
	Acheteurs associés en amont pour tout achat	Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional	Stratégie achat pour l'essentiel des achats
	Directeur des achats auprès du DG / DAF	Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable
	Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation)		Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat
	Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes		Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment
	Parcours professionnel attractif pour les acheteurs		Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure
	Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même en l'absence de marché		Identification des achats dans le budget

Source : Mission IGF, sur la base des travaux du SAE.

Il ressort des entretiens menés par la mission avec les établissements publics étudiés et les acteurs du secteur privé rencontrés qu'une **structure au premier niveau de maturité n'est pas en mesure d'obtenir des gains achat significatifs**. Il lui faut préalablement **créer les conditions du déploiement d'une politique achats** : la professionnalisation d'acheteurs intervenant en amont de la passation des marchés, l'établissement de règles affirmant la centralisation par défaut d'un part substantielle de ses achats, un degré minimum de connaissance de la structure de certains de ses achats et la définition d'une stratégie sur ces segments. Une telle évolution constitue un projet d'établissement d'une durée d'un à deux ans, dont le soutien actif de la direction générale est une condition nécessaire.

Les structures ayant atteint le second niveau de maturité peuvent déployer une stratégie achats sur une partie seulement de leur assiette, à la fois pour des motifs techniques (montée en compétence des prescripteurs et des acheteurs, mise en place de nouvelles procédures, mise en œuvre d'outils de pilotage et de suivi) **et pour des raisons d'acceptabilité**. Les segments les plus susceptibles de faire l'objet d'une politique achats sont la majorité des achats courants et une minorité d'achats métier, caractérisés par un prix particulièrement élevé ou une utilisation par l'ensemble des professionnels de l'organisation. Les gains, à ce stade, proviennent de la massification des marchés, de l'utilisation de techniques de négociation professionnelles et de mesures de maîtrise de la demande. A la lumière des situations prévalant au sein des établissements publics étudiés et des entretiens menés, le degré de complexité s'opposant à la massification et à la rationalisation est fortement corrélé à la proximité du segment d'achat avec le métier. Sur la base de ses travaux et entretiens, la mission évalue l'assiette susceptible de faire l'objet d'une politique achats à ce stade à **75 % des achats courants et 25 % des achats métier**³.

³ Un achat métier lorsqu'il n'est effectué que par les structures partageant le même secteur d'activité.

Annexe II

Les structures ayant atteint le troisième niveau de maturité peuvent déployer une stratégie achats sur le reste de leur assiette. Les gains proviennent des mêmes leviers que précédemment (massification, négociation et maîtrise de la demande) et de nouvelles techniques de refonte des processus et d'optimisation des approvisionnements. La mission évalue l'assiette susceptible de faire l'objet d'une extension de la politique achats à ce stade à **25 % des achats courants (part non couverte au niveau 2 de maturité) et 75 % des achats métier (part non couverte au niveau 2 de maturité).**

Les structures ayant atteint le quatrième niveau de maturité ont drainé les gains atteignables par massification et contrôle de la demande, elles doivent recourir à la refonte des processus et y intégrer au plus tôt les préoccupations liées aux achats pour dégager de nouveaux gains. **100 % de l'assiette est susceptible de faire l'objet d'une politique achats plus complexe à ce stade.**

Tableau 5 : Assiette et maturité achats des établissements de l'échantillon d'étude

Établissement public	Maturité ⁴	Courant (en M€)	Métier (en M€)	Assiette élémentaire : 75 % achats courants + 25 % achats métier (en M€)	Assiette de complexe : 25 % achats courants + 75 % achats métier (en M€)
CEA	2	512	1811	837	1 486
VNF	2	52	247	101	198
Pôle emploi	3	672	495	628	539
EFS	3	173	219	184	208
ADEME	3	46	48	46	48
CNRS	1	366	299	349	316
INRA	2	92	64	85	71
INSERM	1	131	143	134	140
Le Louvre	2	50	42	48	44
CNOUS	1	575	0	431	144
Total	-	2 432	3 368	2 817	3 184

Source : Mission.

Par ailleurs, conformément à la note de cadrage de la mission en date du 12 avril 2013, la mission n'a pas traité précisément le cas des Universités mais en a rencontré une à titre de premiers enseignements (Université Paris VI Pierre et Marie Curie). Si elle généralise les conclusions issues de ce rapide examen, la mission est en mesure d'indiquer que la mise sous tension budgétaire a conduit les Universités à initier des démarches achats relativement structurées mais qu'elles se heurtent aux mêmes difficultés que les EPST concernant la gestion des UMR et que la mutualisation des achats dans le cadre de l'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur (AMUE) est complexe à mettre en œuvre compte tenu de l'absence de prise en compte des besoins des universités en fonction de leur taille.

⁴ Cf. *infra*, monographies.

3.4. Les opportunités de gains achats sont très dynamiques dans la phase de montée en maturité puis s'atténuent jusqu'à un niveau difficile à quantifier

Sur la base de ses travaux et entretiens, **la mission évalue à 15 % de l'assiette concernée les gains qui peuvent être obtenus en menant des actions de politique achats** aux segments qui n'en ont pas encore fait l'objet. **Ces actions ne se résument pas à la massification au niveau national** : la centralisation des marchés permet leur ingénierie par les acheteurs les plus compétents de la structure, la rationalisation du besoin peut être effectuée indépendamment de l'augmentation du volume des marchés et la mutualisation peut s'effectuer sur une base régionale avec d'autres établissements ou avec les services déconcentrés de l'État.

Le ratio a été observé par l'Établissement français du sang, qui a dégagé 16 M€ de gains pour 93 M€ d'achats centralisés, soit 17 %. Le SAE, dans le cadre des groupes de travail AIDA 2, avance également le taux de 15 % comme l'espérance de gain minimum sur les segments d'achats examinés au cours de ses groupes de travail. Le *Government procurement service* britannique, comparable au SAE, souligne dans son rapport annuel 2011/2012 avoir enregistré des gains d'un montant de 426 M£ sur une assiette centralisée de 3 Md£, soit 14,2 %.

Les entretiens menés dans le cadre de la mission avec les cabinets de conseil Accenture et McKinsey font ressortir le même ratio lors de la première centralisation des segments d'achats.

Une fois le niveau de maturité optimal atteint, le potentiel de gains achats paraît se tarir pendant plusieurs années, au regard de l'expérience des établissements publics conduit par la mission et des entretiens menés avec des acteurs du secteur privé (cf. Graphique 2).

L'ADEME a engagé plusieurs mises en concurrence sur le segment des réseaux informatiques, à un niveau national. Selon son directeur de l'informatique et de la logistique, les premiers marchés passés en 2008, correspondant à une démarche de centralisation initiale, ont permis d'atteindre des gains de 50 %. Les marchés les plus récents, passés sur des périmètres déjà centralisés, se sont traduits par une absence de gains, voire par une hausse de 15 %.

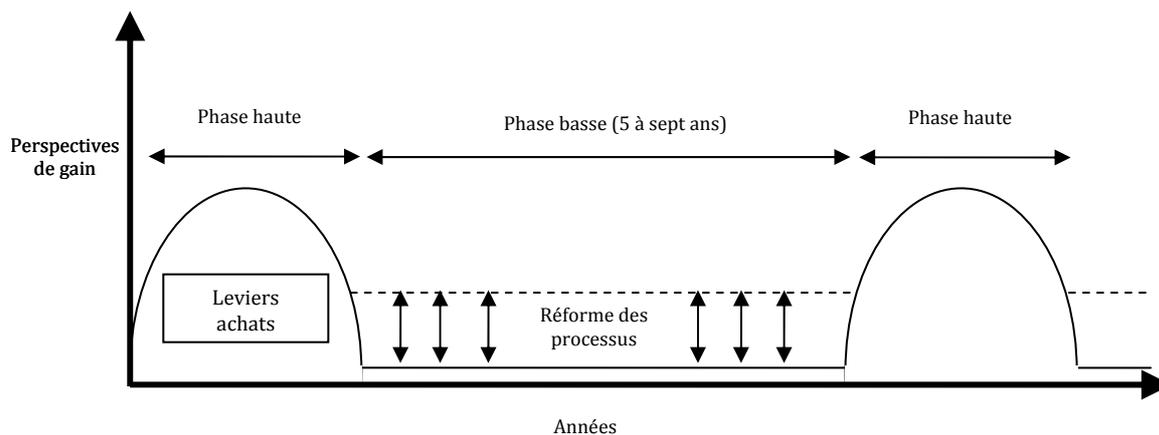
L'Établissement français du sang s'est engagé en 2010 dans une démarche d'optimisation de ses achats appuyée sur une trajectoire pluriannuelle quantifiée de centralisation et d'objectifs de gains. Les perspectives de gains postérieurs à l'atteinte du niveau de maturité maximal en 2014, marqués par un taux de centralisation de 75 %, n'ont pu être identifiées.

Les cabinets de conseil Accenture et McKinsey ont indiqué à la mission que les opportunités de gain achats présentent un profil cyclique, marqué par des phases hautes offrant un potentiel de l'ordre de 10 à 15 % sur 2 ans séparée par des phases basses permettant des gains d'efficience réduits, de l'ordre de 1 à 2 % pendant cinq à sept ans.

La mission est parvenue à la conclusion que seules des réformes de ses processus permettront à un établissement arrivé à maturité d'obtenir des gains achats significatifs durant la période qui le sépare d'une nouvelle phase haute du cycle achat. La mission n'a pas été en mesure de chiffrer les gains accessibles par de telles réformes.

Annexe II

Graphique 2 : Évolution des gains achats annuels d'une organisation parvenue à maturité



Source : Mission.

Lorsqu'un établissement n'est pas encore parvenu au quatrième niveau de maturité, il se situe en phase haute du cycle des gains achats.

Les gains achats susceptibles d'être réalisés lors du **second stade de maturité** portent sur l'assiette élémentaire, constituée de 75 % des achats courants et de 25 % des achats métier (cf. 3.3). **Seule une partie des achats de cette assiette pourront faire l'objet d'économie.** Au regard de la composition de l'assiette élémentaire, la mission estime cette proportion à 80 %. En appliquant à cette fraction le taux canonique de 15 %, **les perspectives de gains d'un établissement au second niveau de maturité s'élèvent à 12 % du montant de l'assiette élémentaire.**

Les gains achats susceptibles d'être réalisés lors du **troisième stade de maturité** portent sur l'assiette complexe, constituée de 25 % des achats courants et de 75 % des achats métier (cf. 3.3). **Seule une partie des achats de cette assiette pourront faire l'objet d'économie.** Au regard des résultats des établissements les plus avancés en matière de politique achats, la mission estime cette proportion à 60 %. En appliquant à cette fraction le taux canonique de 15 %, **les perspectives de gains d'un établissement au troisième niveau de maturité s'élèvent à 9 % du montant de l'assiette complexe.**

Tableau 6 : Perspectives de gains durant la montée en maturité achats

Niveau de maturité		Perspectives de gains achats durant la transition	
de départ	d'arrivée	Composition de l'assiette à considérer	Taux de gains sur l'assiette considérée (en %)
1	2	-	-
2	3	Assiette élémentaire (75 % des achats courants + 25 % des achats métier)	12 %
3	4	Assiette complexe (25 % des achats courants 75 % des achats métier)	9 %

Source : Mission.

3.5. Le déploiement d'une politique achats requiert la promotion des résultats obtenus et le soutien de la direction, dont l'intensité conditionne le niveau des gains et leur rythme d'obtention

Il ressort des exemples de mise en œuvre de stratégie achats ambitieuse analysés par la mission qu'ils constituent des projets caractérisés par un engagement fort du plus haut niveau de responsabilité et une démarche de communication systématique sur les résultats obtenus :

- ◆ le projet PHARE d'optimisation des achats hospitaliers, mené en lien avec McKinsey, s'est appuyé sur une expérimentation initiale au sein d'un centre hospitalier dont les succès ont reçu une large publicité ; selon le cabinet McKinsey un délai d'un an sépare son lancement de la mobilisation de l'ensemble des hôpitaux et de l'obtention des premiers gains ;
- ◆ le projet d'optimisation des achats du gouvernement danois, rapporté par le cabinet McKinsey, a été piloté par un comité réunissant six ministres autour du ministre de l'économie et a dégagé en trois ans 15 % de gains sur l'assiette achats concernée ; une large publicité a été accordée aux premiers succès ;
- ◆ l'EFS a engagé une politique achats en 2009 qui a commencé, selon son directeur des achats, à porter ses fruits un an plus tard grâce au soutien du nouveau président de l'établissement ; la stratégie achats arrivera à maturité en 2014 avec l'atteinte d'un taux de centralisation de 75 % ;
- ◆ le projet d'optimisation achats de l'armée israélienne, rapporté par le cabinet McKinsey, a été piloté par les responsables de l'état-major des armées ; il s'est appuyé sur une publicité des premiers succès obtenus dans le cadre d'expériences limitées ; huit mois ont été nécessaires pour obtenir l'adhésion de l'ensemble des relais de l'armée ; le troisième stade de maturité achats a été atteint en deux à trois ans.

La mission regarde les délais de montée en maturité tirés de ces exemples comme un optimum conditionné par une extrême mobilisation de la direction. Il en ressort que le délai minimum de passage :

- ◆ **du premier au second niveau de maturité est d'une année ;**
- ◆ **du second au troisième niveau de maturité est de deux ans ;**
- ◆ **du troisième au quatrième niveau de maturité est de deux ans.**

3.5.1. Scénario 1 : franchissement d'un stade de maturité par chacun des établissements publics au cours de la période triennale 2013-2015

Le premier scénario proposé par la mission est basé sur les paramètres suivants :

- ◆ le passage d'un niveau de maturité achats au suivant s'effectue en trois ans, à l'exception du passage du premier au second niveau qui requiert deux ans ;
- ◆ les établissements au second stade de maturité achats atteindront le troisième stade en trois ans ; ils obtiendront sur la période triennale l'ensemble des gains associés à cette transition (cf. *supra*, Tableau 5) ;
- ◆ les établissements au troisième stade de maturité achats atteindront le quatrième stade en trois ans ; ils obtiendront sur la période triennale l'ensemble des gains associés à cette transition (cf. *supra*, Tableau 5) ;
- ◆ les établissements situés au premier stade de maturité achats atteindront le second stade en deux ans ; ils obtiendront la dernière année le tiers des gains associés à la transition du second au troisième stade (cf. *supra*, Tableau 5).

Annexe II

La mission considère qu'il s'agit d'un **scénario ambitieux mais réaliste**, conditionné par :

- ◆ la **mobilisation de la direction et du Conseil d'administration** des établissements publics ;
- ◆ le **suivi par les ministères des progrès effectués** par les établissements dont ils assurent la tutelle ;
- ◆ pour les EPST, la mise en œuvre d'une dynamique de mutualisation volontariste (cf. *infra*, section 3.6.1).

Tableau 7 : Scénario 1 - Objectifs des établissements publics

Stade de maturité 2012	Objectif de progression	Objectif de gain ⁵
1	Atteinte du second niveau de maturité en 2015	4 % sur l'assiette élémentaire
2	Atteinte du troisième niveau de maturité en 2016	12 % sur l'assiette élémentaire
3	Atteinte du quatrième niveau de maturité en 2016	9 % sur l'assiette complexe
4	-	ND

Source : Mission.

3.5.2. Scénario 2 : démarche ambitieuse d'atteinte des plus hauts niveaux de maturité par les établissements publics au cours de la période triennale 2013-2015, conditionnée par son portage politique

Le second scénario proposé par la mission est basé sur les paramètres suivants :

- ◆ le passage d'un niveau de maturité achats au suivant s'effectue en deux ans, à l'exception du passage du premier au second niveau qui requiert un an ;
- ◆ les établissements au second stade de maturité achats atteindront le quatrième stade en trois ans ; ils obtiendront sur la période triennale l'ensemble des gains associés à la transition du second au troisième niveau de maturité et la moitié de ceux associés à la transition du troisième au quatrième niveau (cf. *supra*, Tableau 5) ;
- ◆ les établissements au troisième stade de maturité achats atteindront le quatrième stade en deux ans ; ils obtiendront sur la période triennale l'ensemble des gains associés à cette transition (cf. *supra*, Tableau 5) ;
- ◆ les établissements situés au premier stade de maturité achats atteindront le troisième stade en trois ans ; ils obtiendront sur la période triennale les gains associés à la transition du second au troisième stade (cf. *supra*, Tableau 5).

La mission considère qu'il s'agit d'un **scénario très ambitieux** qui n'est atteignable que sous les conditions suivantes :

- ◆ la **mobilisation de la direction et du Conseils d'administration** des établissements publics, qui regardent **l'optimisation des achats comme l'une de leurs principales priorités** ;
- ◆ le **suivi au niveau politique, par le ministre ou son directeur de cabinet, du respect de la trajectoire ainsi définie** ;
- ◆ pour les EPST, la mise en œuvre d'une dynamique de mutualisation volontariste (cf. *infra*, section 3.6.1).

⁵ Cf. Tableau 5 : Perspectives de gains.

Tableau 8 : Scénario 2 - Objectifs des établissements publics

Stade de maturité 2012	Objectif de progression	Objectif de gain ⁵
1	Atteinte du second niveau de maturité en 2014 Atteinte du troisième niveau en 2016	12 % sur l'assiette élémentaire
2	Atteinte du troisième niveau de maturité en 2015	12 % sur l'assiette élémentaire 4,5 % sur l'assiette complexe
3	Atteinte du quatrième niveau de maturité en 2015	9 % sur l'assiette complexe
4	-	ND

Source : Mission.

3.6. En l'absence de mesures ciblées, le cadre organisationnel et juridique de certains établissements publics, dont les achats représentent 28 % de l'échantillon étudié, les cantonne durablement au premier degré de maturité

3.6.1. Les gains achats des établissements publics à vocation scientifique et technologique (EPST) ne pourront être significatifs qu'au travers d'une accélération de la mutualisation des marchés entre les tutelles d'unités de recherche structurellement morcelées

Les EPST représentent, au sein de l'échantillon d'établissements publics étudié par la mission, 1 095 M€, soit **18 % de l'assiette étudiée**.

Les achats des EPST s'effectuent à environ 70 % au travers de marchés passés par leurs unités mixtes de recherche (UMR). Les UMR sont des laboratoires, rattachés à un EPST car dépourvus de personnalité juridique, sur lesquels plusieurs établissements publics, principalement des EPST et des universités, exercent une co-tutelle. Les UMR tirent leurs ressources des financements accordés par l'ensemble de leurs tutelles d'une part et, d'autre part, des fonds accordés dans le cadre d'appel à projets par des organismes tels que l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et par le programme-cadre européen.

L'ordonnance n°2005-649 dispose que, pour leurs achats à caractère scientifiques, les UMR sont des entités adjudicatrices. Les seuils de procédures formalisés sont appréciés, pour les achats à caractère scientifique, au niveau des entités adjudicatrices. N'étant pas consolidés au niveau de l'EPST auquel une UMR est rattachée, celle-ci jouit d'un degré d'autonomie juridique dans sa politique achat.

Un EPST seul ne peut s'assurer que ses marchés nationaux seront utilisés par ses UMR. Les crédits accordés par une tutelle ne peuvent être employés que sur les marchés de cette même tutelle ou, en leur absence, sur un marché passé par l'UMR, mais ces crédits ne sont pas affectés à une destination préétablie. Un directeur de l'unité peut utiliser le budget d'une quelconque de ses tutelles pour réaliser un achat, ce qui lui ouvre la possibilité de choisir entre plusieurs marchés, voire de passer son propre marché si l'une de ses tutelles n'en dispose pas sur le segment d'achats concerné. Par exemple, une unité ayant pour tutelle l'INSERM et le CNRS pourra passer son propre marché pour le mobilier du bureau, sans passer par celui du CNRS, en utilisant les crédits de l'INSERM qui n'a pas conclu de marché national sur ce segment.

Il en résulte **trois limites pour les EPST** :

- ♦ en l'absence de consolidation des achats passés par leurs UMR, indépendamment de l'origine des crédits, **ils ne peuvent ni suivre l'évolution des consommations ni, par suite, évaluer les besoins ou les gains achats** ;

Annexe II

- ◆ **ils ne peuvent contraindre leurs unités de recherche à utiliser leurs marchés ;**
- ◆ **les engagements pris auprès de leurs fournisseurs, notamment en termes de volume minimal de commande, sont susceptibles de n'être pas respecté** du fait d'un mécanisme de report de la dépense sur les crédits accordés par une autre tutelle. L'université Pierre et Marie Curie a indiqué à la mission s'être trouvée placée dans cette situation pour un marché de fournitures de bureau.

Ces limites cantonnent les EPST au **premier niveau de maturité**. Ce constat n'est pas applicable à l'INRA, qui intervient principalement en co-tutelle avec des écoles supérieures d'agronomie en nombre limité à des UMR dont le budget provient, selon son directeur du financement et de l'administration générale, pour l'essentiel, de l'EPST.

De plus, **il en découle un lien paradoxal entre performance achats et impacts budgétaires**. Lorsque le marché d'un EPST présente des conditions particulièrement avantageuses, les achats des UMR s'y reportent, conduisant d'un part à des gains budgétaires au niveau des UMR et au niveau de l'ensemble des tutelles et, d'autre part, à une augmentation des volumes consommés et donc à une dégradation budgétaire pour l'EPST concerné (cf. *infra*, monographie du CNRS).

En théorie, quatre mécanismes pourraient être employés pour remédier à ce phénomène mais un seul est compatible avec les modalités actuelles d'organisation de la recherche en France :

- ◆ **les établissements publics peuvent flécher, de façon coordonnée, les crédits qu'ils accordent à leurs unités ;**
- ◆ **les établissements publics peuvent opter pour la délégation de gestion**, par laquelle ils versent les crédits à l'un d'entre eux qui devient, sur un plan exclusivement financier, la tutelle unique de l'UMR ;
- ◆ **le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche peut passer des marchés nationaux ;**
- ◆ **l'ensemble des établissements publics co-tutelle peuvent passer des marchés mutualisés sur tout ou partie des segments utilisés par l'unité de recherche**, conduisant celle-ci à devoir passer par le même marché quelle que soit l'origine des crédits utilisés pour l'achat.

Le fléchage des crédits soulève d'importantes difficultés d'ordre politique. Les EPST sont opposés à ce mécanisme, qui conduirait à déterminer et à publier, parmi les tutelles, lesquelles financent les achats scientifiques et lesquelles financent les achats courants. Ce fléchage nuirait également à la fongibilité des crédits donc à l'autonomie de gestion des laboratoires, qui fait partie des principes de l'organisation française de la recherche.

La délégation de gestion soulève également des questions politiques significatives. Depuis la création de cette faculté, peu d'UMR ont opté pour cette organisation, par crainte d'être exclusivement liés à celles des tutelles qui disposent des circuits de gestion les moins professionnels. Par ailleurs certaines tutelles, notamment les plus petites, redoutent de perdre en visibilité et en capacité d'influence si elles n'obtiennent pas la délégation de gestion sur leur laboratoire.

La généralisation des marchés nationaux passés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche présente des difficultés opérationnelles rédhibitoires. D'une part, il n'est pas assuré que l'administration centrale dispose des compétences et des informations permettant de concevoir des marchés adaptés et pertinents pour les UMR. D'autre part, cela placerait le ministère dans la position délicate de responsable de la qualité de ces marchés vis-à-vis d'EPST déresponsabilisés à cet égard.

Annexe II

La mutualisation des marchés entre EPST, voire avec les universités, **est une démarche engagée depuis plusieurs années**. Cette option a la faveur des établissements publics rencontrés par la mission. Ces marchés mutualisés ne couvrent cependant qu'une proportion aujourd'hui limitée des achats des unités de recherche. De plus, **le mouvement de mutualisation progresse à un rythme trop modéré** au regard des objectifs de gains achats. Ce n'est par exemple qu'en 2013 que les universités, à travers l'AMUE, ont rejoint le marché programme MATINFO d'achats matériel informatique, initié en 2002. Le projet GAUSS relatif aux consommables scientifiques, présenté par les EPST rencontrés par la mission comme un programme à fort enjeu, a débuté entre la fin de l'année 2011 et le début de l'année 2012. Ses premiers marchés seront conclus en 2015, et représenteront 1,5 % de l'assiette achats du CNRS, 1,6 % de celle de l'INRA et 1,5 % de celle de l'INSERM.

Afin d'obtenir des gains achats à un niveau reflétant l'ambition fixée pour l'État et ses établissements publics, **le seul levier compatible avec le modèle d'organisation de la recherche adopté par la France réside dans l'accélération du rythme de la mutualisation** entre les EPST et avec les universités.

L'accélération de la mutualisation nécessite un engagement de l'ensemble des EPST hormis l'INRA. Il y a donc lieu de leur fixer explicitement cet objectif de nature à modifier les freins structurels au déploiement d'une politique achats.

Les outils organisationnels tels que le COP et les lettres de mission sont mous, notamment lorsqu'ils concernent un objectif de second rang comme les achats. **L'efficacité du relais politique du Conseil d'administration est en l'espèce sujette à interrogation, car il ne dispose pas de l'ensemble des leviers permettant de mettre en œuvre des actions dépassant le cadre de l'établissement**. De plus, les gains achats sont plus susceptibles de produire des bénéfices budgétaires au niveau de l'ensemble des EPST et des universités qu'au niveau individuel (cf. *supra*). **Un portage politique fort commun à l'ensemble des EPST s'avère dès lors particulièrement nécessaire pour promouvoir une démarche et un intérêt de portée générale**.

Proposition n° 3 : Fixer aux directeurs des EPST un objectif pluriannuel chiffré de taux de couverture des achats par des marchés mutualisés.

Même si la mission est consciente que les achats ne figurent traditionnellement pas au nombre des préoccupations prioritaires des tutelles, l'atteinte de gains achats pour les EPST nécessite un suivi de cet objectif de mutualisation au niveau politique.

De nombreuses UMR comptent des universités parmi leurs tutelles, qu'il convient d'inclure dans l'accélération de la mutualisation. Leur association avec les EPST passe prioritairement par l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE⁶), malgré l'existence minoritaire d'accords extérieurs à ce cadre. **Chacun des 169 membres de l'AMUE disposant du même nombre de voix, quel que soit son poids relatif, la gouvernance de l'agence apparaît peu susceptible de décisions rapides**. A titre d'exemple, son association au marché MATINFO, lancé par quelques EPST en 2002, date de 2013.

Proposition n° 4 : Favoriser le développement des mutualisations entre les EPST et les universités les plus présentes comme tutelle d'UMR en dehors du cadre de l'AMUE.

⁶ Eu égard aux délais, la mission n'a pu rencontrer les représentants de l'AMUE.

3.6.2. L'indépendance juridique des Crous entraîne la nécessité d'une sensibilisation de leur tutelle à l'importance de la politique achats, coordonnée par le Cnous

Le Cnous représente un périmètre d'achat de 575 M€, soit 10 % de l'assiette des établissements analysés par la mission. Il assure un rôle de pilotage, d'animation et de contrôle des Crous, mais n'est pas membre de leur conseil d'administration (cf. *infra*, monographie du Cnous). **Sa capacité à identifier les possibilités de structuration des achats et à inciter les Crous à s'engager dans une telle démarche s'en trouve limitée.** La décentralisation des achats au niveau des établissements constitue un obstacle supplémentaire au déploiement d'une politique achats par le Cnous.

Ces limites cantonnent le Cnous / Crous au **premier niveau de maturité**.

Il apparaît donc nécessaire, pour atteindre des économies reflétant le niveau d'ambition fixé pour l'État et ses établissements publics, de favoriser l'inscription des Crous dans une politique d'optimisation des achats en coordination avec le Cnous. Dans le respect des principes d'organisation du secteur des œuvres universitaires et scolaires, **il convient d'appliquer cette incitation** au travers des orientations stratégiques fixées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Proposition n° 5 : Inclure dans les orientations stratégiques des Crous des objectifs achats reflétant ceux inscrits au COP du Cnous.

3.7. Synthèse des principales conclusions de la mission sur les établissements publics

3.7.1. Présenter pour validation au CIMAP des objectifs de gains adaptés au niveau de maturité des établissements publics de l'État

La mission a quantifié les gains achats qui pouvaient être attendus des dix établissements inclus dans l'échantillon d'étude, sur la base de l'évaluation de leur maturité (cf. *infra*, monographies) et de la méthode définie dans la partie 3.5 (cf. Tableau 6 et Tableau 7). L'estimation du SAE et de l'ex-DGME (cf. partie 6) portait l'objectif de gain achats à 450 M€ pour ces 10 établissements.

Sur l'échantillon d'étude :

- ◆ le premier scénario conduit à un objectif de gain de 226 M€, soit 50 % de l'objectif initial fixé par le SAE et l'ex-DGME (cf. Tableau 8) ;
- ◆ le second scénario conduit à un objectif de gain de 384 M€, soit 85 % de l'objectif initial fixé par le SAE et l'ex-DGME (Tableau 9).

Proposition n° 6 : Présenter à la validation du CIMAP du 4 juillet 2013 les objectifs de gain achats pour chacun des dix établissements analysés par la mission.

Une extension des résultats estimés sur l'échantillon d'étude (cf. Tableau 10) mène à estimer que **sur l'intégralité des établissements publics, universités incluses, par rapport à l'objectif de 900 M€** fixé par le SAE et l'ex-DGME :

- ◆ le premier scénario présente un déficit total de 450 M€ ;
- ◆ le second scénario présente un déficit total de 132 M€.

Un report **sur les objectifs de gain achats du périmètre État (cf. annexe I)** sera de nature à compenser l'impossibilité de remplir l'objectif de 900 M€ sur le périmètre des établissements publics.

Dans le respect du principe d'autonomie des universités, les objectifs d'économie les concernant seront conditionnés à leur adhésion.

Annexe II

La quantification des objectifs de gain d'un établissement public réalisant plus de 10 M€ d'achats annuels et non inclus dans l'échantillon analysé par la mission nécessite :

- ◆ **le chiffrage de ses achats courants et de ses achats métier, qu'il est seul à pouvoir effectuer ;**
- ◆ **l'évaluation de son niveau de maturité.**

La vérification des assiettes achats courants et métier des établissements publics peut entrer dans le cadre des missions de contrôle et d'audit financier des CGEFI ou, le cas échéant, dans les attributions du CBCM.

L'évaluation du niveau de maturité d'un établissement relève des compétences associées au positionnement que la mission recommande d'attribuer au SAE (cf. annexe IV).

Proposition n° 7 : Établir les objectifs de gains achats des établissements publics non analysés par la mission afin de les présenter pour validation au CIMAP d'octobre 2013. Les CGEFI et le CBCM pourront contrôler l'assiette achat des établissements publics. Le SAE pourra déterminer leur niveau de maturité.

Ces objectifs pourront être discutés et, le cas échéant, adaptés lors de la signature des COP.

Au regard de la charge de travail susceptible d'être induite pour la SAE par l'exercice, la présentation des objectifs de gain des établissements effectuant le moins d'achats sont susceptibles d'être reporté au CIMAP suivant celui d'octobre 2013.

Annexe II

Tableau 9 : Scénario 1 - Objectifs de gain achats proposés par établissement public étudié

Établissement public	Maturité actuelle	Maturité cible	Achats courant (en M€)	Achats métier (en M€)	Assiette élémentaire (en M€)	Assiette complexe (en M€)	Objectif de gain mission - formule ⁷	Taux de centralisation 2012 (en %)	Objectif de gain mission ⁸ (en M€)	Objectif SAE (en M€)	Différence avec l'objectif SAE
CEA	2	3	512	1811	837	1 486	12 % sur l'assiette élémentaire	8	100	208	-108
VNF	2	3	52	247	101	198	12 % sur l'assiette élémentaire	4	12	7	5
Pôle emploi	3	4	672	495	628	539	9 % sur l'assiette complexe	47	49	64	-15
EFS	3	4	173	219	184	208	9 % sur l'assiette complexe	64	19	35	-16
ADEME	3	4	46	48	46	48	9 % sur l'assiette complexe	-	4	8	-4
CNRS	1	2	366	299	349	316	4 % sur l'assiette élémentaire	13	14	57	-43
INRA	2	3	92	64	85	71	12 % sur l'assiette élémentaire	13	10	12	-2
INSERM	1	2	131	143	134	140	4 % sur l'assiette élémentaire	9	5	23	-18
Le Louvre	2	3	50	42	48	44	12 % sur l'assiette élémentaire	0	6	10	-4
CNOUS	1	2	575	0	431	144	4 % sur l'assiette élémentaire	0	17	26	-9
Total	-	-	2 634	3 368	-	-	-	-	236	450	-214

Source : Mission.

⁷ Cf. Tableau 5 : Perspectives de gains.

⁸ L'objectif de gain proposé par la mission ne prend en compte que le niveau de maturité achats.

Annexe II

Tableau 10 : Scénario 2 - Objectifs de gain achats proposés par établissement public étudié

Établissement public	Maturité actuelle	Maturité cible	Achats courant (en M€)	Achats métier (en M€)	Assiette élémentaire (en M€)	Assiette complexe (en M€)	Objectif de gain mission - formule ⁷	Taux de centralisation 2012 (en %)	Objectif de gain mission (en M€)	Objectif SAE (en M€)	Différence avec l'objectif SAE
CEA	2	3	512	1811	837	1 486	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	8 %	167	208	-41
VNF	2	3	52	247	101	198	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	4 %	21	7	14
Pôle emploi	3	4	672	495	628	539	9 % sur l'assiette complexe	47 %	49	64	-15
EFS	3	4	173	219	184	208	9 % sur l'assiette complexe	64 %	19	35	-16
ADEME	3	4	46	48	46	48	9 % sur l'assiette complexe	0 %	4	8	-4
CNRS	1	3	366	299	349	316	12 % sur l'assiette élémentaire	13 %	42	57	-15
INRA	2	3	92	64	85	71	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	13 %	13	12	1
INSERM	1	3	131	143	134	140	12 % sur l'assiette élémentaire	9 %	16	23	-7
Le Louvre	2	3	50	42	29	21	12 % sur l'assiette élémentaire 4.5 % sur l'assiette complexe	1 %	8	10	-2
CNOUS	1	3	575	0	431	144	12 % sur l'assiette élémentaire	-	52	26	26
Total	-	-	2 634	3 368	-	-	-	-	391	450	-59

Source : Mission.

Tableau 11 : Écart entre les objectifs des scénarios proposés et la cible initiale

	Échantillon d'étude		Projection sur le périmètre global	
	Objectif de gain (en M€)	Écart avec l'objectif initial (en M€)	Objectif de gain (en M€)	Écart avec l'objectif initial (en M€)
Scénario 1	236	-214	472	-428
Scénario 2	391	-59	782 ⁹	-118

Source : Mission IGF.

3.7.2. Accompagner la montée en maturité des établissements publics

Selon sa responsable, le pôle opérateur du SAE se concentre prioritairement sur l'animation de groupes de travail et la diffusion de bonnes pratiques, et de façon secondaire sur le conseil individualisé aux établissements publics, notamment en matière de dématérialisation. Il assure également des actions de communication et de présentation des marchés mutualisées passés à la suite de groupes de travail. Il a ainsi rencontré des laboratoires de recherche dans le cadre du projet GAUSS. Les besoins des établissements publics sont importants en matière de méthodologie de définition, de mise en œuvre et d'évaluation de la performance d'une politique achats (cf. *infra*, monographies).

Proposition n° 8 : Proposer un accompagnement renforcé par le SAE de certains des établissements publics de premier ou de second niveau de maturité les plus importants par le montant de leurs achats. Contractualiser les thèmes donnant lieu à accompagnement avec chacun des établissements accompagnés et prévoir une évaluation annuelle de l'aide apportée par le SAE.

Cet accompagnement pourra notamment être centré sur les actions contribuant à la montée en maturité :

- ◆ formation des acheteurs ;
- ◆ définition des processus ;
- ◆ communication interne et conduite du changement ;
- ◆ définition d'une stratégie achats ;
- ◆ évaluation des gains.

Par ailleurs, un projet de redéfinition d'une offre de formation a conduit à l'interruption du programme proposé aux acheteurs, qui se déroulait par sessions de deux à trois jours sur une durée de dix mois. Les établissements publics ne sont pas associés à ce projet conduit par le pôle État du SAE. Il ressort des entretiens menés avec les établissements publics de l'échantillon d'étude (cf. *infra*, monographies) que les attentes en matière de formation sont significatives, notamment sur les aspects extra-juridiques. Les entretiens menés avec les établissements de l'échantillon d'étude (cf. *infra*, monographies) indiquent en effet que la dimension juridique des achats fait déjà l'objet de formations et d'informations pertinentes.

Proposition n° 9 : Favoriser la montée en compétence des acheteurs des établissements publics en leur proposant une offre de formation centrée sur les aspects extra-juridiques des achats.

Enfin, un rapprochement entre les fonctions financières et les fonctions achats, de nature à favoriser le lien entre gains achats et gains budgétaires, devra être recherché (cf. annexe III).

⁹ Une variante du scénario 2, fondée sur un traitement différencié des universités (atteinte du niveau de maturité 2 plutôt 3) conduirait à un objectif de gain estimé à 655 M€.

3.7.3. Développer les mutualisations entre les établissements publics et avec l'État aux échelons national et déconcentré

La mission constate à la suite des entretiens menés avec les établissements de l'échantillon d'étude que la mutualisation entre établissements publics et avec l'État s'effectue sur une base ponctuelle sans être systématiquement recherchée.

Au niveau national, **le pôle opérateur et le pôle État du SAE fonctionnent de manière trop cloisonnée** (absence d'échange entre les groupes AIDA et CALYPSO, défaut d'association du pôle opérateur au projet de formation acheteur du pôle État). **Les ministères étudient rarement l'inclusion de leurs établissements dans leurs marchés.**

Selon la DAJ, un établissement public peut être associé à un marché de son ministère de tutelle soit lors de sa passation, soit ultérieurement à condition que son équilibre économique ne s'en trouve pas significativement modifié.

Proposition n° 10 : Renforcer les liens entre le pôle État et le pôle opérateur du SAE pour étudier les mutualisations possibles ainsi que les perspectives d'association des établissements aux marchés existants de l'État et du SAE.

- Au niveau territorial, des mutualisations entre les établissements publics et avec l'État sont possibles, par exemple en matière de logistique de sites (contrôles réglementaires, maintenance, nettoyage, gardiennage), mais elles restent dépendantes des initiatives locales et sont examinées au cas par cas. Le SAE a lancé à cette fin des groupes de travail AIDA région, auxquels participent les CRMA. La mission estime toutefois que le pilotage de la démarche peut être renforcé en l'articulant autour des Secrétaires généraux aux affaires régionales, sur un modèle similaire à celui des SPSI.

Proposition n° 11 : Mettre en place au niveau régional une recherche systématique des possibilités de mutualisation entre établissements publics et avec l'État déconcentré, sur le modèle des SPSI, au travers de la démarche existante de « schéma de mutualisation des fonctions supports », placée sous l'autorité des préfets.

Enfin, certains marchés mutualisés de nature très technique pourraient utilement être portés par des établissements publics disposant de la compétence métier. C'est par exemple le cas du projet GAUSS de consommables scientifiques, dont le CEA n'a pu assurer la gestion notamment pour des raisons de charge de travail.

Proposition n° 12 : Étudier le portage de marchés mutualisés techniques par des établissements publics disposant de la compétence métier en échange de transferts des ETP nécessaire à leur gestion.

3.7.4. Rechercher l'utilisation optimale des possibilités offertes par le cadre légal, notamment en matière de dialogue avec les fournisseurs

Plusieurs établissements inclus dans l'échantillon d'étude ont indiqué dans leurs réponses au questionnaire de la mission ou durant les entretiens les bénéfices de la négociation avec les entreprises, à laquelle fait obstacle le cadre réglementaire.

La négociation avec les fournisseurs est proscrite durant la passation des marchés de montant importants, mais leur rencontre en amont de l'achat (« *sourcing* ») est permise du moment qu'elle s'effectue dans des conditions garantissant le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement et la transparence des procédures.

Cette possibilité apparaît insuffisamment exploitée au regard des avantages qu'elle procure : meilleure information des fournisseurs pour accroître leur participation et l'intensité concurrentielle ; meilleure information de la personne publique lui permettant d'exprimer son besoin de façon optimale par rapport aux solutions existantes et à l'organisation du marché fournisseurs.

La mission a observé des bonnes pratiques de nature à garantir la sécurité juridique de la démarche, notamment à la Ville de Paris et à Radio France, qui reposent sur les modalités de publicité des rencontres et la sélection des informations communiquées afin de ne pas avantager indûment les fournisseurs rencontrés.

Proposition n° 13 : Concevoir et promouvoir un guide de la rencontre avec les fournisseurs avant la passation d'un marché (« *sourcing* ») détaillant les conditions de sa sécurité juridique et inspiré des bonnes pratiques mises en œuvre dans le secteur public.

4. Fiabilisation des gains des établissements publics : monographies sur la situation particulière de chaque établissement public de l'échantillon

4.1. ADEME

4.1.1. Principales caractéristiques

L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé auprès du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de la recherche.

L'ADEME participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Elle met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des personnes publiques et privées. Elle apporte une aide dans ses domaines de compétence au financement de projets. Elle assure enfin, sur instruction du préfet, la dépollution des sols.

L'ADEME emploie 999 personnes en 2012.

Le budget de l'ADEME s'élève en 2012 à 595 M€, dont 66 M€ de subventions, soit 11 % du total, et 499 M€ de taxes affectées, soit 84 % du total.

4.1.2. Évaluation de l'assiette achats de l'ADEME

4.1.2.1. Le montant des achats de l'ADEME s'établit à 94 M€ en 2012, soit environ 2 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude

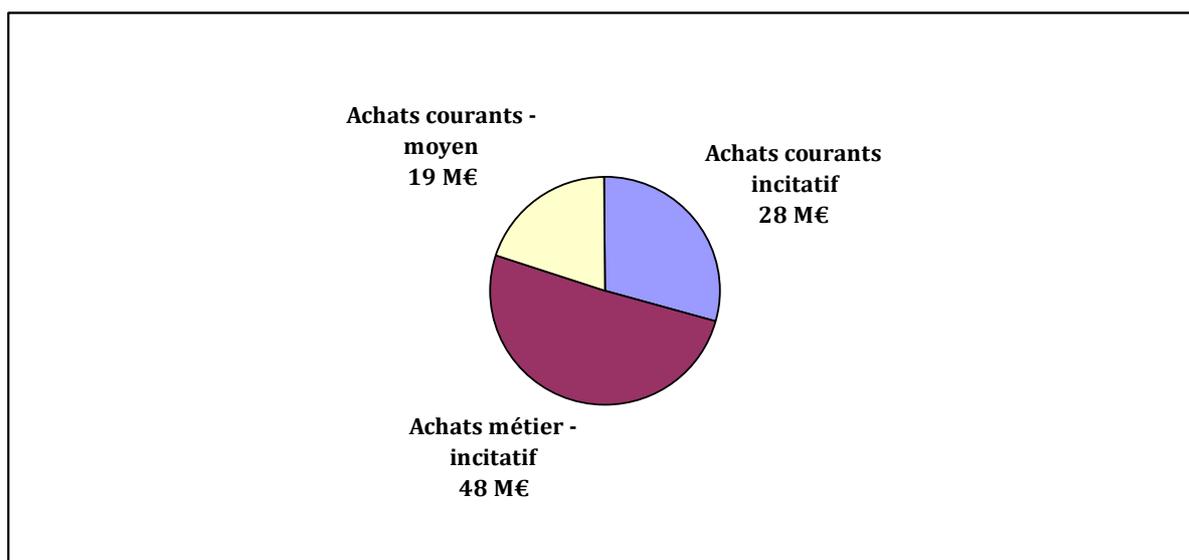
L'ADEME distingue les achats effectués sur le budget de moyen, utile au fonctionnement administratif de la structure, de ceux effectués sur le budget incitatif, qui concourent aux activités de l'ADEME en matière notamment de dépollution des sols, de soutien à la recherche et à l'innovation, à la connaissance en matière climatique ou environnementale.

Les achats du budget incitatifs représentent 80 % des achats de l'ADEME.

Parmi ces achats incitatifs, deux catégories sont susceptibles d'être qualifiées d'achats métier, les prestations de dépollution de sols et les études en matière environnemental et énergétique. Les achats métier constituent 51 % des achats de l'établissement.

Annexe II

Graphique 3 : Répartition des achats 2012 de l'ADEME



Source : réponse de l'ADEME au questionnaire de la mission IGF.

Tableau 12 : Décomposition des achats 2012 de l'ADEME

Type d'achat	Montant 2012 (en k€)	Part du total (en %)
Budget incitatif - achats courants		
Campagne de communication	13 881	14,72
Organisation de colloques et de séminaires	2 840	3,01
Documentation	550	0,58
Systèmes d'information	2 042	2,17
Formation	3 765	3,99
Location de salle	291	0,31
Publication, catalogue	3 800	4,03
Réception	330	0,35
Autres	400	0,42
Total achats incitatifs courants	27 899	29,59
Budget incitatif - achats métier		
Études et recherches sous traitance	28 048	29,75
Sites pollués	19 796	21,00
Total achats incitatifs métier	47 844	50,75
Budget de moyen - achats courants		
Affranchissement et impression	318	0,34
IT & Télécom	3 466	3,68
Fournitures générales	1 001	1,06
Immobilier	6 793	7,21
Prestations générales	6 960	7,38
Total achats de moyen courants	18 538	19,66
Total	94 281	-

Source : réponse de l'ADEME au questionnaire de la mission IGF.

Le coût d'entretien courant des bâtiments ne fait pas l'objet d'un suivi par l'ADEME.

Le coût de fonctionnement par agent ne fait pas l'objet d'un suivi par l'ADEME.

Annexe II

4.1.2.2. L'assiette achats de l'ADEME a diminué de 7 % depuis 2010

Le montant total des achats de l'ADEME est en baisse de 7,04 % sur la période 2010 - 2012. Les achats incitatifs, concourant aux dépenses d'intervention de l'ADEME, sont en baisse de 27 M€, soit 26,58 %. Selon le secrétaire général de l'ADEME, cette diminution s'explique par l'atténuation dès 2011 des importantes dépenses de communication et de formation initiées à la suite du Grenelle de l'environnement, ainsi que par la forte variabilité des achats de dépollution et de mise en sécurité de sites, effectués sur instruction du préfet.

Les achats de moyens sont en hausse de 1,40 % entre 2009 et 2012.

Tableau 13 : Évolution 2010 - 2012 des achats de l'ADEME

Type d'achat	Budget achat (en k€)			Évolution 2010-2012 (en %)
	2010	2011	2012	
Budget incitatif				
Achats incitatifs courants	80 030	36 818	27 899	-65,14
Achats incitatifs métier	23 132	48 486	47 844	106,83
Total achats budget incitatifs	103 162	85 304	75 743	-26,58
Budget de moyen				
Affranchissement et impression	358	343	318	-11,09
IT & Télécom	2 727	3 461	3 466	27,13
Fournitures générales	1 284	994	1 001	-22,09
Immobilier	7 066	6 581	6 793	-3,86
Prestations générales	6 847	6 501	6 960	1,64
Total achats budget de moyen	18 282	17 879	18 538	1,40
Total	109 601	94 785	101 883	-7,04

Source : réponse de l'ADEME au questionnaire de la mission IGF.

4.1.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.1.3.1. La démarche achats de l'ADEME est ancienne mais les informations financières sont peu structurées

L'ADEME dispose depuis 2006 d'un règlement interne des marchés qui met en œuvre les dispositions de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005.

Selon son secrétaire général, l'établissement a lancé depuis cette date un mouvement de centralisation des achats dans un contexte de tension sur les effectifs des délégations régionales. L'objectif était de réduire leur charge de travail pour qu'elles puissent réallouer leurs effectifs sur le cœur de leurs missions. L'origine de la politique achats n'a pas conduit l'ADEME à acquérir un degré de connaissance très élevé des aspects financiers de ses achats.

L'ADEME ne connaît pas le nombre d'agents menés à effectuer des achats. En vertu de la délégation de signature du 15 mars 2013, les 3 directeurs exécutifs, le secrétaire général, les 13 directeurs du siège et les 24 directeurs régionaux ont la faculté de passer des marchés.

Les marchés centralisés sont passés par les directions métier centrales, avec l'appui du service des affaires juridique. La démarche de centralisation est coordonnée par la direction informatique et logistique, placée sous l'autorité du secrétaire général.

La dissidence fait l'objet d'un suivi par l'agence comptable lors du paiement des factures.

Des plans d'actions achats annuels sont rédigés depuis 2009. Le COP de l'ADEME ne mentionne pas les achats.

Un projet de mise en place d'un système d'information achat doit aboutir au 1^{er} janvier 2015.

4.1.3.2. Les achats de l'ADEME sont centralisés à 46 %

L'ADEME n'utilise pas de place de marché dématérialisée.

L'ADEME a passé 912 marchés en 2011.

Selon le directeur de l'informatique et de la logistique, le taux de centralisation des achats en 2012 s'élève à 46 % en valeur.

L'ADEME ne participe à aucun réseau d'acheteurs, et ne s'est pas inscrit dans les groupes de travail AIDA 1 et AIDA 2 du SAE.

4.1.3.3. Leviers activés

Selon son secrétaire général, l'ADEME a essentiellement mobilisé les leviers de :

- ◆ standardisation et de massification des achats ;
- ◆ réduction des volumes consommés, à travers des orientations technologiques (ex. visioconférence en remplacement des déplacements) et l'allongement des durées d'utilisation, notamment pour les matériels informatiques.

Cette stratégie a été appliquée à l'ensemble de l'assiette de l'établissement, hors achats immobiliers.

L'ADEME fait appel aux marchés de l'UGAP pour un montant de 567 k€ en 2012. Selon son secrétaire général, ces marchés connaissent parfois des problèmes de qualité, notamment sur le respect des éco-labels.

L'ADEME fait appel au marché de l'État pour les prestations de communication, qui représentent un montant de 17 M€ en 2012.

Selon le secrétaire général de l'ADEME, les contacts avec les fournisseurs en amont des marchés restent marginaux.

4.1.3.4. L'ADEME ne mesure pas ses gains achats

L'ADEME n'assure pas le suivi de ses gains achats.

4.1.3.5. Des perspectives de 0,8 M€ de gains budgétaires ont été identifiés pour l'année 2013

L'ADEME prévoit d'actionner les leviers suivant :

- ◆ la structuration des achats à travers la désignation à la fin de l'année 2012 du directeur informatique et logistique comme responsable de leur professionnalisation ;
- ◆ l'adoption d'une nomenclature achat, qui permettra qui permettra d'établir leur cartographie ;
- ◆ la réalisation de cartographie régulière des achats.

L'ADEME a par ailleurs identifié 0,8 M€ de gains budgétaires atteignables par massification dans son plan d'action achat sur les achats de fournitures, les contrats d'assurance, les déplacements des salariés et la téléphonie mobile.

Le même plan d'action identifie des possibilités de massifications sur les segments suivants, sans quantifier les gains qui peuvent en être attendus : la réservation de salles, les services de traduction multi-langues, l'impression des brochures, les équipements utilisés lors des manifestations, et les hôtesse d'accueil des manifestations.

Annexe II

4.1.3.6. L'ADEME a atteint le troisième stade de maturité achat

Si l'ADEME ne dispose ni des outils nécessaires pour appuyer sa politique achats, notamment au travers de cartographies régulières, ni d'acheteurs professionnels, elle s'est organisée pour assurer la centralisation de 46 % de ses achats. La centralisation des achats courants est à la cible.

Tableau 14 : Matrice de maturité de l'ADEME

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission.

4.1.3.7. Perspectives de gains achats de l'ADEME sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement à identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapport à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
8	-	17	4	4

Source : Mission.

4.2. Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**4.2.1. Principales caractéristiques**

Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives est un établissement public de recherche à caractère scientifique, technique et industriel, placé auprès des ministres chargés de la recherche, de l'industrie, de l'énergie et du budget. Il mène des actions de recherche fondamentale et de soutien à l'industrie dans quatre domaines :

- ◆ les énergies bas carbone (nucléaire et renouvelables) ;
- ◆ les technologies pour l'information et les technologies pour la santé ;
- ◆ les Très grandes infrastructures de recherche (TGIR) ;
- ◆ la défense et la sécurité globale.

Il emploie 15 867 personnes en 2011, et finance 52 unités mixtes de recherche.

Il dispose en 2011 d'un budget de 4 204 millions d'euros, dont 2 678 millions proviennent de subventions de l'État.

Le CEA est organisé en 5 métiers et 5 grandes directions :

- ◆ DAM, direction des applications militaires (dissuasion) ;
- ◆ DEN, direction de l'énergie nucléaire. Elle traite de la prospective des sujets de démantèlement (indépendance énergétique) ;
- ◆ DSV, direction des sciences du vivant : application du nucléaire à usage scientifique et médical ;
- ◆ DSM, direction de la science des matériaux ;
- ◆ DRT, direction de la recherche technologique.

4.2.2. Évaluation de l'assiette achats du CEA**4.2.2.1. L'assiette achats du CEA s'établit à 2,3 Md€ en 2012, soit environ 39 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude**

Les achats du CEA représentent un volume annuel de 2 328 M€ en 2012, selon la réponse apportée par le CEA au questionnaire de la mission IGF. Cela représente 38,48 % de l'assiette des achats des établissements publics de l'échantillon d'étude.

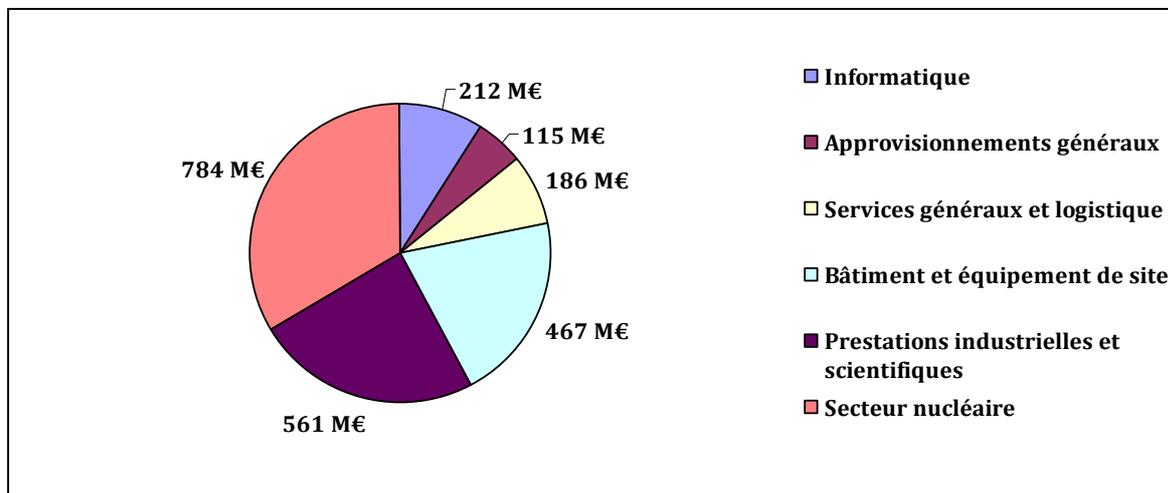
Annexe II

Le CEA a réalisé en 2010 une cartographie des achats, selon laquelle les domaines se prêtant le mieux à massification et mutualisation avec d'autres organismes publics sont minoritaires :

- ◆ les achats se concentrent à 78 % sur les domaines métier : les produits et les prestations spécifiques du secteur nucléaire (34 % des achats), les prestations industrielles et scientifiques (24 % des achats), ainsi que les bâtiments et équipements de sites (20 %) ;
- ◆ les achats de nature administrative (« informatique », « approvisionnements généraux », « services généraux et logistiques ») représentent 512 millions d'euros, soit 22 % du total des achats.

Selon le CEA, les achats des catégories « informatique », « approvisionnements généraux », « services généraux et logistiques » ne constituent pas les achats courants. Selon une étude menée par l'établissement public en 2011, les achats courants représentent un volume estimé à 500 M€, soit 21 % de son assiette totale. Une proportion importante des achats de nature administrative entrent dans cette catégorie. La composition par segment de l'assiette des achats courant n'est pas connue du CEA.

Graphique 4 : répartition des achats du CEA en 2010



Source : Cartographie CEA des achats (2010).

Tableau 15 : Cartographie des achats du CEA en 2010

Domaine	Sous-domaine	Montant (en k€)	Part dans le total des achats (en %)
Informatique	Consommables	3 005	0,13 %
Informatique	Informatique	132 870	5,72 %
Informatique	Logiciels	39 433	1,70 %
Informatique	Micro-informatique	36 412	1,57 %
Total informatique		211 720	9,11 %
Approvisionnement généraux	Gestion courante et administration	23 632	1,02 %
Approvisionnement généraux	Besoins logistique	7 367	0,32 %
Approvisionnement généraux	Besoins techniques	83 528	3,59 %
Total approvisionnements généraux		114 527	4,93 %
Prestations industrielles et scientifiques	Chimie et science du vivant	138 994	5,98 %
Prestations industrielles et scientifiques	Électronique et micro-électronique	107 603	4,63 %
Prestations industrielles et scientifiques	Fournitures industrielles générales	85 049	3,66 %

Annexe II

Domaine	Sous-domaine	Montant (en k€)	Part dans le total des achats (en %)
Prestations industrielles et scientifiques	Optique	25 783	1,11 %
Prestations industrielles et scientifiques	Physique, mécanique et matériaux	203 761	8,77 %
Total prestations industrielles et scientifiques		561 189	24,15 %
Produit et prestations scientifiques du secteur nucléaire	Produit et prestations scientifiques du secteur nucléaire	783 974	33,74 %
Total produit et prestations scientifiques du secteur nucléaire		783 974	33,74 %
Services généraux et logistique	Logistique de site	113 579	4,89 %
Services généraux et logistique	Services généraux	71 963	3,10 %
Total services généraux et logistique		185 541	7,99 %
Bâtiment et équipements de site	Bâtiments et infrastructures	385 126	16,58 %
Bâtiment et équipements de site	Voirie, réseaux et équipements de site	81 349	3,50 %
Total bâtiment et équipements de site		466 511	20,08 %
Total		2 323 463	

Source : Cartographie CEA des achats (2010).

Le coût d'entretien et de maintenance des bâtiments, fluides et chauffage inclus, est estimé à 50 € par mètre carré et par an hors installations nucléaires.

4.2.2.2. L'assiette achats du CEA a progressé de près de 7 % depuis 2009

La hausse des achats du CEA, de 6,40 % sur la période 2009-2012, se décompose en deux groupes sujets à des dynamiques opposés :

- ◆ les domaines « bâtiments et travaux de site », « informatique » et « équipements et prestations scientifiques et techniques » enregistrent une augmentation de 227 M€ ;
 - depuis 2010, les achats informatiques baissent en valeur ;
- ◆ les domaines « logistique », « approvisionnements généraux » et « équipements et prestations nucléaires » connaissent une baisse de 89 M€.

Selon le CEA, cette évolution traduit le cycle de vie des projets du CEA plutôt qu'une dynamique constante. La politique de maîtrise de la dépense s'applique aux opérations menées qui mobilisent tous les domaines d'achats, plutôt qu'à ces derniers individuellement.

Tableau 16 : Évolution 2009 - 2010 des achats du CEA par domaine

Domaines d'achat	Chiffre d'affaire par domaine (en M€ HT)				Évolution 2009 - 2012 (en %)
	2009	2010	2011	2012	
Bâtiments et Travaux de Site	434	466	501	519	+ 19,59
Informatique	158	212	204	207	+ 31,01
Logistique	182	185	195	164	- 9,89
Approvisionnements généraux	111	114	103	79	- 28,83
Équipements et Prestations Nucléaires	821	784	802	782	- 4,75
Équipements et Prestations Scientifiques et Techniques	483	561	603	576	+ 19,25
Total	2 188	2 323	2 408	2 328	+ 6,40

Source : Réponse du CEA au questionnaire mission IGF.

Annexe II

Les dépenses de fonctionnement par salarié ont baissé de 22 % entre 2006 et 2012, hors immobilier. Ces dépenses représentent en 2012, pour l'ensemble du CEA, 49 millions d'euros. La dynamique de baisse est plus prononcée sur la période triennale 2006-2008 que sur la période triennale 2010 – 2012 :

- ◆ les fournitures de bureau baissent de 38 % sur la première période, de 6 % sur la seconde ;
- ◆ les consommables informatiques baissent de 22 % sur la première période, de 13 % sur la seconde ;
- ◆ les télécommunications baissent de 18 % sur la première période, de 10 % sur la seconde.

Selon le directeur adjoint des achats et des partenariats stratégiques, cette évolution provient de trois facteurs :

- ◆ l'efficacité marginale décroissante des actions de maîtrise de la consommation (ex. : fournitures et déplacements) ;
- ◆ l'existence d'un plancher aux actions de réduction de la surqualité (ex. : bureautique) ;
- ◆ l'évolution des prix des différents marchés de fournisseurs, dont l'orientation peut varier à la hausse ou à la baisse.

Tableau 17 : Évolution des dépenses de fonctionnement par salarié entre 2006 et 2012

Domaine de dépense	Dépense moyenne annuelle par salarié (en €)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fourniture de bureau	605	494	377	310	321	281	303
Consommables informatiques	828	700	649	566	564	551	491
Frais de réception	526	563	574	597	545	527	575
Missions étranger	1 076	1 122	1 072	1 036	1 038	1 027	1 063
Missions France	1 059	1 078	1 046	974	914	906	923
Télécommunications	695	613	571	487	422	397	379
Total	4 789	4 570	4 289	3 970	3 804	3 689	3 734

Source : Réponse du CEA au questionnaire mission IGF.

4.2.3. Le CEA récolte les premiers bénéfices de la professionnalisation de son organisation des achats sans être arrivé au terme de leur optimisation

4.2.3.1. Le CEA entame une dynamique de présence accrue des acheteurs

Le CEA s'est doté depuis 2005 d'une direction des achats et d'un service en charge de la mesure de la performance achats en juillet 2012. Un livret des achats, réalisé en 2008, est en cours de refonte.

Aspects organisationnels

La fonction achats, qui emploie 250 personnes, s'articule sur trois niveaux (cf. pièce jointe) :

- ◆ au niveau **central**, la direction des achats et des partenaires stratégiques (DAPS) anime les services achats, définit les stratégies nationales ou régionales d'achat, diffuse les bonnes pratiques et met en place des accords-cadres ; elle s'est doté en 2012 d'un service chargé de l'évaluation de la performance et en 2013 d'un service chargé de la stratégie ;
- ◆ au niveau des **pôles opérationnels**, la direction des applications militaires est dotée d'un service centralisé qui conduit tous les achats du pôle ; les services achats des quatre autres directions assurent une fonction de coordination des achats conduits localement ;
- ◆ au niveau **local**, les achats de toutes les unités civiles sont centralisés par les cinq centres civils, tandis que les achats des unités militaires sont traités au niveau de la direction.

Formation et implication des acheteurs

Les règles internes du CEA prévoient l'association d'un acheteur pour tout marché d'un montant supérieur à 30 000 €, et le passage devant une commission dite préliminaire réunissant prescripteurs et acheteurs pour tout marché supérieur à 300 000 €. La commission préliminaire a pour objectif d'intégrer les bonnes pratiques achats identifiées dès la conception du projet.

Selon le CEA, le stade auquel la commission préliminaire est associée varie fortement avec les départements. L'implication des achats à la phase la plus amont des projets et des processus fait l'objet d'une démarche enclenchée mais encore embryonnaire.

Les acheteurs du CEA sont composés, à proportions comparables, d'ingénieurs de formation, de diplômés d'école de commerce et de juristes. Tout nouvel acheteur bénéficie d'une formation, notamment à la négociation interne afin d'assurer la maîtrise du besoin.

Stratégie achats et évaluation

Un plan d'action achat 2012 - 2014, prévu au titre de la directive du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État, a été réalisé et communiqué au SAE. Le CEA participe aux comités et ateliers du SAE, notamment ceux programmés dans le cadre des opérations AIDA 1 et AIDA 2.

Dans sa démarche achats, le CEA évalue un objectif de gains achats uniquement sur les segments faisant l'objet d'une démarche de massification / standardisation (cf. *infra*) soit 21 % de son assiette achats. Les gains achats sont suivis à travers des fichiers excel centralisés par la DAPS, qui mentionnent si la traduction en gain budgétaire est attendu ou non.

En revanche, il n'étudie pas de manière agrégée quelle part des gains achats fait l'objet d'une transformation en gain budgétaire. A ce titre, la dissidence sur les marchés centralisés du CEA ne fait pas l'objet d'un suivi par la direction des achats.

Le sujet des achats n'est pas évoqué au cours des échanges avec les tutelles.

4.2.3.2. Les achats du CEA sont largement décentralisés au niveau des dix pôles et centres

La fonction achats au CEA est principalement décentralisée. Le taux de centralisation des achats est de 8 %.

Le CEA recense environ 450 prescripteurs, soit 3 % de ses effectifs et un coût moyen d'achats de 5 173 k€ par prescripteur.

Le système d'information du CEA ne permet pas de dénombrer les marchés passés par l'établissement public, seul le cumul du nombre de marchés et de commandes est disponible. L'établissement a passé 105 226 marchés et commandes en 2012, dont notamment 56 % sous forme de procédure adaptée et 36 % sous forme d'appel d'offre ouvert ou restreint.

Le CEA a mis en place un réseau interne des acheteurs animé par la direction des achats et participe à plusieurs réseaux externes, notamment les groupes de travail du SAE, le groupe achat recherche (GAR), le CDAF, l'EBG et l'association des travel managers.

4.2.3.3. Si la massification et la diffusion de bonnes pratiques constituent les deux leviers de gains, seule la massification fait l'objet de l'évaluation d'un objectif

Le CEA a entamé un dispositif d'optimisation du coût de ses achats qui s'appuie sur deux leviers : la massification et la diffusion des stratégies et modalités d'achat.

Massification

Le CEA estime qu'un achat est éligible à massification lorsque trois critères sont remplis,

- ◆ absence de marché national ;
- ◆ répartition homogène des dépenses indiquant un besoin transverse au CEA ;
- ◆ existence d'un marché fournisseur national.

Selon le CEA, 80 % de ses achats ne satisfont pas ces trois conditions. Il s'agit notamment d'achat d'éléments onéreux en petites quantités, tels que des turbines à vapeur pour réacteur nucléaire ou un super-calculateur en exemplaire unique, ou d'achats effectués auprès d'un tissu de PME considérées comme stratégiques et pour lesquelles le CEA représente souvent un client clef.

L'assiette éligible, selon le CEA, à une démarche de massification s'établit donc à 500 M€¹⁰.

La massification peut être interne au CEA, ou externe, en formant des partenariats notamment avec l'UGAP, le ministère de la Défense ou le CNRS. Le CEA a ainsi abandonné en 2013 son marché de location longue durée de véhicules pour celui de l'UGAP, économiquement plus avantageux.

Le groupement avec d'autres établissements sur le périmètre des produits chimiques et des petits matériels de laboratoire est étudié, dans le cadre de l'initiative GAUSS. Pressenti pour porter les marchés conclus dans le cadre de GAUSS, le CEA a décliné au profit de l'UGAP. Le CEA, fréquemment conduit à porter les marchés dans le cadre de ces massifications externes, souligne sa réticence face à cette dynamique, notamment au regard des effectifs limités de son service des achats massifiés, constitué de 4 acheteurs qui gèrent chacun 50 M€ d'achat annuel.

Les gains liés à la massification proviennent :

- ◆ d'un effet volume permettant un plus grand pouvoir de négociation, comme dans le domaine de l'électricité ou de la formation ;
- ◆ de l'atteinte d'une taille critique permettant de segmenter les marchés en bénéficiant de la concurrence apportée par certains opérateurs de niche, comme dans le domaine de la téléphonie.

Diffusion de bonnes pratiques

La DAPS mutualise et fait appliquer par les services achats les stratégies qu'elle a identifiées comme fécondes suite à expérimentation locale ou parangonnage. Elle les promeut également lors de l'examen des projets en commission préliminaire.

Le CEA encourage notamment les pratiques suivantes, en dehors de la massification :

- ◆ l'association au plus tôt des acheteurs ;
- ◆ l'utilisation de la procédure négociée ;
- ◆ les techniques d'achat telles que l'engagement sur un chiffre d'affaire minimum, l'introduction de clauses de bonus, les enchères inversées ;
- ◆ la dématérialisation des commandes.

¹⁰ La mission n'ayant pas réalisé un audit des achats du CEA, il ne lui a pas été possible de discuter le montant de l'assiette achats éligible à la massification et de l'assiette d'achats réalisés avec des PME considérées comme stratégiques. Compte-tenu des volumes en jeu, une mission d'approfondissement sur ces thèmes pourrait être justifiée.

Annexe II

Selon le CEA, les gains qui peuvent être générés par cette diffusion des bonnes pratiques sont importants, mais ne peuvent toutefois être estimés.

4.2.3.4. Résultats obtenus

La massification concerne actuellement 8 % du montant total des achats du CEA en 2012, soit 200 millions d'euros, gérés par 4 acheteurs.

Les achats sur les marchés de l'UGAP représentent 660 k€ en 2012.

Le CEA évalue, depuis le 1^{er} janvier 2013, la performance de l'ensemble de ses achats d'un montant supérieur à 30 000 €. Avant cette date, seuls les marchés passant en commission consultative des marchés faisaient l'objet d'une évaluation.

L'évaluation des gains achats est consolidée trimestriellement, au moyen de fichiers excel, au service de la performance de la DAPS, qui distingue les gains pour lesquels une traduction budgétaire est attendue des autres.

4.2.3.5. Le potentiel de gain identifié par le CEA sur la période 2013-2015 s'élève à 23 M€ pour un objectif SAE de 208 M€

La cartographie réalisée par le CEA fait apparaître un potentiel de massification des achats qui peut être porté à 20 % sur la période 2013-2015 (soit au total 465 M€) un niveau proche de celui constaté dans des organismes comparables¹¹. Selon le CEA, le montant massifiable est de :

- ◆ 167 M€ dans les domaines « produits et prestations industriels et scientifiques », « informatique », « bâtiment et équipement de site », « services généraux et logistique » ;
- ◆ 97 M€ dans les domaines « bâtiment et équipement de site » et « services généraux et logistique » ;
- ◆ 54 M€ dans le domaine des « produits et prestations nucléaires ».

Le gain potentiel de l'extension de la massification est évalué par le CEA à 2 % de la valeur des achats concernés dans le domaine nucléaire et à 6 à 9 % dans les autres domaines, soit 23,4 millions d'euros sur la période 2013 - 2015 (Tableau 17).

Tableau 18 : Potentiels de gain achats évalué par le CEA

M€ / 2012	2013	2014	2015
Massification de marchés au niveau national	3,4 M€	10,1 M€	15,1 M€
Massification de marchés au niveau régional	1,5 M€	4,6 M€	7,0 M€
Mutualisation de marchés dans le domaine du nucléaire	0,4 M€	0,9 M€	1,3 M€
Mutualisation des meilleures pratiques			(non évalué)
Total des économies évaluées	5,3 M€	15,6 M€	23,4 M€

Source : CEA

La cible de gain achats évaluée par le CEA sur la période 2013-2015 est à rapprocher de la cible de 186 M€ issue de la répartition par règle de 3 de l'objectif de 900 M€ pour les établissements fixé par la lettre de mission.

La part de cible de gain issue des 900 M€ qui n'est pas documentée s'élève donc à 185 M€ (208-24).

¹¹ Selon le plan d'actions achats 2012 - 2014, le CNRS couvre 23,5 % de ses achats par des marchés nationaux, EADS et Thalès entre 21 et 25 %.

Annexe II

4.2.3.6. *Le CEA a atteint le second stade de maturité achats et ses acheteurs présentent un niveau de professionnalisation lui permettant d'atteindre le troisième*

Le CEA a recherché la professionnalisation de ses acheteurs et a atteint le troisième niveau de maturité sur cette dimension. En revanche, il n'a pas mis en place de démarche systématique de centralisation des achats courants, privilégiant une approche segment pas segment, et ne dispose pas des outils permettant le déploiement et le pilotage d'une stratégie achat sur l'ensemble de son organisation.

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission.

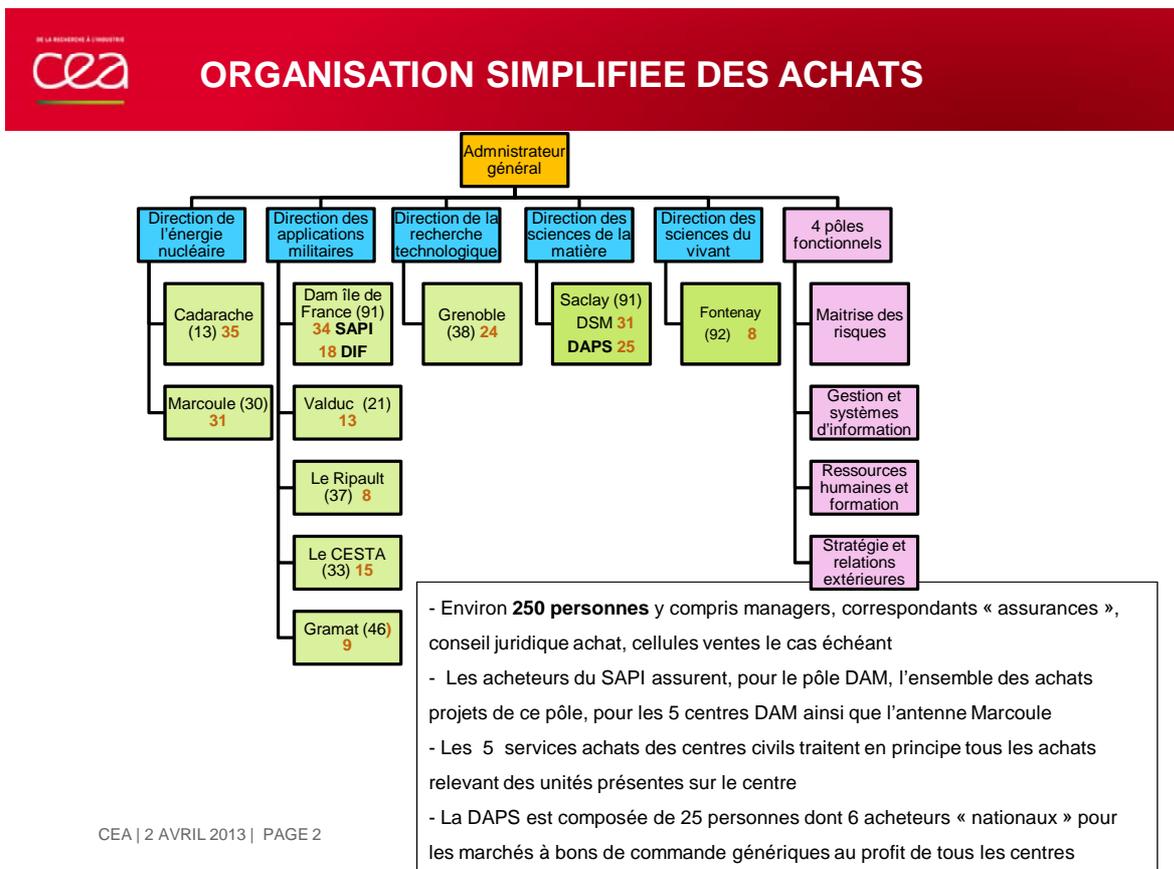
Annexe II

4.2.3.7. Perspectives de gains achats du CEA sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement à identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapport à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
208	44,73	24,85	100	167

Source : Mission.

4.2.4. Pièce jointe



4.3. Centre nationale des œuvres universitaires (CNOUS)

4.3.1. Présentation

Créé par la loi du 16 avril 1955, le Cnous a pour vocation de favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants. Il s'agit d'un établissement public national autonome doté de la personnalité civile et financière, qui dispose de 117 emplois budgétaires attribués par le ministère de l'éducation nationale auxquels s'ajoutent 20 emplois financés sur ressources propres.

Annexe II

Le Cnous est la tête d'un réseau constitué de 28 centres régionaux (Crous), 16 centres locaux (Clous) et plus de 40 antennes. Conformément au décret n°87-155 du 5 mars 1987, le CROUS dispose d'un rôle de rôle de pilotage, de contrôle et d'animation du réseau des CROUS dans leur ensemble. Mais il n'est pas membre du conseil d'administration des CROUS, qui est présidé par le recteur. Les CROUS constituent des établissements publics à caractère administratif autonomes placés directement sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Le budget du réseau CNOUS/CROUS/CLOUS est composé à hauteur de 30 % par une subvention de service public et à hauteur de 70 % par des ressources propres.

4.3.2. Évaluation de l'assiette

4.3.2.1. Les achats du CNOUS/CROUS s'établissent à 575 M€ en 2012, soit environ 10 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude

Les achats du CNOUS/CROUS s'établissent à 575 M€ en 2012, dont 429 M€ d'achats d'exploitation¹² et 145 M€ d'investissements, essentiellement immobiliers. Les produits alimentaires représentent plus du tiers des achats d'exploitation. Les investissements immobiliers seront importants dans les années à venir, en raison d'un plan qui vise à construire 34 000 logements d'ici 2017, à rénover 640 résidences existantes et leurs 640 restaurants.

L'année 2012 constituant la première année où une forme de cartographie globale des achats a été réalisée, aucun comparatif annuel n'est disponible.

Tableau 19 : Décomposition des achats 2012 du CNOUS

Type d'achat	Montant 2012 (en €)	Part du total (en %)
Exploitation		
Alimentaire et usage unique	99 105 233	17 %
Énergie et fluides	83 896 227	15 %
Maintenance	33 799 657	6 %
Services divers	26 187 283	5 %
Fournitures diverses	21 272 424	4 %
Divers	5 904 112	1 %
Communication	1 768 537	0 %
Locations	134 989 814	23 %
Autres achats	22 426 088	4 %
<i>Sous total</i>	<i>429 349 375</i>	<i>75 %</i>
Investissements		
Achats immobiliers	138 358 363	24 %
IT	7 411 821	1 %
<i>Sous total</i>	<i>145 770 184</i>	<i>25 %</i>
Total	575 119 559	-

Source : CNOUS. Retraitements mission IGF.

Le coût d'entretien courant des bâtiments n'est pas connu. Sans retraitements *ad hoc*, il aurait un sens limité, la très grande majorité des m2 étant utilisés pour le service aux étudiants (restauration et logement).

¹² les CNOUS/CROUS n'utilise pas la distinction achats courants/achats métiers. La mission a considéré que 100 % des achats relèvent du courant.

4.3.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.3.3.1. *Seul le segment alimentaire (17 % de l'assiette totale et près de 25 % de l'assiette hors investissement) fait l'objet d'un embryon de structuration de démarche achat*

Hormis le segment alimentaire, la démarche achats est encore peu structurée au sein du CNOUS/CROUS. Elle est par ailleurs très **décentralisée**. Le principe retenu est que, **sauf exceptions, chaque établissement procède lui-même à ses achats.**

Il existe cependant quelques marchés mutualisés à bons de commande entre le CNOUS et les CROUS¹³ et le lancement d'une réflexion d'ampleur sur les achats alimentaires et le bon niveau de leur structuration.

Pour ce qui concerne les achats alimentaires (17 % de l'assiette totale et près de 25 % de l'assiette hors investissements) :

- ◆ 55 % concernent une « filière courte » d'approvisionnement, qui est exclusivement locale (frais et ultra frais) ;
- ◆ environ 45 % relève d'une « filière longue » d'approvisionnement, qui pourrait être nationale (produits industriels). Un travail est en cours sur la filière longue :
 - six groupements interrégionaux ont été créés, sur la base d'un constat d'écarts tarifaires allant jusqu'à 20 % suivant les CROUS ;
 - seconde étape, en cours de réflexion : définir sur quelles lignes le niveau national est pertinent. Le CNOUS s'oriente vers 2 ou 3 niveaux achats :
 - national pour le para-alimentaire (barquettes...) ;
 - local pour l'ultra frais. Il pourrait s'agir en partie de marchés nationaux avec allocation locale ;
 - interrégional. A priori, cet échelon sera abandonné ;
 - cependant, un acheteur a été recruté par le réseau des œuvres en février 2013 et est en charge de l'optimisation des achats de la filière restauration (achats alimentaires et para-alimentaires).

L'organisation des CROUS et le SI devront être adaptés à cette nouvelle organisation des achats alimentaires.

4.3.3.2. *Caractéristiques de l'organisation achat retenue*

En matière d'organisation, le CNOUS dispose d'une cellule marchés publics, chargée des achats et rattachée à la sous-direction de la performance et des finances. Chaque CROUS dispose de sa propre organisation achat et le CNOUS n'a pas connaissance de l'organisation mise en place par chaque CROUS.

Le CNOUS n'a connaissance que de ses propres marchés. Il ne dispose d'aucun suivi des marchés passés par les CROUS.

¹³ Groupes de commandes pour l'achat de caisses (terminal de vente), pour l'accès Internet en résidence au profit de l'étudiant (notification en cours) et pour la mise en place d'une nouvelle monétique à l'échelle nationale (procédure en cours).

4.3.3.3. Leviers activés

Le CNOUS est en cours de déploiement du levier de massification et de standardisation sur les achats alimentaires (17 % de l'assiette totale et près de 25 % de l'assiette hors investissements), notamment :

- ◆ mutualiser les achats de produits industrialisés et harmoniser les références ;
- ◆ augmenter la durée des marchés ;
- ◆ optimiser les conditions logistiques.

Sur les autres segments, aucun levier spécifique n'a été activé, sauf d'éventuelles démarches locales de CROUS dont le CNOUS n'aurait pas connaissance.

Il convient d'avoir à l'esprit que, compte tenu des dispositions du décret du 5 mars 1987 qui régit les relations entre le CNOUS et les CROUS (cf. *supra*), le CNOUS ne dispose que de leviers incitatifs pour associer les CROUS à la mise en place de démarches achats mutualisés.

4.3.3.4. Résultats obtenus et perspectives

Le CROUS n'a pas élaboré de stratégie achats et n'a défini aucune cible de gain achats.

Pour les achats alimentaires, une forme d'analyse économique est réalisée à travers la comparaison tarifaire d'un « panier de la ménagère CROUS » par lot en appliquant la loi de Pareto. La consolidation se fait par moyenne pondérée, puis analyse en valeur absolue, puis en valeur relative avec les indices de référence (INSEE, centrale d'achats). Selon cette méthode, une économie de 2,5 à 3 M€ aurait été dégagée sur 2011/2012. Aucun chiffrage n'a en revanche été remis à la mission concernant les économies à retirer de la poursuite de la démarche.

La mise en œuvre d'une filière longue nationale pour une petite moitié des achats alimentaires avec recensement des modes d'organisation achats de chaque CROUS et la désignation de CROUS « tête de pont » sur certains segments alimentaires constitue la prochaine étape de la structuration des achats du CNOUS/CROUS.

Annexe II

4.3.3.5. Les CNOUS/CROUS relèvent du premier niveau de maturité achats

L'ensemble des caractéristiques de l'organisation achats du CNOUS/CROUS permet de le classer à un niveau de maturité 1 en matière de démarche achats.

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission.

4.3.3.6. Perspectives de gains achats des CNOUS/CROUS sur la période 2013-2015

La cible de gains achats sur la période 2013-2015 issue de la répartition des 900 M€ évalués par le SAE et l'ex DGME s'établit pour le CROUS à 26 M€, soit 8,6 M€/an.

L'objectif de 26 M€ représente un gain achats égal à 4,5 % de l'assiette achats du CROUS d'ici 2015.

Sur la base de la démarche achats initiée par les CNOUS/CROUS sur la filière alimentaire, longue, l'assiette d'achats sur laquelle des gains pourraient être réalisés à court terme s'élève à 50 M€ environ. Rapporté à cette assiette, l'objectif de gains achats de 26 M€ représente plus de 50 % de l'assiette, ce qui paraît tout à fait hors de portée.

Sur la base de ses travaux, de la matrice de maturité qu'elle a élaboré, et sous la réserve d'une forte impulsion de la tutelle directe des CROUS (MESR), la mission IGF estime que les CROUS/CNOUS seraient en mesure de réaliser d'ici 2015 un gain situé dans une fourchette allant de 17 M€ (scénario 1- effort modéré à soutenu) à 52 M€ (scénario très ambitieux – l'écart avec les 26 M€ de l'objectif SAE est lié à l'erreur d'assiette initiale réalisée par le SAE)¹⁴.

Tableau 20 : Perspectives de gains achats pour la période 2013-2015

Objectif de gains SAE (en M€)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement à identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
26	52	7	17	52

Source : Mission.

4.4. Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

4.4.1. Principales caractéristiques

Le CNRS est un établissement public à caractère scientifique et technologique placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche. Il a pour mission de mener des recherches à caractère pluridisciplinaire dans l'ensemble des domaines scientifiques, technologiques et sociétaux.

Le CNRS emploie 34 000 personnes en 2012 réparties sur 1 200 sites.

Le budget du CNRS s'élève en 2012 à 3 415 M€, dont 802 M€ de ressources propres tirées à titre principal de contrats de recherche avec des tiers publics.

4.4.2. Évaluation de l'assiette achats du CNRS

4.4.2.1. L'assiette achats du CNRS s'établit à 665 M€ en 2012, soit environ 11 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude

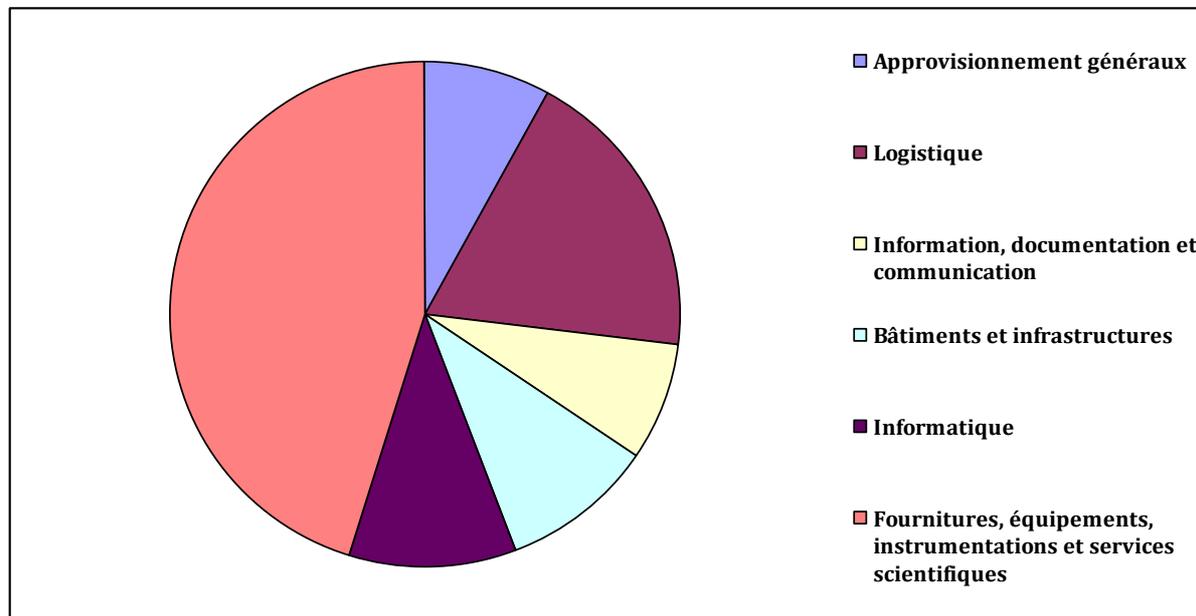
Les achats et engagements auprès de partenaires publics du CNRS représentent 665 millions d'euros en 2012, soit 11,02 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude.

¹⁴ Cf. § 3.7 de la présente annexe.

Annexe II

Le CNRS n'effectue pas la distinction entre achats métier et achats courants et souligne que la plupart des achats dépendent largement des métiers, qu'il s'agisse du gardiennage des campus, de dépenses de fluides ou des frais de mission. La mission a considéré que le périmètre des achats métier recouvre celui des fournitures, équipements et services scientifiques.

Graphique 5 : Répartition des achats et engagements auprès de partenaires publics 2012 du CNRS



Source : réponse du CNRS au questionnaire de la mission IGF.

Tableau 21 : Décomposition des achats et engagements auprès de partenaires publics 2012 du CNRS

Catégorie d'achat	Montant des achats en 2012 (en k€)	Part dans les achats en 2012 (en %)
Approvisionnements généraux	52 982	7,97
Logistique	126 200	18,98
Information, documentation et communication	49 049	7,38
Bâtiments et infrastructures	64 910	9,76
Informatique	70 726	10,63
Fournitures, équipements, instrumentations et services scientifiques	301 192	45,29
Total	665 059	-

Source : réponse du CNRS au questionnaire de la mission IGF.

Le coût d'entretien courant des bâtiments est estimé à 18 € par mètre carré en 2012.

Le coût moyen de fonctionnement par agent n'est pas connu.

4.4.2.2. La valeur des achats du CNRS a augmenté de 0,28 % entre 2009 et 2012

Le montant total des achats et engagements auprès de partenaires publics du CNRS est en hausse de 0,28 % sur la période 2009 - 2012. Les achats courants diminuent de 17 millions d'euros, soit 4,42 % et les achats métiers (fournitures, équipements, instrumentations et services scientifiques) sont en hausse de 19 millions d'euros, soit 6,63 %.

Les achats de la catégorie « bâtiments et infrastructures » ont connu des variations de l'ordre de 50 % au cours de la période 2009 - 2010 en raison du caractère cyclique des investissements.

Annexe II

Tableau 22 : Évolution 2009 – 2012 des achats et engagements auprès de partenaires publics du CNRS par catégorie

Catégorie d'achats	Montant engagé (en k€)				Évolution 2009-2012	
	2009	2010	2011	2012	En %	En k€
Approvisionnement généraux	54 303	55 830	54 458	52 982	-2,43	-1 321
Logistique	127 425	129 704	126 539	126 200	-0,96	-1 225
Information, documentation et communication	46 065	54 536	50 529	49 049	6,48	2 984
Bâtiments et infrastructures	65 840	77 766	114 975	64 910	-1,41	-930
Fournitures, équipements, instrumentations et services scientifiques	282 464	277 756	272 993	301 192	6,63	18 728
Informatique	87 073	79 586	75 642	70 726	-18,77	-16 347
Total	663 170	675 179	695 136	665 059	0,28 %	1 889

Source : réponse du CNRS au questionnaire de la mission IGF.

4.4.3. Le CNRS s'inscrit au cœur d'une dynamique de mutualisation et de coordination entre les EPST et avec les universités

4.4.3.1. Le CNRS favorise la coordination avec les autres EPST et s'appuie sur l'échelon régional pour atteindre les unités de recherche

Selon le directeur général des ressources, le passage d'une fonction juridique à une fonction achat a été amorcé en 2007, en vue de réaliser des gains directs et indirects en coûts complets. Le CNRS a recherché à dégager des économies sur les achats scientifiques, en se concentrant sur les gros équipements de laboratoires au travers d'accords cadres scientifiques avec d'autres établissements, ouverts également aux universités. La direction déléguée aux achats est créée en 2008 et devient la direction déléguée aux achats et à l'innovation (DDAI) en 2010.

La complexité de la gouvernance et des circuits de financement de la recherche en France impose plusieurs contraintes à la politique achat du CNRS. 87 % des 1 200 laboratoires du CNRS sont organisés en unités mixtes de recherche (UMR) placés sous la tutelle de plusieurs organismes, parfois jusqu'à dix. Les UMR dépensent librement les crédits versés par les diverses tutelles, dans le respect de leur projet scientifique contractualisé lors du dialogue de gestion.

Il en résulte deux contraintes pour la politique achats du CNRS :

- ◆ un déficit de visibilité sur l'utilisation de ses marchés affectant sa capacité à dresser une cartographie des achats, car :
 - les crédits de l'ensemble des tutelles d'une UMR sont fongibles ;
 - le CNRS n'a pas de vision globalisée des ressources des laboratoires et des achats qu'ils effectuent ;
- ◆ un pouvoir prescriptif plus faible que dans d'autres organismes.

Pour palier ces difficultés, le CNRS regarde la mutualisation des marchés avec les autres EPST et l'AMUE comme un axe stratégique. Par ailleurs, la coordination avec les autres tutelles est recherchée à travers l'instauration d'un dialogue annuel réunissant le directeur d'une UMR et des représentants de chacun de ses financeurs, que le CNRS vise à systématiser en 2015.

La fonction achats, qui emploie près de 60 ETP au niveau central et régional, s'articule sur trois niveaux :

- ◆ au niveau central, la DDAI, composée de dix personnes, met en place les marchés nationaux massifiés sur les besoins transverses au CNRS ;

Annexe II

- ◆ au niveau régional, les délégations régionales, qui rassemblent 50 ETP dédiés aux achats, assurent :
 - la passation des marchés locaux pour leurs besoins propres et des marchés de travaux ;
 - la passation des marchés de fournitures et de services des unités de recherche de leur circonscription dont le montant est supérieur à 130 000 € ;
 - le conseil, l'assistance et l'audit des acheteurs des unités de recherche ;
- ◆ au niveau local, les 1 200 unités de recherche consacrent en moyenne 0,5 ETP, soit une estimation de 600 ETP, à la passation de marchés inférieurs à 130 000 € pour leurs besoins propres.

La DDAI forment les 50 acheteurs des délégations régionales, qui conseillent, forment et auditent les achats des UMR.

Les achats ne sont pas abordés au cours des relations que le CNRS aborde avec sa tutelle. Son contrat d'objectif mentionne la monétique, l'éco-achat et l'achat socialement responsable mais pas les gains achats.

Un plan d'action achat a été réalisé pour la période 2012 – 2013, qui a été présenté au SAE.

La dissidence fait l'objet de contrôles a posteriori prenant la forme d'audit et de démarches de prévention à travers des actions de communication et de formation lors de la signature de nouveaux marchés nationaux.

Le CNRS adoptera en 2014 la nomenclature NACRES commune aux EPST.

4.4.3.2. L'organisation achats du CNRS est très décentralisée

Selon la réponse apportée par le CNRS au questionnaire adressé par la mission IGF, l'établissement passe, en moyenne annuelle :

- ◆ 3 500 MAPA, pour un montant cumulé de 85 millions d'euros en 2012 ;
- ◆ 125 marchés subséquents aux accords-cadres d'instrumentation scientifique ;
- ◆ 115 appels d'offres ouverts, pour un montant moyen annuel de 40 millions d'euros ;
- ◆ 2 appels d'offres restreints.

Selon le directeur général des ressources, le taux de centralisation des achats en 2012 s'élève à 24 % en valeur.

Les marchés informatiques et les marchés d'un montant supérieur à 130 000 € sont publiés sur la plate-forme « Achatpublic.com ». Le CNRS dispose en outre de 2 500 cartes d'achats, par le biais desquelles plus de 80 000 achats annuels d'un montant inférieur à 2 000 € sont effectués.

Par ailleurs, le CNRS a mis en place une plate-forme spécifique, PUMA, destiné à la publicité et la gestion des MAPA, ainsi qu'un logiciel recensant les conditions obtenues par ses différents acheteurs, COUGUAR, d'emploi facultatif et ouvert aux services centraux comme aux UMR.

Le CNRS participe aux groupes de travail AIDA 1 et AIDA 2 du SAE et au groupe achat recherche. Le CNRS a organisé et accueilli, en collaboration avec le SAE, un atelier sur les cartes d'achats ainsi que le premier rassemblement Opér'achat consacré aux échanges de bonnes pratiques entre les établissements publics de l'État.

4.4.3.3. La stratégie achats du CNRS s'appuie sur la recherche de mutualisation, la professionnalisation des acheteurs et la dématérialisation

Le CNRS utilise trois types de leviers pour optimiser ses achats.

En premier lieu, l'établissement recherche la **massification** interne de ses besoins transverses et la massification externe au travers de mutualisations par le biais de groupements de commande inter-établissements.

Le CNRS a signé une convention avec l'UGAP, mais la décision de recourir à ces marchés appartient aux acheteurs des UMR, en fonction notamment des conditions financières et du service après-vente offerts. Les achats effectués sur les marchés de l'UGAP se sont élevés en 2012 à 4 M€, soit 0,6 % du total de l'assiette totale.

Le CNRS participe au groupement d'achat Matinfo 2 avec 12 autres organismes, dont l'INSERM, l'INRA et plusieurs universités. Matinfo 2 est dédié aux achats de matériels informatiques, et sera remplacé en 2013 par Matinfo 3 dont l'AMUE est signataire.

Le CNRS participe également à l'initiative GAUSS, à laquelle il envisage d'affecter 10 M€ en 2015, soit 1,5 % de son assiette totale et 3 % de ses achats scientifiques.

En second lieu, le CNRS vise la **professionnalisation** des achats au travers :

- ◆ du travail en réseau ;
- ◆ de la formation des acheteurs ;
- ◆ la diffusion des bonnes pratiques, notamment le recours à la négociation chaque fois qu'elle est permise ;
- ◆ l'adaptation du système d'informations aux besoins de pilotage et de suivi, notamment pour faciliter l'établissement annuel d'une cartographie des achats.

En dernier lieu, le CNRS mène des actions de **réduction des coûts du processus d'achat**, au travers de la dématérialisation des commandes et des factures (cartes d'achats et plate-forme dématérialisée).

4.4.3.4. Les gains achats réalisés par le CNRS en 2011 s'élèvent à 3 M€

Selon la réponse apportée par le CNRS au questionnaire de la mission IGF, la méthodologie du SAE d'évaluation des gains n'est appliquée que sur les marchés nationaux (soit 24 % de l'assiette totale). **La difficulté principale réside dans l'évaluation prédictive des gains achats.**

Toute mise en rapport des gains achats et des gains budgétaires est inopérante, car un marché performant permettant des économies significatives incite les UMR à y reporter des achats précédemment effectués sur les marchés des autres tutelles. Dès lors, **si l'obtention par l'établissement de gains achats est susceptible de se traduire en gains budgétaire pour les UMR et pour l'ensemble de leurs tutelles, elle entraîne une perte budgétaire pour le CNRS considéré isolément, par effet volume.**

La réduction des dépenses, notion proche mais non équivalente à celle de gain achat, s'élève à 3 M€ pour l'année 2011. Elle provient des marchés suivants :

- ◆ marché mission ;
- ◆ marché de téléphonie mobile unique ;
- ◆ marché de formation de préparation au départ à la retraite ;
- ◆ marché d'assurance pour les collaborateurs occasionnels ;
- ◆ marché de matériels informatiques Matinfo 2 ;
- ◆ marché carte achat ;

Annexe II

- ◆ marché de générateur d'hydrogène ;
- ◆ marché de logiciel CAO.

Selon la réponse apportée par le CNRS au questionnaire de la mission, l'utilisation de la carte achat apporte des gains sur les coûts indirects, en réduisant le coût d'une commande de 30 à 40 € par rapport à une commande papier.

4.4.3.5. *Le CNRS a identifié des gains achats potentiels de 11 M€ pour la période 2013 - 2015*

Le CEA a identifié trois opérations de massification interne et externe pour l'année 2013 :

- ◆ l'approvisionnement micro-informatique (Matinfo 3), dont sont attendus 3,2 M€ de gains achats ;
- ◆ le renouvellement d'environ 80 accords-cadres d'instrumentation scientifique représentant une assiette achats de 40 M€, qui seront élargis aux partenaires du CNRS via l'AMUE et dont le contenu contractuel sera optimisé ;
- ◆ le projet GAUSS, tourné vers la massification des achats de consommables scientifiques hors produits chimiques, dont sont attendus 2 M€ de gains en 2015.

Le bénéfice attendu des accords-cadres d'instrumentation scientifique n'a pas été évalué, en raison notamment de l'existence d'une expérience similaire dans les années 1990 dont l'acceptabilité et le résultat furent jugés décevants. Une application du taux canonique de 15 % conduit à une estimation de 6 M€ de gains achats.

Différents segments identifiés dans le plan d'actions achats du CNRS font l'objet d'une étude approfondie, notamment les dépenses en énergie et la gestion des déchets.

Le CNRS se dotera en 2013 d'un portail d'achats en ligne et d'un système de factures dématérialisées. Le CNRS prévoit la dématérialisation totale des 550 000 factures annuellement émises en 2015. Sur le fondement d'une économie de 10 à 15 € par facture, les gains indirects peuvent être estimés entre 5 et 8 M€.

4.4.3.6. *LE CNRS relève du premier niveau de maturité achat*

Les achats du CNRS sont au premier stade de maturité en dépit d'un taux de centralisation de 24 %, en raison de l'organisation des UMR qui fait obstacle à la définition et à l'application d'une politique achats sur la partie principale des achats de l'établissement.

Tableau 23 : Matrice de maturité du CNRS

Maturité	Professionalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-

Annexe II

Maturité	Professionalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission.

4.4.3.7. Perspectives de gains achats du CNRS sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE (en M€)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement à identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapport à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
57	80	16	14	42

Source : Mission.

4.5. Établissement français du sang (EFS)

4.5.1. Principales caractéristiques

L'établissement français du sang est un EPIC placé auprès du ministre chargé de la santé. L'EFS compte 17 établissements régionaux de transfusion sanguine régionaux qui gèrent la collecte du sang, la préparation, la qualification des produits sanguins labiles l'immuno-hématologie et la distribution des produits sanguins aux hôpitaux et cliniques. Créé le 1er janvier 2000 - et né de la loi du 1^{er} juillet 1998 qui a réorganisé en profondeur le système transfusionnel français, l'EFS est l'établissement public civil unique de la transfusion sanguine en France. Son rôle est d'assurer le lien entre la générosité des donateurs et les besoins des malades.

Compte-tenu de son activité, l'EFS n'est pas maitresse de son activité et, en conséquence, d'une partie des volumes d'achats métiers et, en premier lieu du nombre de poches destinées à contenir du sang. Compte-tenu du vieillissement de la population, cette l'activité de l'EFS devrait suivre une courbe ascendante.

L'EFS emploie 9 948 personnes en 2012.

Le budget de l'EFS s'élève en 2012 à 884 M€, dont 17 M€ de subventions, soit 1,5 % du total.

4.5.2. Évaluation de l'assiette achats de l'EFS

4.5.2.1. Les achats de l'EFS s'établissent à 392 M€ en 2012, soit environ 6 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude

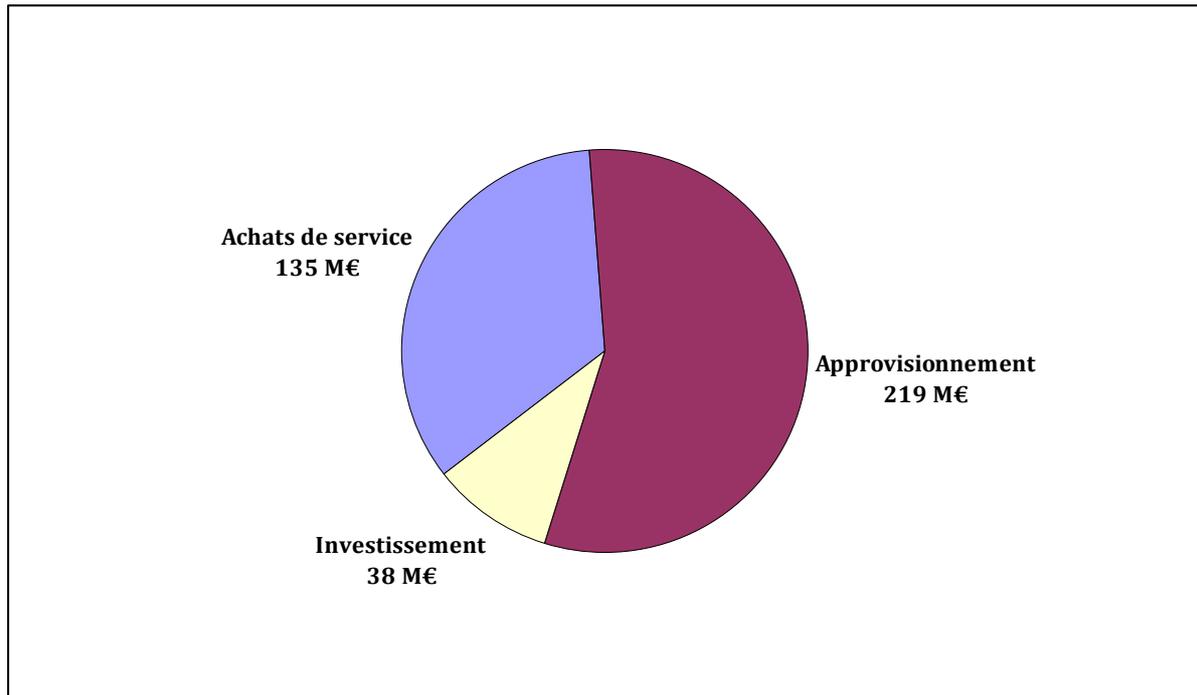
Les achats de l'EFS représentent 392 millions d'euros en 2012, dont 354 millions hors investissement, soit 6,49 % de l'assiette des établissements de l'échantillon d'étude.

Les dépenses d'approvisionnement en produits et fournitures métier représentent 191 millions d'euros, soit 49 % du total des achats de l'EFS.

Selon l'EFS, les achats courants représentent 39 % de la valeur des achats consolidés en 2012 soit 153 M€, les investissements en constituent 10 %, soit 39 M€, et les achats métier 51 %, soit 200 M€. La classification des achats comme courant ou métier étant établie segment par segment, aucune relation directe n'est établie entre cette ventilation et la notion d'achat de service ou d'approvisionnement. La mission a ventilé les investissements entre achats courants et achats métier pour le calcul des assiettes.

Annexe II

Graphique 6 : Répartition des achats 2012 de l'EFS



Source : EPRD 2012 et réponse de l'EFS au questionnaire de la mission IGF.

Tableau 24 : Décomposition des achats 2012 de l'EFS

Type d'achat	Montant 2012 (en k€)	Part du total (en %)
Exploitation - achats pour approvisionnement		
Produits pharmaceutiques, chimiques et biologiques	94 441	24,06
Fournitures et petit matériel à caractère médical	96 560	24,60
Alimentation	7 526	1,92
Combustibles	9 161	2,33
Autres achats	7 030	1,79
Achats de marchandises	4 641	1,18
Total approvisionnement	219 359	55,89
Exploitation - achats de service		
Sous-traitance générale	9 590	2,44
Locations immobilières et mobilières	22 166	5,65
Entretien et réparations	25 655	6,54
Primes d'assurances	2 783	0,71
Transports	16 971	4,32
Déplacements, missions et réceptions	6 388	1,63
Frais postaux et de télécommunications	10 897	2,78
Autres charges externes	40 449	10,31
Total achats de service	134 899	34,37
Investissements		
Immobilier	16 669	4,25
Matériel et incorporel	21 558	5,49
Total investissement	38 227	9,74
Total	392 485	-

Source : EPRD 2012 et réponse de l'EFS au questionnaire de la mission IGF.

Annexe II

Le coût d'entretien courant des bâtiments est estimé à 19 € par mètre carré en 2012, contre 14 € en 2010.

Selon le directeur des achats de l'EFS, le coût annuel d'entretien au mètre carré n'est pas suffisamment suivi au sein de l'établissement.

Le suivi coût de fonctionnement par agent, non assuré actuellement, serait également pertinent selon le directeur des achats de l'EFS.

4.5.2.2. L'assiette achats de l'EFS a progressé de près de 5 % depuis 2009

Le montant total des achats de l'EFS est en hausse de 4,86 % sur la période 2009 - 2012. Les achats d'exploitation, toutes catégories confondues, sont en augmentation de 32 millions d'euros tandis que les investissements reculent de 13 millions d'euros.

La baisse du montant consacré aux investissements est entièrement concentrée sur l'année 2012, en raison d'un ajustement visant à ajuster la programmation au niveau de la capacité d'autofinancement. L'augmentation du segment d'achat « locations immobilières et mobilières » n'a pas reçu d'explication.

Tableau 25 : Évolution 2009 - 2012 des achats de l'EFS par catégorie

Type d'achat	Budget achat (en k€)				Évolution 2009-2012 (en %)
	2009	2010	2011	2012	
Exploitation - achats pour approvisionnement					
Produits pharmaceutiques, chimiques et biologiques	84 739	89 352	93 521	94 441	11,45
Fournitures et petit matériel à caractère médical	101 979	94 920	101 074	96 560	-5,31
Alimentation	7 314	7 499	7 782	7 526	2,90
Combustibles	7 446	8 131	8 415	9 161	23,04
Autres achats	685	12 785	5 484	7 030	926,85
Achats de marchandises	5 379	5 737	5 441	4 641	-13,73
Total approvisionnement	207 541	218 423	221 717	219 359	5,69
Exploitation - achats de service					
Sous-traitance générale	4 468	6 239	8 048	9 590	114,65
Locations immobilières et mobilières	16 817	18 585	19 656	22 166	31,81
Entretien et réparations	23 401	23 306	23 813	25 655	9,63
Primes d'assurances	2 327	2 547	2 622	2 783	19,61
Transports	13 819	14 589	16 153	16 971	22,81
Déplacements, missions et réceptions	6 375	6 252	6 795	6 388	0,21
Frais postaux et de télécommunications	11 416	11 856	11 309	10 897	-4,54
Autres charges externes	36 402	37 002	40 316	40 449	11,12
Total achats de service	115 023	120 376	128 712	134 899	17,28
Dépenses d'investissement					
Immobilier	26 751	19 359	19 424	16 669	-37,69
Matériel et incorporel	24 971	34 017	34 024	21 558	-13,67
Total investissement	51 722	53 376	53 448	38 227	-26,09
Total	374 286	392 175	403 877	392 485	4,86

Source : EPRD 2010, 2011 et 2012 et réponse de l'EFS au questionnaire de la mission IGF.

4.5.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.5.3.1. La démarche achats de l'EFS est relativement ancienne et fortement structurée

La direction des achats de l'EFS a été créée en 2006, à la suite d'un audit réalisé en 2005. La part des achats nationaux est restée stable jusqu'à la définition d'une politique achat en 2009, appuyée sur la réalisation la même année d'une base de données des articles et de monographies de l'ensemble des segments d'achats de l'établissement.

Le contrat d'objectif et de performance de l'établissement définit sur la période 2010-2013 une trajectoire pluriannuelle de gain achats, calculée à partir des données de 2009, choisi comme année zéro.

La fonction achat, qui emploie 20 acheteurs encadrés par 12 managers, est concentrée dans les directions achats et les services achats territoriaux. Elle s'articule autour de deux types de marchés :

- ◆ les marchés centralisés, valables pour l'ensemble de l'établissement et conclus par la direction des achats du siège ou par un service achat territorial agissant par délégation de la direction des achats ;
- ◆ les marchés déconcentrés.

Des acheteurs professionnels ont été recrutés par l'EFS. Leur degré d'association aux stades les plus précoces des projets d'achats progresse, selon le directeur des achats de l'établissement.

Un plan d'action achats, présenté au conseil d'administration de l'établissement, a été réalisé pour l'exercice 2012 et pour l'exercice 2013. En revanche, les activités de la direction de l'immobilier échappent à la compétence de la direction des achats. Le montant d'achats concernés est évalués dans une fourchette de l'ordre de 30 à 40 M€ (investissement ; une partie des fluides ; une partie de la maintenance)¹⁵.

4.5.3.2. Les achats de l'EFS sont très majoritairement centralisés

L'EFS a passé 790 marchés en 2012. Sur la base d'un échantillon de 354 marchés nationaux passés entre 2009 et 2012, l'EFS estime que les marchés sont passés sous la forme :

- ◆ d'un appel d'offre, ouvert ou restreint, dans 44 % des cas ;
- ◆ d'un marché négocié sans mise en concurrence dans 28 % des cas ;
- ◆ d'une procédure adaptée dans 25 % des cas ;
- ◆ d'un marché négocié après mise en concurrence ou dialogue compétitif dans 3 % des cas.

Le taux de centralisation des achats en 2012 s'élève à 64 % en valeur, en augmentation de 21 points par rapport à 2009.

Les marchés d'un montant supérieur à 50 000 € doivent être publiés sur la place de marché dématérialisé de l'EFS. Depuis 2012, l'EFS est autorisé à utiliser la même plate-forme que les services de l'État, « LA PLACE ».

L'EFS a émis 230 000 factures fournisseur et 428 000 factures en directions des hôpitaux et des cliniques en 2012. Selon le directeur des achats, leur dématérialisation serait une source de gains conséquents, qui n'ont toutefois pas été chiffrés.

La direction des achats anime un réseau interne des achats. Elle participe aux groupes de travail AIDA.

¹⁵ Compte tenu des délais dans lesquels elle s'inscrivait, la mission n'a pas examiné la catégorie d'achats qui relève de la direction de l'immobilier.

4.5.3.3. Leviers activés

Les leviers actionnés par l'EFS sont de trois ordres :

- ◆ la massification, au travers d'une harmonisation préalable des besoins ;
- ◆ la mise en concurrence systématique, notamment au travers d'une remise en cause des positions trop durables de fournisseurs type ;
- ◆ la structuration des marchés.

Cette stratégie a été appliquée à l'ensemble de l'assiette de l'établissement, hors achats immobiliers.

Selon le directeur des achats de l'EFS, le premier levier réside dans l'harmonisation, qui prélude :

- ◆ la définition d'une trajectoire pluriannuelle de gains achats ;
- ◆ la centralisation et la massification des achats ;
- ◆ l'optimisation de la mise en concurrence.

L'EFS fait appel, pour un montant de six millions d'euros en 2012, aux marchés de l'UGAP dont la qualité s'est améliorée selon l'établissement. L'EFS indique toutefois être en mesure, sur des segments spécialisés, d'obtenir des prix identiques ou meilleurs que ceux proposés par l'UGAP.

4.5.3.4. L'EFS a déjà réalisé des gains achats représentant près de 8 % de son assiette

L'EFS effectue le suivi des gains achats en-dehors de l'outil Impact. Il a pour cela développé des modèles de fiches qui tracent pour chaque marché conclu par l'établissement les gains achats obtenus ainsi que les éléments entrant en compte dans leur calcul, qui obéit à une méthodologie rappelée sur la fiche. Selon le directeur de l'EFS, cette méthode permet de mettre en œuvre des points de contrôle interne pour assurer la fiabilité et la sincérité des estimations produites.

L'EFS a réalisé des gains achats de 25,8 millions d'euros durant la période triennale 2010-2012, dépassant l'objectif de 16 millions d'euros fixé par le contrat d'objectif et de performance. Le montant des gains achats représente 7,6 % de l'assiette achats (hors investissement) de l'EFS en début de période triennale.

Le taux de centralisation est inférieur d'un point à l'objectif de 65 % contractualisé pour 2012. Le gain budgétaire associé à l'augmentation d'un point du taux de centralisation s'élève à 1,5 million d'euros en 2011, 1,7 million en 2012 et 1,5 million en 2013. Ce résultat a été atteint à travers une cartographie l'ensemble des achats de l'établissement établie en lien avec le contrôle de gestion, et une démarche systématique de massification soutenue par la direction générale de l'établissement.

Le directeur des achats souligne l'importance de :

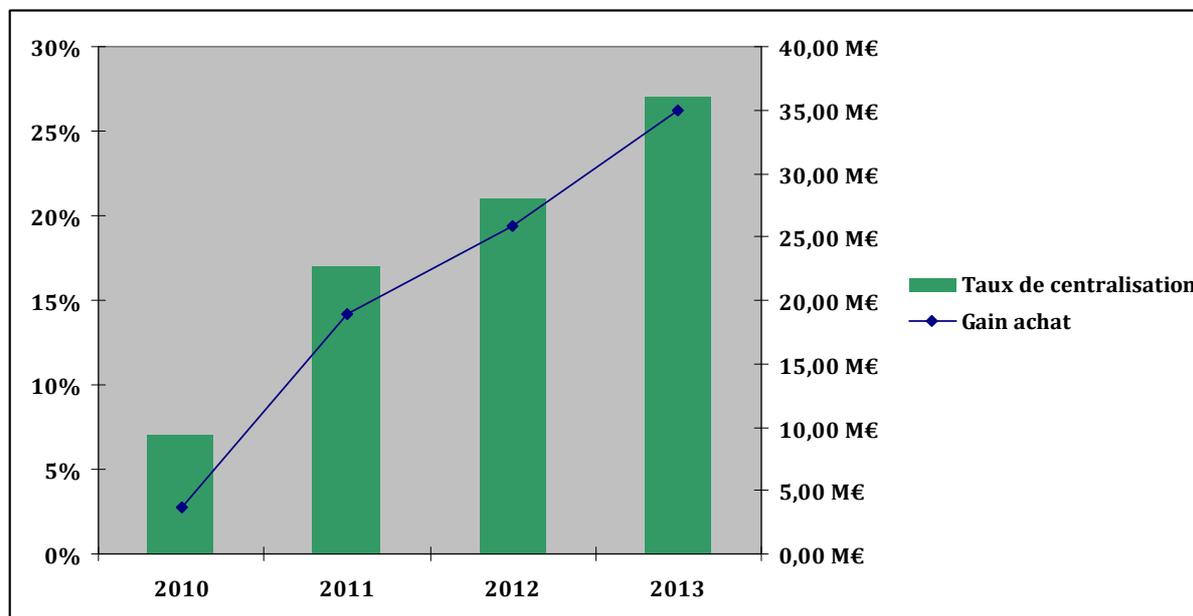
- ◆ la nomenclature des achats et le suivi de l'ancienneté des démarches engagées sur chaque segment : au-delà de quatre années, une nouvelle action est souhaitable ;
- ◆ la fixation d'objectifs pluriannuels et l'engagement de la direction générale ;
- ◆ la publicité accordée par la direction générale aux premiers gains dégagés par la démarche, qu'il convient d'inscrire dans un discours qui les présentent comme une source de financement supplémentaire.

L'EFS évalue, dans la réponse apportée au questionnaire de la mission, le taux de conversion des gains achats en économies budgétaires à 33 %, en rapportant les gains budgétaires constatés dans le compte d'exploitation aux gains achats.

Annexe II

Cette estimation, qui ne neutralise pas les effets volumes, constitue un plancher. L'augmentation de la consommation, liée à des facteurs que l'établissement ne maîtrise pas tels que l'état de santé de la population, réduit mécaniquement les gains budgétaires et par suite le taux de conversion. L'EFS n'a pas conduit d'analyse plus fine du taux de conversion.

Graphique 7 : Évolution du gain achat et du taux de centralisation des marchés (2013 : prévision)



Source : Plan d'action achat 2013 de l'EFS, réponse EFS au questionnaire mission IGF pour l'année 2013.

4.5.3.5. L'ESF estime que les gisements de gain issus de la massification seront épuisés en 2014 et que la sécurisation de gains ultérieurs emporte la nécessité de modifier les processus métier

Pour 2013

L'EFS évalue les gains achat réalisables en 2013 entre 9,2 et 10,2 M€, au travers de l'atteinte d'un taux de centralisation de 70 %.

A compter de 2014

Selon le plan d'action achat 2013, le taux de couverture des achats par des marchés nationaux atteindra en 2014 la cible de 75 %. Sous l'hypothèse de gain achat de 1,5 million d'euros par point de taux de centralisation (valeur basse sur 2011-2013), cette progression conduirait à un gain achat de 7,5 millions d'euros. Selon une étude conduite par l'EFS en 2009, la valeur de 75 % représente le taux maximal de centralisation atteignable par l'EFS. Selon le directeur des achats de l'EFS, l'atteinte de l'objectif de 75 % en 2014 reste incertaine.

Les nouvelles pistes identifiées par l'EFS, au-delà de l'effort de massification déjà identifié, portent sur l'optimisation des approvisionnements et de la gestion des stocks, dont peut être attendu un gain de trésorerie de l'ordre de 4 à 5 M€, qui ne constitue pas un gain achats.

Après l'épuisement de ces gisements de massification, l'EFS indique que les gains achat seront susceptibles de reposer sur la refonte de ses processus métier. Une telle démarche constituerait un projet d'établissement nécessitant le soutien de la direction générale. Par conséquent, aucun objectif de gain n'a été identifié par l'établissement sur 2014-2015.

Annexe II

Enfin, l'EFS indique, dans la réponse apportée au questionnaire de la mission IGF, que l'introduction de facultés de négociation dans le code des marchés publics serait de nature à favoriser les perspectives de gains achats, que le directeur des achats évalue à 5 % de l'assiette concernée.

La cible de gain achats sur la période 2013-2015 s'élève à 35 millions d'euros.

4.5.3.6. L'EFS a atteint le troisième stade de maturité achat

L'EFS a atteint le troisième stade de maturité achat et atteindra en 2014 le quatrième stade, lorsque le taux de centralisation de l'ensemble de ses achats sera à la cible de 75 %.

Tableau 26 : Matrice de maturité de l'EFS

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission.

4.5.3.7. Perspectives de gains achats de l'EFS sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement à identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapport à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
35	87,50	17,77	18	18

Source : Mission.

4.6. Institut national de la recherche agronomique (INRA)

4.6.1. Principales caractéristiques

L'INRA est un établissement public à caractère scientifique et technologique, place sous la tutelle du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'agriculture. Il a pour mission de produire des connaissances scientifiques et d'accompagner l'innovation économique et sociale dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et de l'environnement.

L'INRA emploie 10 320 ETP en 2011.

Le budget de l'INRA s'élève en 2012 à 850 M€, dont 659 M€, soit 78 %, de subventions. Parmi les ressources propres, 72 % proviennent des contrats et conventions de recherche et 22 % de la valorisation de l'activité de recherche.

4.6.2. Évaluation de l'assiette achats de l'INRA

4.6.2.1. Les achats de l'INRA s'établissent à 156 M€ en 2012, soit environ 3 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude

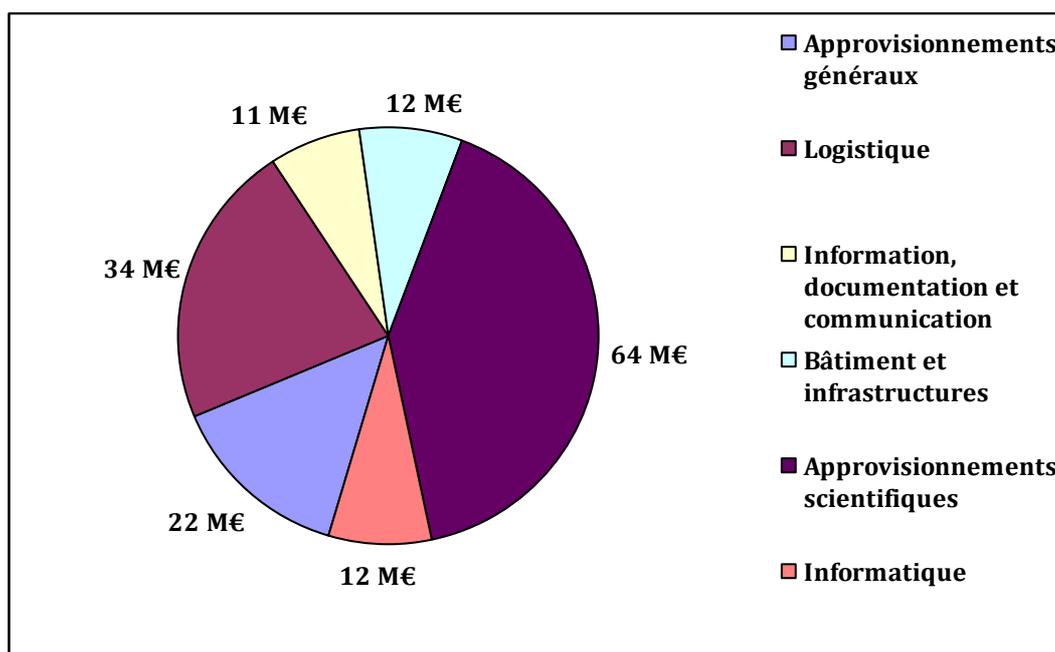
Les achats de l'INRA représentent 156 M€ en 2012, soit 2,58 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude.

Les dépenses métier, regroupées dans la catégorie « approvisionnements scientifiques » représentent 64 M€, soit 41 % du total des achats de l'INRA. Les dépenses courantes constituent 59 % des achats.

Les achats sont effectués dans les unités de l'INRA pour 76,31 % de leur valeur.

Annexe II

Graphique 8 : Répartition des achats 2012 de l'INRA



Source : réponse de l'INRA au questionnaire de la mission IGF.

Tableau 27 : Décomposition des achats 2012 de l'INRA

Famille d'achat	Montant 2012 (en k€)	Part du total (en %)
Approvisionnements généraux	22 198	14,22
Logistique	34 402	22,04
Information, documentation et communication	11 161	7,15
Bâtiment et infrastructures	12 375	7,93
Approvisionnements scientifiques	63 933	40,95
Informatique	12 050	7,72
Total	156 120	-

Source : réponse de l'INRA au questionnaire de la mission IGF.

Le coût annuel d'entretien courant des bâtiments est estimé à 20 € par mètre carré, dont 15 € pour les fluides et le ménage.

4.6.2.2. L'assiette achats de l'INRA a progressé de 2,61 % depuis 2009

Le montant total des achats de l'INRA est en hausse de 2,61 % sur la période 2009 – 2012.

La famille d'achat « Bâtiment et infrastructure » est la seule à connaître une baisse sur la période, qui s'élève à 26,58 %. Selon le directeur du financement et de l'administration générale, elle s'explique par le caractère cyclique des investissements immobiliers, qui suivent le rythme des contrats de projets États – région (CPER).

Annexe II

Tableau 28 : Évolution 2009 – 2012 des achats de l'INRA par catégorie

Famille d'achat	Montant des achats (en k€)				Évolution 2009-2012	
	2009	2010	2011	2012	en k€	en %
Approvisionnements généraux	20 930	21 346	21 132	22 198	1 268	6,06 %
Logistique	34 192	34 643	33 937	34 402	210	0,61 %
Information, documentation et communication	9 869	10 849	10 780	11 161	1 292	13,09 %
Bâtiment et infrastructures	16 854	16 672	13 974	12 375	-4 479	-26,58 %
Approvisionnements scientifiques	59 234	66 050	64 233	63 933	4 699	7,93 %
Informatique	11 074	13 039	10 969	12 050	976	8,81 %
Total	152 154	162 599	155 024	156 120	3 966	2,61 %
dont achats des unités	115 387	123 919	117 641	119 129	3 742	3,24 %

Source : réponse de l'INRA au questionnaire de la mission IGF.

4.6.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.6.3.1. L'INRA a récemment posé les premières pierres d'une politique achat

Selon le directeur du financement et de l'administration générale de l'INRA, les principaux enjeux budgétaires de l'établissement résident davantage dans la masse salariale, qui représente 65 % du budget global, que dans les achats, qui n'en constituent que 20 %.

L'INRA compte près de 300 unités regroupées au sein de 18 centres régionaux de recherche. 70 % de ces 300 unités sont des unités mixtes de recherche (UMR), placées sous la tutelle de plusieurs organismes. Les UMR disposent librement des crédits versés par les diverses tutelles, dans le respect de leur projet scientifique contractualisé lors du dialogue de gestion, ce qui affecte la visibilité et la capacité d'intervention de l'INRA sur leurs dépenses.

L'INRA ne dispose pas d'une direction des achats mais d'un « service coordination achat marché et réglementation » (SCMAER), auquel sont affectées les missions suivantes :

- ◆ définir et mettre en œuvre la stratégie achat de l'établissement ;
- ◆ piloter les achats de fonctionnement et d'investissement ;
- ◆ élaboration et mettre en œuvre les marchés nationaux ;
- ◆ conseiller, former et animer du réseau des responsables achats de centre (RAC) ;
- ◆ contrôler les achats et les marchés ;
- ◆ assurer une veille réglementaire.

Selon la réponse apportée par l'INRA au questionnaire envoyé par la mission IGF, la réalisation d'une cartographie de certains achats scientifiques est prévue dans le projet de plan d'action achat 2013. La réalisation d'une cartographie aura lieu, le cas échéant, à partir de 2014.

Le contrat d'objectif et de performance de l'établissement ne fait pas mention des achats.

L'organisation de la fonction achat est exclusivement définie par la note de service n°2012-57 du 27 juillet 2012. Rédigée par le service des affaires juridiques et statutaires et signée par le Président de l'établissement, elle prévoit que :

- ◆ les présidents des 18 centres de recherche de l'INRA et l'administrateur du siège sont responsables des marchés passés par les structures de leur ressort géographique ;

Annexe II

- ◆ dérogent au point précédent les marchés de nature scientifiques et les MAPA de chacune des 300 unités de l'INRA, qui sont placés sous la responsabilité du directeur d'unité ;
- ◆ certains marchés ne peuvent être passés que par les centres de recherche (exemple : restauration collective, gardiennage, élimination des déchets) ;
- ◆ certains marchés ne peuvent être passés que par le niveau national (exemple : télécommunications, carburants, fluides, fournitures de bureau).

Les six acheteurs de la SCAMER sont des juristes et des ingénieurs ayant reçu une formation aux achats. Les responsables des achats de centre sont des gestionnaires généralistes qui ont suivi une formation juridique.

Selon le rapport d'audit daté du 3 avril 2012, les achats des unités de recherche sont caractérisés par leur éparpillement et par l'hétérogénéité de leur organisation.

Hormis au niveau central, l'association des acheteurs dès la phase d'expression des besoins n'a pas de caractère systématique.

A la date du 15 mai 2013, le plan d'action achat 2013 était en cours de rédaction. Aucun plan d'action achat n'a été réalisé en 2012.

4.6.3.2. Les achats de l'INRA sont majoritairement décentralisés

Le nombre d'achats passé en 2012 et le type de procédures employés ne sont pas recensés précisément par l'INRA.

L'INRA a pour partenaire principaux des écoles supérieures d'agronomie, avec qui elle partage la tutelle de ses UMR. Elle a mis en œuvre avec ces écoles des systèmes d'informations communs pour la gestion financières et les ressources humaines, dans un objectif de simplification administrative pour les responsables de laboratoires. Bien que les informations financières ne fassent pas actuellement l'objet de tableaux de bord agrégés entre tutelles, le contexte est favorable au déploiement d'outils de pilotage couvrant le périmètre global de chaque UMR.

Selon la réponse apportée par l'INRA au questionnaire de la mission IGF, en 2012, les achats ont été réalisés au niveau :

- ◆ national pour 12,53 % de leur valeur ;
- ◆ des centres pour 19,32 % de leur valeur ;
- ◆ des unités pour 68,15 % de leur valeur.

Selon le directeur du financement et de l'administration générale, 53 % des achats ne donnent pas lieu à formalisation, parmi lesquels 10 % sont effectués par des directions ou des services déconcentrés d'appui à la recherche qui disposent de l'appui des acheteurs du siège ou des centres de recherche.

Les marchés d'un montant supérieur à 90 000 € doivent être publiés sur la place de marché dématérialisé « PLACE ».

La dissidence ne fait l'objet d'un suivi.

La SCAMER réunit deux fois par an les responsables des achats des 18 centres de recherche. Les unités de l'INRA, que conseillent les responsables achats des centres, ne sont pas incluses dans ce réseau.

4.6.3.3. Leviers activés

Selon le directeur du financement et de l'administration générale de l'INRA, la stratégie achat de l'établissement repose sur trois axes :

- ◆ la recherche de l'efficience de la dépense ;
- ◆ la sécurité juridique ;
- ◆ la dématérialisation de la procédure d'achat.

Des documents de diffusion des bonnes pratiques ont été réalisés et transmis aux agents de l'INRA. Les guides étudiés par la mission présentaient une forte dominante juridique.

L'INRA fait appel aux marchés de l'UGAP, pour un montant de 2 M€ en 2012. Selon la réponse apportée par l'INRA au questionnaire de la mission IGF, le recours à l'UGAP est justifié principalement par la facilité d'emploi, pour éviter une procédure de marché public, mais aussi, plus récemment, par des conditions tarifaires intéressantes, notamment sur du matériel de réseau informatique et de téléphonie fixe.

L'INRA participe au groupement MATINFO 2. L'établissement pilote un marché de fournitures de bureau commun à huit établissements, dont le CNRS, que les unités de recherche ont vocation à utiliser.

L'INRA participe au projet GAUSS, qu'il prévoit de mettre à l'épreuve en 2015 sur une assiette de 2,5 M€.

4.6.3.4. L'INRA ne mesure pas ses gains achats

L'INRA n'utilise pas d'outil de mesure des gains achats.

4.6.3.5. En l'absence d'une cartographie des achats, l'INRA n'a pas identifié de source quantifiable de gains achat

Aucun objectif de gain achat n'a encore été fixé. Selon la réponse apportée par l'INRA au questionnaire de la mission IGF, une cartographie des achats est le préalable à la définition d'une cible et à la mesure du résultat.

L'INRA indique également, dans la réponse apportée au questionnaire de la mission IGF, que l'efficacité de la fonction achat serait favorisée par :

- ◆ l'introduction de facultés de négociation dans le code des marchés publics serait de nature à favoriser les perspectives de gains achat ;
- ◆ l'application de l'ordonnance n°2005-649 à l'ensemble des achats de l'INRA, dont une partie est actuellement soumise au code des marchés publics.

La cible de gain achats de l'INRA au sein de la cible globale de 900 M€ sur la période 2013-2015 s'élève à 12 millions d'euros.

4.6.3.6. L'INRA relève du second niveau de maturité achat

Les achats de l'INRA sont au second stade de maturité :

- ◆ la professionnalisation du processus d'achat reste à construire, malgré la diffusion de documents de bonnes pratiques à nature juridique ;
- ◆ le niveau le plus local passe la majeure partie des achats de l'établissement ;

Annexe II

- ◆ l'INRA ne dispose pas des outils, notamment de cartographie, permettant la définition d'une stratégie achat.

L'INRA participe en revanche à des UMR dont elle est la tutelle principale, selon son directeur du financement et de l'administration générale. Elle dispose donc de la capacité à mettre en œuvre une politique achat au sein de ses unités métier.

Tableau 29 : Matrice de maturité de l'INRA

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission IGF.

4.6.3.7. Perspectives de gains achats de l'INRA sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement a identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapport à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
12	-	14,11	10	13

Source : Mission.

4.7. Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

4.7.1. Principales caractéristiques

L'INSERM est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de la recherche.

L'INSERM est chargé d'assurer la coordination stratégique, scientifique et opérationnelle de la recherche biomédicale.

L'INSERM emploie 7 702 personnes en 2012.

Le budget de l'INSERM s'élève en 2012 à 840 M€, dont 599 M€, soit 71 %, de subventions et 29 % de ressources propres provenant de l'Agence nationale de la recherche, de fonds européens et de partenariat avec des personnes privées.

4.7.2. Évaluation de l'assiette achats de l'INSERM

4.7.2.1. Les achats de l'INSERM s'établissent à 274 M€ en 2012, soit environ 5 % de l'assiette achats des établissements inclus dans l'échantillon d'étude

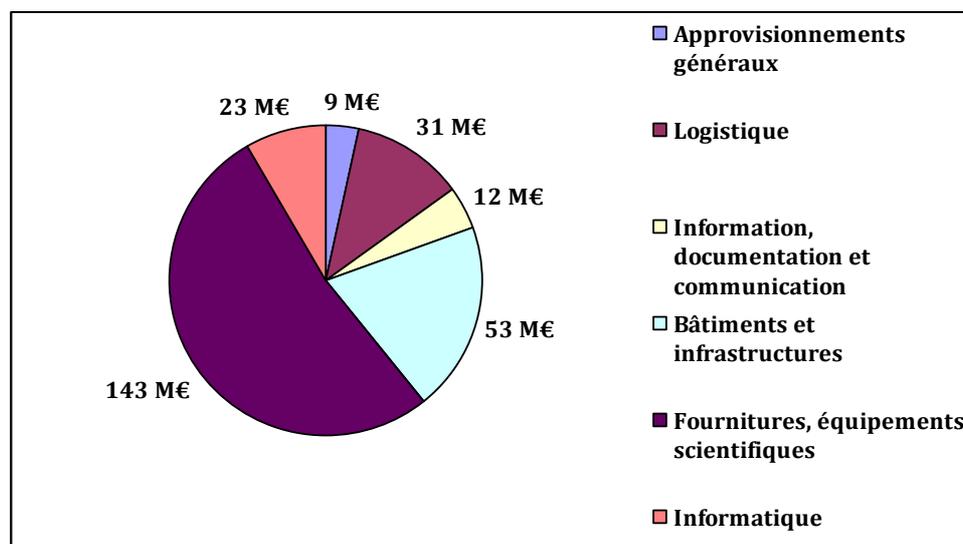
Les achats de l'INSERM représentent 274 M€ en 2012, soit 4,54 % de l'assiette des établissements inclus dans l'échantillon d'étude.

Les dépenses de fournitures et d'équipements scientifiques représentent 143 M€, soit 53 % du total des achats de l'INSERM.

Selon la réponse apportée par l'INSERM au questionnaire envoyé par la mission IGF, l'établissement n'effectue pas la distinction entre achats métier et achats courants. Elle souligne que l'ensemble des achats destiné aux unités de recherche (« formations de recherche ») sont scientifiques par destination.

La mission n'a pas retenu la notion « d'achats scientifiques par destination », absente des autres EPST étudiés. Les achats relevant de segment autres que « fournitures et équipements scientifiques » ont été considérés, pour la suite des travaux, comme des achats courants.

Graphique 9 : Répartition des achats 2012 de l'INSERM



Source : Cartographie des achats 2012 de l'INSERM.

Annexe II

Tableau 30 : Décomposition des achats 2012 de l'INSERM

Famille d'achat	Montant 2012 (en k€)	Part du total (en %)
Approvisionnements généraux	9 279	3,38
Logistique	31 330	11,43
Information, documentation et communication	12 345	4,50
Bâtiment et infrastructures	53 134	19,38
Baux et loyers	2 388	0,87
Fournitures et équipements scientifiques	143 064	52,17
Informatique	22 674	8,27
Total	274 215	-

Source : Cartographie des achats 2012 de l'INSERM.

Le coût annuel d'entretien courant des bâtiments est estimé à 20 € par mètre carré, dont 15 € pour les fluides et le ménage.

4.7.2.2. L'assiette achats de l'INSERM a progressé de près de 15 % depuis 2009 tandis que le périmètre d'intervention de l'établissement s'est étendu depuis cette date

Le montant total des achats de l'INSERM est en hausse de 35 M€, soit 14,42 % sur la période 2009 - 2012.

La famille d'achats « Logistique » est la seule à connaître une baisse sur la période, qui s'élève à 27,96 %.

Selon la réponse apportée par l'INSERM au questionnaire de la mission IGF, cette augmentation en volume provient d'une extension des missions de l'établissement :

- en 2009 et 2010 a été mise en place l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé, sous la coordination de l'INSERM ;
- depuis 2011, l'INSERM assure la gestion administrative et financière du volet recherche du plan cancer ;
- l'Agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales (ANRS) a été intégrée à l'INSERM au 1^{er} janvier 2012.

Seul l'impact budgétaire de l'extension de ses missions est suivi par l'INSERM. L'impact achats n'a pu être documenté. Toutefois la part des achats dans le budget de l'établissement n'a pas connu de variation significative entre 2009 et 2012, passant de 29,55 % à 30,69 %.

Tableau 31 : Évolution 2009 - 2012 des achats de l'INSERM par catégorie

Famille d'achat	Montant des achats (en k€)				Évolution 2009-2012	
	2009	2010	2011	2012	en k€	en %
Approvisionnements généraux	8 790	9 085	8 491	9 279	488	5,55
Logistique	43 491	34 625	36 200	31 330	-12 161	-27,96
Information, documentation et communication	10 850	8 382	10 125	12 345	1 495	13,78
Bâtiment et infrastructures	25 842	35 886	38 642	53 134	27 292	105,61
Baux et loyers	1 777	2 049	2 427	2 388	611	34,38
Fournitures et équipements scientifiques	128 252	146 064	143 260	143 064	14 812	11,55
Informatique	20 352	21 500	20 742	22 674	2 322	11,41
Total	239 355	257 591	259 887	274 215	34 860	14,56

Source : Cartographie des achats 2012 de l'INSERM

Annexe II

Le coût de fonctionnement par agent n'est pas un ratio suivi par l'INSERM.

Le coût moyen d'entretien et de petites réparations s'établit en 2012 à 12,10 € par m².

4.7.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.7.3.1. Le réseau des acheteurs de l'INSERM est très morcelé, et toute centralisation d'achats a pour préalable une décision du Président-directeur général de l'établissement

L'INSERM compte 13 délégations régionales et 394 centres locaux ou « formations de recherche », dont 289 unités mixtes de recherche (UMR), dont 80 % sont implantées au sein de centres hospitalo-universitaires (CHU).

L'INSERM ne dispose pas d'une direction des achats mais d'une équipe achats au sein du service achat / immobilier (SAI) rattaché au département des affaires financières. Le service assure :

- ◆ la prise en charge des marchés nationaux et des marchés du siège dont le montant est supérieur à 90 000 € ;
- ◆ la coordination des réseaux achats internes et la participation aux réseaux externes ;
- ◆ le développement de la dématérialisation des achats ;
- ◆ le conseil auprès des directions régionales ;
- ◆ une veille juridique.

L'organisation des achats de l'INSERM est définie par la note DAF n° 2012-8 du 6 février 2012, aux termes de laquelle les achats sont décentralisés par principe :

- ◆ le niveau central passe les marchés et accords-cadres répondant aux « besoins d'intérêt général » identifiés par le Président-directeur général de l'établissement ainsi que ceux nécessaires à la satisfaction des besoins du siège ;
- ◆ les responsables des formations de recherche passent les marchés dont le montant est inférieur à 130 000 € ;
- ◆ les délégués régionaux passent les marchés et accords-cadres nécessaires à l'activité de leurs structures ainsi que ceux destinés aux formations de recherche qui dépassent le seuil de 130 000 €.

La fonction achats de l'INSERM regroupe :

- ◆ 6,5 ETP au niveau central, au sein du SAI ;
- ◆ 21 ETP au niveau des délégations régionales ;
- ◆ 0,1 ETP par formation de recherche, soit un total de 39,4 ETP au niveau local.

Le SAI effectue des formations à destination des acheteurs des délégations régionales et souhaite constituer un réseau d'acheteur au sein des formations de recherche. Une communication en direction de ces derniers est assurée, notamment au travers d'une lettre d'information électronique. Selon l'INSERM, le mouvement de regroupement des unités au sein de centres de recherche crée une dynamique favorable à l'identification d'une fonction d'acheteur au sein des laboratoires.

Le contrat d'objectif et de performance fixe des objectifs achats qualitatifs qui n'incluent pas explicitement la recherche de gains achats mais s'attachent aux aspects suivants :

- ◆ la mise à disposition généralisée de cartes de paiement ;
- ◆ l'élaboration de marchés aisément accessibles depuis les laboratoires.

Annexe II

Le plan d'action achat 2013 a été présenté au Conseil d'administration de l'établissement et transmis au SAE en décembre 2012.

4.7.3.2. Les achats de l'INSERM sont très majoritairement décentralisés et actionnent peu le levier de la concurrence

L'INSERM a passé 2 450 marchés en 2012, dont :

- ◆ 2 272 MAPA ;
- ◆ 162 appels d'offres ouverts ;
- ◆ 10 marchés négociés ;
- ◆ 5 appels d'offres restreints ;
- ◆ 1 dialogue compétitif.

Selon la réponse apportée par l'INSERM au questionnaire de la mission IGF, en 2012, la part en valeur des achats réalisés sur des marchés passés au niveau national s'établit à 6 %. En 2010, la part en valeur des formations de recherche dans les achats s'élevait à près de 70 %.

Les marchés d'un montant supérieur à 20 000 € peuvent être publiés sur la plate-forme « Webachat », réalisée à la demande de l'INSERM. Les marchés d'un montant supérieur à 130 000 € doivent être publiés sur une plate-forme conçue pour les EPST et commercialisée par la société « Achatspublic.com ».

L'INSERM a mis en œuvre la nouvelle nomenclature des achats pour la recherche et l'enseignement supérieur (NACRES) au sein d'un système d'information achat permettant de suivre la passation et l'exécution des marchés, ainsi que d'établir une cartographie annuelle des achats.

Selon le SAI, le faible nombre d'entreprises positionnées sur des secteurs de pointe, ainsi que la volonté des chercheurs de ne pas perturber une expérimentation en cours en changeant de matériel, place souvent les fournisseurs en situation de monopole de fait. La capacité d'appel à la concurrence de l'établissement se trouve réduite. Le SAI estime à 60 ou 70 % la proportion de marchés passés en procédures formalisées qui sont adressés à des fournisseurs en situation de monopole ou d'oligopole.

Selon l'INSERM, la dissidence, mesurée grâce aux codes nomenclatures présents dans le système d'information achat, reste faible notamment grâce au contrôle qu'exercent sur chaque commande les services financiers, qui sont restés centralisés au niveau national ou régional.

L'équipe du SAI est en charge de la relation avec le SAE.

L'INSERM a mis en place un réseau des acheteurs du siège et un réseau des responsables achats des délégations régionales. L'équipe du SAI et les responsables achats des délégations régionales travaillent actuellement à la mise en place d'un réseau des interlocuteurs achats des formations de recherche.

L'INSERM participe aux groupes de travail AIDA 1 et AIDA 2. L'établissement adhère à l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) et participe au Groupe achat recherche (GAR).

L'INSERM a également signé une convention avec l'UGAP, au titre de laquelle 3,6 M€ d'achats, soit 1,31 % de l'assiette totale, ont été effectués en 2012. Une convention pour des marchés de nettoyage en région est en cours de signature.

4.7.3.3. La massification a été activée sur un nombre réduit d'achats

Selon la réponse apportée par l'INSERM au questionnaire transmis par la mission IGF, l'établissement mobilise les leviers suivants :

- ◆ la recherche de massification et de mutualisation des achats, qui s'est traduite en 2012 par l'existence de 28 marchés nationaux représentant 6 % du volume d'achat de l'INSERM ;
- ◆ la dématérialisation de la chaîne achats ;
- ◆ l'animation de réseaux d'acheteurs.

Selon le SAI, toute stratégie de centralisation repose sur l'attractivité du marché pour les chercheurs, qui ont la faculté d'utiliser un marché proposé par une autre de leur tutelle, voire de passer leur propre marché.

Selon l'INSERM, trois facteurs font obstacle à une massification de grande ampleur au sein de l'établissement :

- ◆ les matériels et équipements utilisés lors des expérimentations ne peuvent pas présenter d'évolution au cours du temps sans faire courir le risque de voir les résultats des travaux contestés ;
- ◆ les accords-cadres proposés par un service central, pluriannuels, ne permettent pas un renouvellement suffisamment rapide des modèles de biens et services mis à disposition des chercheurs ;
- ◆ l'ensemble des achats effectués par les formations de recherche sont à vocation scientifique.

L'INSERM a fondé, avec le CNRS, l'initiative MATINFO de marché mutualisé de matériel informatique. L'établissement participe au projet GAUSS.

Selon le plan d'action achat 2013, l'INSERM participe à une douzaine de groupements d'achats.

Une convention entre l'INSERM et l'UGAP est en cours de signature, qui ouvre notamment à l'établissement la possibilité de faire appel aux marchés régionaux de nettoyage de site.

4.7.3.4. L'INSERM ne mesure pas ses gains achats

L'INSERM n'utilise pas d'outil de mesure des gains achats. Selon le SAI, la possibilité qu'ont les UMR à choisir la dotation sur laquelle ils imputent chaque catégorie de dépense fait obstacle à l'évaluation des gains.

L'INSERM participe toutefois au groupe de travail du SAE sur cette thématique, ainsi qu'à un groupe similaire au sein du GAR.

4.7.3.5. L'INSERM a lancé plusieurs projets dans le cadre de son plan d'action achats 2013 sans en évaluer les gains potentiels

Le plan d'action achats 2013 prévoit six actions de massification ou de mutualisation, dont les gains n'ont pas été évalués :

- ◆ un marché de gros équipements scientifiques mutualisé avec le CNRS et l'AMUE, représentant un montant de 27 M€ pour l'INSERM ;
- ◆ un marché d'assurance biomédicale mutualisé avec le CNRS et l'INRA, représentant un montant de 75 000 € pour l'INSERM ;
- ◆ la massification au niveau national d'un marché relatif à l'énergie, d'un montant de 2 M€ ;

Annexe II

- ◆ la massification au niveau national d'un marché de transport de colis, d'un montant de 2 M€ ;
- ◆ la massification au niveau national d'un marché de formation, d'un montant de 1 M€ ;
- ◆ la massification au niveau national d'un marché d'hébergement, d'un montant de 2 M€.

Le plan d'action prévoit également :

- ◆ une réflexion sur la mutualisation des achats de logistiques (déchets, gardiennage, nettoyage, infogérance) entre les délégations d'Île-de-France, dont le montant n'est pas évalué ;
- ◆ des projets de dématérialisation des achats, dont sont attendus des gains sur les coûts indirects ;
- ◆ la professionnalisation des acheteurs, notamment au moyen de kits de formation ;
- ◆ l'introduction de clauses sociales dans les marchés.

Parmi les projets de dématérialisation figurent :

- ◆ l'introduction du « punch-out¹⁶ » sur certains marchés nationaux, dont l'INSERM évalue le gain sur les coûts indirect à 5 % du montant du marché ;
- ◆ le déploiement de la carte achat, dont l'INSERM évalue le gain sur les coûts indirects à 40 e par transaction.

L'INSERM indique également, dans la réponse apportée au questionnaire de la mission IGF, que seraient de nature à accroître l'efficacité des marchés les leviers suivants :

- ◆ la possibilité de recourir aux MAPA pour l'ensemble des marchés de service inférieur au seuil de 130 000 €, actuellement restreinte par l'article 29 du code des marchés publics ;
- ◆ l'application de l'ordonnance n°2005-649 à l'ensemble des achats de l'INSERM, dont une partie est actuellement soumise au code des marchés publics, à l'instar de la situation prévalant pour le CEA ;
- ◆ la passation d'un marché ministériel pour les publications scientifiques ;
- ◆ un soutien renforcé sur le calcul des gains achats.

La cible de gain achats de l'INSERM au sein de la cible globale de 900 M€ sur la période 2013-2015 s'élève à 23 millions d'euros.

4.7.3.6. L'INSERM relève du premier niveau de maturité achat

Les achats de l'INSERM sont au premier stade de maturité :

- ◆ la professionnalisation du processus d'achat reste à construire : les acheteurs du SAI sont dénommés « acheteurs-juristes » dans l'organigramme et la note définissant l'organisation des achats stipule que « tout agent est un acheteur potentiel » ;
- ◆ le niveau le plus local passe la majeure partie des achats de l'établissement ;
- ◆ l'INRA a défini des projets achats pour un nombre circonscrits de segments mais pas de stratégie achat globale.

L'INSERM s'est toutefois doté d'outils performants pour le suivi et la cartographie des achats.

¹⁶ Technologie permettant, depuis le système d'information d'un opérateur, de passer une commande directement sur le site du fournisseur.

Annexe II

Tableau 32 : Matrice de maturité de l'INRA

Maturité	Professionalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission IGF.

4.7.3.7. Perspectives de gains achats de l'INRA sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE (en M€)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement a identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
23	67,65	16,91	5	16

Source : Mission.

4.8. Le Musée du Louvre

4.8.1. Principales caractéristiques

Le musée du Louvre est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de la culture.

Il employait 2062 personnes/ETPT en 2012, dont 1 989 emplois sous plafond.

4.8.2. Évaluation de l'assiette des achats du musée du Louvre

4.8.2.1. Les achats du Musée du Louvre s'établissent à 92 M€ en 2012 dont deux-tiers d'achats courants, soit environ 2 % de l'assiette achats des établissements inclus dans l'échantillon d'étude

Tableau 33 : Répartition 2012 entre achats courants et achats métiers

2012	Achats courants	Achats métiers
En M€	50	42
En %	54 %	46 %

Source : Musée du Louvre.

4.8.2.2. Si les dépenses de fonctionnement ont diminué de 7 % depuis 2009, l'assiette achats hors investissements a progressé de 10 % entre 2011 et 2012 et les investissements hors projets muséographiques de plus de 25 %

L'évolution de la nomenclature achats ne permet pas de disposer d'une évolution des achats depuis 2009 mais seulement depuis 2011. Entre 2011 et 2012, les achats du musée du Louvre hors immobilier ont ainsi progressé de 10 % (tableau 2), dont :

- ◆ +5,9 % sur les achats courants ;
- ◆ près de +40 % sur les achats métiers, notamment en raison d'une progression de près de 1,2 M€ des dépenses de production audiovisuelles et de cinéma.

Les achats immobiliers hors projets muséographiques ont pour leur part progressé de plus de 25 %, dont 35 % sur les investissements courants et techniques.

Concernant les achats immobilisés, la Mission a exclu de l'assiette les projets muséographiques, qui constituent des dépenses très irrégulières et pour lesquels la mise en place d'une démarche achats semble incertaine. Ces projets muséographiques ont représenté 21 M€ en 2012 (dont 15 M€ pour le département des arts de l'Islam) et 13 M€ en 2013 (dont 12 M€ pour le mobilier XVIIIe). Hors projets muséographiques, les dépenses d'investissements se sont élevées à 218 M€ en 2011, 22 M€ en 2012 et s'élèveront à 32 M€ en 2013.

Tableau 34 : Évolution 2011 - 2012 des achats du musée du Louvre par catégorie

Type d'achat	Total 2012 (en M€)	Total 2011 (M€)	Var en %
Achats de fonctionnement relevant d'une démarche achats selon Le Louvre			
Prestations culturelles	2 943	1 478	+ 99 %
Éditions, presse, impressions	1 631	1 629	-
Informatique et télécoms	4 250	3 266	+30 %
Mobilier et fournitures de bureau	876	798	+ 10 %
Vêtements de travail et accessoires	616	615	-

Annexe II

Type d'achat	Total 2012 (en M€)	Total 2011 (M€)	Var en %
Frais généraux	3 234	3 678	- 12 %
Prestations externes	3 248	2 591	+ 25 %
Manutention, transport et stockage	2 328	2 716	- 14 %
Études, conseils et contrôles	1 684	1 438	+ 60 %
Maîtrise d'œuvre	309	185	+67 %
Bâtiment	137	195	- 30 %
Entretien et nettoyage	6 500	5 814	+12 %
Maintenance hors informatique	11 500	10 393	+ 11 %
Fournitures pour ateliers	696	687	+1 %
Machines et machines outils	167	55	+ 202 %
Sécurité	3 767	3 647	+3 %
Énergie	6 399	6 399	-
Total	50 286	45 584	+ 10 %
<i>dont courants</i>	<i>33 135</i>	<i>31 285</i>	<i>+5,9 %</i>
<i>dont métiers</i>	<i>17 151</i>	<i>12 448</i>	<i>+38 %</i>
Achats de fonctionnement ne relevant pas d'une démarche achats selon le Louvre mais réintégrés par la Mission			
Locations immobilières	3 604	3 223	12 %
Acquisitions d'œuvre d'art	8 561	11 330	-24 %
Restauration d'œuvres d'art	1 358	1 163	17 %
Autres	4 663	4 388	6 %
Total achats de fonctionnement retraités	69 963	67 241	4 %
<i>dont courants</i>	<i>36 739</i>	<i>34 508</i>	<i>6 %</i>
<i>dont métiers</i>	<i>33 224</i>	<i>30 882</i>	<i>8 %</i>
Investissements			
Investissements courants et techniques	13 420	10 009	34 %
Projets accueil et médiation	980	1 350	-27 %
Protection du patrimoine	7 760	6 270	24 %
Total investissements	22 160	17 629	26 %
Total achats (fonctionnement+investissements)	92 123	84 870	9 %
<i>dont courants</i>	<i>50 159</i>	<i>44 517</i>	<i>13 %</i>
<i>dont métiers</i>	<i>41 964</i>	<i>38 502</i>	<i>9 %</i>

Source : Musée du Louvre. Retraitement mission IGF.

Cependant, cette progression entre 2011 et 2012, que l'on retrouve également dans les charges de fonctionnement, s'inscrit dans une diminution de 7 % des charges de fonctionnement décaissables¹⁷ depuis 2009 (tableau 3). A ce titre, le contrat d'objectifs et de performance inclut un plan de diminution des dépenses de fonctionnement à périmètre constant (-5,5 % en 2011 ; -2,3 % en 2012 ; -2,7 % en 2013), qui n'a pas été totalement respecté (tableau 4).

Tableau 35 : Évolution charges de fonctionnement décaissables entre 2009 et 2013 (base BP)

En M€	BP 2009	BP 2010	BP 2011	BP 2012	BP 2013	Var 09/13
Dépenses de fonctionnement décaissables	75,3	72,8	71,2	73,4	69,9	- 7 %

Source : Musée du Louvre.

¹⁷ Il s'agit des dépenses de fonctionnement hors charges calculées (ex : amortissements, provisions, etc.).

Annexe II

La mission préconise de ne pas retraiter l'assiette des dépenses financées par les ressources propres (mécénat et contributions des usagers). Elle estime que, compte tenu de la déductibilité fiscale du mécénat, il s'agit de fonds publics.

4.8.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.8.3.1. La démarche achats du Louvre est récente mais relativement dynamique

La formalisation de la démarche achats est très récente au musée du Louvre. Le choix a été fait de ne pas créer de direction des achats, mais de créer une fonction d'animation des achats déconcentrés. Ainsi, un économiste achats, qui exerçait précédemment dans le secteur privé, a pris ses fonctions au Musée du Louvre le 1^{er} mars 2012. L'économiste achats travaille avec les 12 directions supports et les 8 départements de collection, qui disposent chacun d'un à deux référents achats.

Quatre missions ont été confiées à l'économiste achats :

- ◆ concevoir une stratégie achats ;
- ◆ produire des études préalables au lancement des marchés les plus importants ;
- ◆ animer le réseau des acheteurs segments ;
- ◆ représenter le musée du Louvre auprès des tutelles et des autres établissements.

Le premier plan d'action achats a été présenté au conseil d'administration du 22 juin 2012 et le second au conseil d'administration du 20 mars 2013. Ces plans se sont notamment traduits par la participation du musée à :

- ◆ 4 accords-cadres interministériels :
 - accord-cadre sur les voyages, piloté par le ministère de la culture (445 k€ en 2012) ;
 - accord-cadre sur les carburants, piloté par le ministère de la défense (7 k€ en 2012) ;
 - accord-cadre sur la téléphonie mobile, piloté par le ministère de la défense (60 k€ en 2012) ;
 - en réflexion, un accord-cadre sur les fournitures de bureau, piloté par le ministère de la culture (49 k€) ;
- ◆ et sept marchés de l'UGAP (papier éco-responsable, impression, serveurs, mobiliers de bureau, véhicules légers, véhicules incendie et secours, gestion de flotte pour 168 k€ en prévision 2013 au total).

Soit au total 726 k€, qui représentent l'ensemble des marchés centralisés (soit 1,1 % de l'assiette d'achats hors immobilier).

Le contrat d'objectifs et de performance pour 2011-2013 contient un item relatif à l'optimisation de la politique d'achats et prévoit que l'efficacité de cette politique sera mesurée annuellement sur trois projets jugés stratégiques par le Musée du Louvre et ses tutelles au moyen d'un indicateur de performance qui mesurera :

- ◆ la performance de l'achat : comparaison de l'offre retenue par rapport aux autres offres et comparaison de l'offre retenue par rapport à l'estimation initiale ;
- ◆ les économies réalisées par rapport au marché précédent.

Annexe II

Par ailleurs, la tutelle animait jusqu'en 2012 un comité des achats des établissements culturels, qui devait théoriquement réunir fin 2012 quatre groupes de travail sur les thèmes identifiés comme prioritaires (transport d'œuvre d'art ; assurance d'œuvres d'art ; travaux d'impression ; édition liée à l'art et à l'aménagement scénographique). Il a cependant été indiqué à la mission par ses interlocuteurs du Musée du Louvre que ce comité est tombé en sommeil.

4.8.3.2. Caractéristiques de l'organisation achat retenue

Le musée du Louvre a passé 98 marchés en 2012, dont 19 avec une clause développement durable et 2 avec une clause sociale. Le musée du Louvre n'a pas été en mesure de remettre à la mission la ventilation entre appels d'offre ouverts, marché négocié avec ou sans mise en concurrence et procédure adaptée.

Le taux de centralisation des achats s'élève à 1 % des achats hors immobiliers. Le caractère particulièrement décentralisés des achats du musée avait déjà été souligné en 2010 dans le rapport RGPP sur le musée du Louvre réalisé par l'inspection générale des finances¹⁸

4.8.3.3. Leviers activés

En dehors des trois accords-cadres en vigueur (voyages, essence et téléphonie mobile) et de la convention passée avec l'UGAP, les leviers activés par le musée du Louvre relève d'une approche par la diffusion des bonnes pratiques :

- ◆ professionnalisation des acheteurs ;
- ◆ réseaux achats au sein du musée ;
- ◆ accompagnement par l'économiste achats sur les aspects économiques de certains marchés ;
- ◆ travail de veille de l'économiste achats.

Le levier massification n'a donc pas été réellement activé à ce stade.

4.8.3.4. Résultats obtenus et perspectives

Le rapport RGPP réalisée en 2010 par l'inspection générale des finances sur le musée du Louvre mentionnait un gain achats de 2,5 M€ réalisé depuis 2009 sur les principaux marchés de maintenance.

Le PAA 2013 est le premier à faire l'objet d'un chiffrage d'objectifs de gains. Ce chiffrage a été réalisé sur la base du volontariat. En l'occurrence, seules les directions supports ont présenté des gains ; aucun des 8 départements de collection ne s'est prêté à l'exercice :

- ◆ **assiette achats faisant l'objet d'un calcul de cible de gains : 17,2 M€, soit 25 % de l'assiette d'achats hors investissements ;**
- ◆ **cible de gain 12 mois : 1,6 M€, soit 10 % de l'assiette de 17,2 M€.**

La cible de gain achats du Louvre au sein de la cible globale de 900 M€ sur la période 2013-2015 s'élève à 10 M€, soit 3,4 M€ par an mais calculée sur une assiette erronée de 114 M€ alors qu'elle n'est que de 80 M€.

Le PAA 2013 sera l'occasion du premier exercice d'évaluation des gains réalisés. La vérification de la sécurisation progressive des gains sera réalisée par l'économiste achats fin juin, fin septembre et fin décembre 2013.

¹⁸ Rapport n° 2010-M-067-01.

Annexe II

Aucun éléments sur les PAA 2014/2015 et les gains qui pourraient être obtenus n'ont été remis à la mission IGF. Le rapport RGPP réalisé en 2010 par l'IGF sur le musée du Louvre fixait les gains achats potentiels sur les achats courants au titre de la période 2011-2020 dans une fourchette située entre 6 et 9 M€.

Annexe II

4.8.3.5. Le Louvre présente une situation particulière et relève d'un intermédiaire entre les premier et second niveaux de maturité achats

En matière de maturité achats, le Louvre présente une situation hétérogène avec des caractéristiques fortes d'immaturité (quasi absence d'achats centralisés et absence de direction des achats) mais également l'existence d'un réseau actif d'acheteurs dans les directions et dans les départements de collection).

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : SAE. Mission IGF.

4.8.3.6. Perspectives de gains achats du Louvre sur la période 2013-2015

La cible de gains achats sur la période 2013-2015 issue de la répartition des 900 M€ évalués par le SAE et l'ex DGME s'établit pour le LOUVRE à 10 M€, soit 3,3 M€/an. Elle a été calculée sur une assiette erronée de 114 M€, alors que celle-ci s'établit à 91 M€ selon les travaux de la mission.

L'objectif de 10 M€, établi sur la base d'une assiette erronée, représenterait un gain achats égal à 11,0 % de l'assiette achats du Louvre d'ici 2015.

Sur la base de ses travaux et de la matrice de maturité qu'elle a élaboré, la mission IGF estime que le Louvre serait en mesure de réaliser d'ici 2015 un gain situé dans une fourchette allant de 3 M€ (scénario 1- effort modéré à soutenu) à 4 M€ (scénario ambitieux)¹⁹. Ce chiffrage est en ligne avec ceux de la mission IGF ayant réalisé le rapport RGPP sur le musée du Louvre en 2010, qui fixait les gains achats potentiels sur la période 2011-2010 dans une fourchette allant de 6 à 9 M€.

4.9. Pôle emploi

4.9.1. Principales caractéristiques

Pôle emploi est un établissement public à caractère administratif, placé auprès du ministre chargé de l'emploi, du ministre chargé du travail et du ministre chargé de la santé. Il est chargé de :

- ◆ l'accueil et l'inscription des demandeurs d'emploi ;
- ◆ le versement des allocations des demandeurs d'emploi indemnisés ;
- ◆ l'accompagnement de chaque demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi jusqu'au placement ;
- ◆ l'orientation et la formation des demandeurs d'emploi ;
- ◆ la prospection du marché du travail en allant au-devant des entreprises ;
- ◆ l'aide aux entreprises dans leurs recrutements ;
- ◆ l'analyse du marché du travail.

Le budget de Pôle emploi s'élève en 2012 à 4 978 M€, dont 4 709 M€ de subventions, parmi lesquelles 1 412 M€ de subventions d'État.

Les effectifs de Pôle emploi s'élèvent à 45 418 salariés et agents en 2011.

4.9.2. Évaluation de l'assiette achats de Pôle Emploi

4.9.2.1. L'assiette achats de Pôle Emploi s'établit à 1,2 Mds € en 2012, soit environ 19 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude

Les achats de Pôle emploi représentent 1 168 M€ en 2012, soit 19,33 % de l'assiette des établissements de l'échantillon d'étude.

Les dépenses de fonctionnement représentent la première catégorie d'achat (47 % du total), devant les prestations aux demandeurs d'emploi (42 %) et les investissements (11 %).

¹⁹ Cf. § 3.7 de la présente annexe.

Annexe II

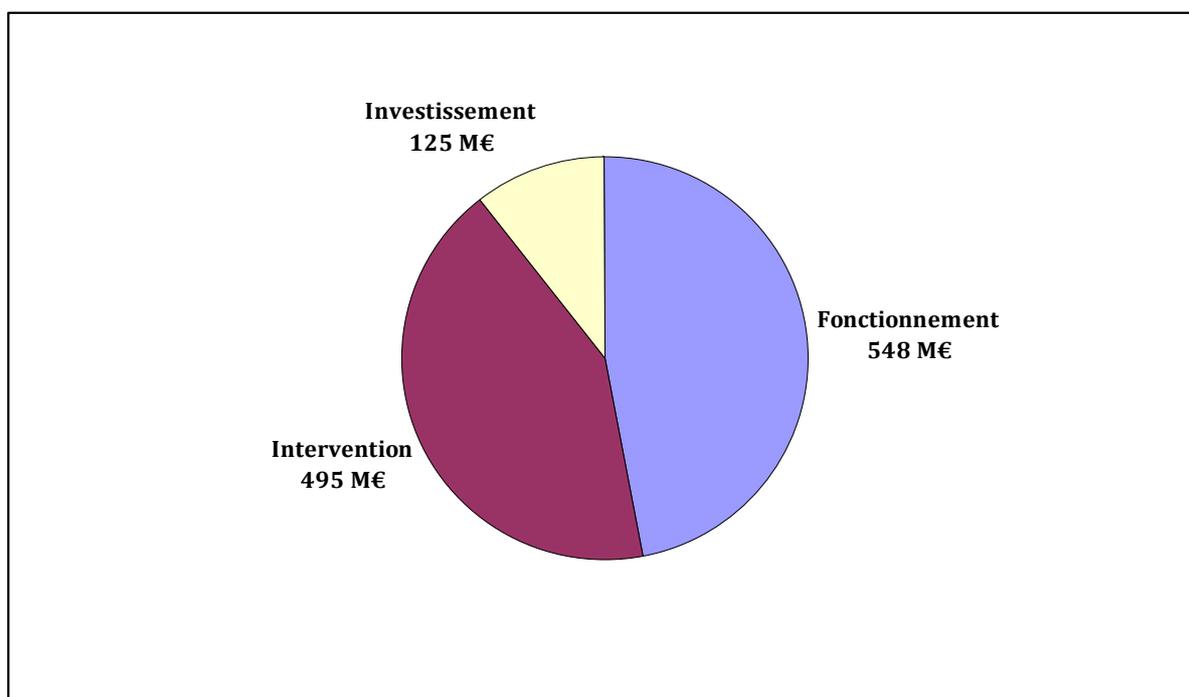
Chacun des types d'achats de fonctionnement ou d'investissement comprend une part dédiée à l'activité de la Direction des systèmes d'informations (DSI), qui représentent selon Pôle emploi :

- ◆ en fonctionnement : 235 M€, soit 43 % des achats de fonctionnement ;
- ◆ en investissement : 89 M€, soit 71 % du total des investissements.

La sous-traitance, qui représente 193 M€ en 2012, soit 17 % du total des achats de l'établissement, est constituée :

- ◆ la sous-traitance informatique à 61 % ;
- ◆ la sous-traitance liée à l'activité des directions régionales pour 27 % et à celle du siège pour 12 %, notamment : accueil téléphonique et Web des demandeurs d'emploi et des entreprises, numérisation de documents transmis par les demandeurs d'emploi et les entreprises, production des imprimés nationaux, production d'études et d'enquêtes.

Graphique 10 : Répartition des achats de Pôle emploi en 2012



Source : réponse de Pôle emploi au questionnaire de la mission IGF.

Tableau 36 : Décomposition des achats 2012 de Pôle emploi

Type d'achat	Montant 2012 (en k€)	Part du total (en %)
Dépenses de fonctionnement		
Frais liés au Personnel	26 781	2,29
Sous-traitance	192 643	16,50
Affranchissements	56 982	4,88
Achats et variation de stocks	41 065	3,52
Loyers	41 022	3,51
Frais afférents aux locaux	47 836	4,10
Maintenances	47 479	4,07
Frais de communication	9 806	0,84
Frais de télécommunication	41 786	3,58
Conseil et assistance, honoraires	33 933	2,91
Divers	8 543	0,73
Total fonctionnement	547 877	46,92
Dépenses d'intervention		

Annexe II

Type d'achat	Montant 2012 (en k€)	Part du total (en %)
Aides – achats de formations	209 582	17,95
Prestations sous-traitées	212 959	18,24
Opérateurs privés de placement	72 597	6,22
Total intervention	495 137	42,41
Investissements		
Immobilier	40 829	3,50
Informatique	71 933	6,16
Autre	11 784	1,01
Total investissement	124 546	10,67
Total	1 167 560	-

Source : réponse de Pôle emploi au questionnaire de la mission IGF.

Le coût d'entretien et de maintenance (petites réparations) des bâtiments est estimé à 13 € TTC par mètre carré et par an, entretien inclus. Le coût de gardiennage, non inclus dans précédent le ratio suivi par Pôle emploi, s'élève à 2,5 € TTC par mètre carré et par an.

4.9.2.2. Les achats de Pôle Emploi ont diminué en valeur de près de 15 % depuis 2009

Le montant total des achats de Pôle emploi est en baisse de 14,28 % sur la période 2009 – 2012. Seules cinq catégories d'achats sont en hausse :

- ◆ les loyers augmentent de 11 millions d'euros, soit 35 % ;
- ◆ la maintenance augmente de 5 millions d'euros, soit 11 % ;
- ◆ les achats de formation augmentent de 16 millions d'euros ; soit 9 % ;
- ◆ les investissements informatiques augmentent de 12 millions d'euros, soit 19 % ;
- ◆ les investissements divers augmentent de 7 millions d'euros, soit 161 %.

La diminution des dépenses de sous-traitance, en fonctionnement et en intervention, représente 140 millions d'euros soit 72 % de la baisse totale des achats de Pôle emploi. Selon Pôle emploi, cette baisse trouve ses causes principales dans les facteurs suivants, dont l'impact respectif n'a pas été chiffré :

- ◆ la fin des dépenses liées à la fusion ;
- ◆ l'abandon du recouvrement en 2011, transféré à l'ACOSS ;
- ◆ les économies liées aux gains achats.

Tableau 37 : Évolution 2009 – 2012 des achats de Pôle emploi par catégorie

Type d'achat	Budget achat (en k€)				Évolution 2009-2012 (en %)
	2009	2010	2011	2012	
Dépenses de fonctionnement					
Frais liés au Personnel	26 840	26 769	24 276	26 781	-0,22
Sous-traitance	285 285	283 997	223 286	192 643	-32,47
Affranchissements	78 811	76 840	66 186	56 982	-27,70
Achats et variation de stocks	47 535	50 482	45 116	41 065	-13,61
Loyers	30 427	38 185	40 853	41 022	34,82
Frais afférents aux locaux	55 993	60 583	53 441	47 836	-14,57
Maintenances	42 960	54 591	52 218	47 479	10,52
Frais de communication	16 278	15 531	11 483	9 806	-39,76
Frais de télécommunication	46 916	50 271	48 966	41 786	-10,93
Conseil et assistance, honoraires	36 756	40 100	44 888	33 933	-7,68
Divers	12 167	11 860	10 862	8 543	-29,79
Total fonctionnement	679 966	709 210	621 575	547 877	-19,43

Annexe II

Type d'achat	Budget achat (en k€)				Évolution 2009-2012 (en %)
	2009	2010	2011	2012	
Dépenses d'intervention					
Aides – achats de formations	192 986	178 849	182 082	209 582	8,60
Prestations sous-traitées	260 406	251 202	225 858	212 959	-18,22
Opérateurs privés de placement	104 981	188 557	98 582	72 597	-30,85
Total intervention	558 373	618 608	506 522	495 137	-11,33
Dépenses d'investissement					
Immobilier	59 008	68 965	58 146	40 829	-30,81
Informatique	60 263	51 416	67 772	71 933	19,37
Autre	4 513	13 725	10 189	11 784	161,11
Total investissement	123 784	134 106	136 107	124 546	0,62
Total	1 362 123	1 461 924	1 264 204	1 167 560	-14,28

Source : Réponse de Pôle emploi au questionnaire de la mission IGF.

Les charges de fonctionnement par ETP ont baissé de 24 % entre 2009 et 2012. Ce ratio inclus l'ensemble des charges, hors charges immobilières, y compris celles ne donnant pas lieu à achats.

Tableau 38 : Évolution des charges de fonctionnement par ETP, hors immobilier

Charge de fonctionnement (hors immobilier) par ETP (en k€)			
2009	2010	2011	2012
16,8	16,3	14,0	12,8

Source : Réponse de Pôle emploi au questionnaire de la mission IGF.

4.9.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.9.3.1. La démarche achats de Pôle emploi, entièrement centralisée dans le domaine informatique, est en cours de structuration dans les autres domaines

Une plate-forme d'achat dématérialisée a été mise en place en 2008, un an avant la définition de la politique achat, en 2009.

Les achats de Pôle emploi sont gérés différemment selon qu'ils sont de nature informatique, et entièrement gérés par l'équipe achat de la direction des systèmes d'informations (DSI), ou d'une autre nature.

Achats informatiques

Les achats informatiques sont gérés par le département « Achat DSI », situé au sein de la DSI et qui emploie quinze personnes, dont huit acheteurs et trois juristes. Ce département assure la gestion de l'ensemble des achats informatiques, qui sont donc centralisés à 100 %.

Achats non informatiques

La direction des achats et des marchés (DAM), placée au sein de la direction de l'administration, des finances et de la gestion, passe les marchés nationaux, en assure le suivi et anime la professionnalisation des acheteurs de Pôle emploi. En 2012, une fonction « assurance qualité » a été mise en place au sein de la DAM pour appuyer une démarche d'amélioration continue et assurer la documentation des processus achats.

Annexe II

La fonction achat non informatique, qui emploie 92 personnes, 20 à la DAM et 72 dans les directions régionales, se structure selon 3 modalités :

- ◆ les achats centralisés, rédigés, attribués et conclus par le niveau central ;
- ◆ les achats délégués, dont le dossier de consultation est rédigé par le niveau central et validé par le CGEFI mais dont l'attribution et le suivi sont la responsabilité de l'échelon régional ;
- ◆ les achats déconcentrés, entièrement gérés par l'échelon régional.

Les acheteurs de Pôle emploi ont été recrutés sur la base d'une qualification de niveau universitaire en relation avec le commerce ou les achats.

Pôle emploi, au travers de la DAM, participe aux groupes de travail du SAE, notamment AIDA 1 et AIDA 2.

Pôle emploi a mis en place un programme de formation « Campus achat » composé de douze modules de deux à trois jours chacun répartis sur une durée de dix mois. Chacun des 273 agents ayant suivi le cursus a la faculté de passer une certification accordée par l'École centrale Paris. Selon Pôle emploi, la certification par un établissement reconnu a été un élément de valorisation de la fonction achat, de création récente.

Le processus achat de Pôle emploi a par ailleurs reçu la certification ISO depuis 2011. Selon son directeur des achats, elle a conduit ou accompagné la transformation de la DAM en centre de services partagé ainsi que la clarification des rôles entre prescripteurs, acheteurs et juristes.

Le plan d'action achat annuel a été transmis au SAE en avril 2012. Un plan d'action achat 2013 a été adopté le 21 février 2013.

Une nomenclature achat propre à l'établissement est en cours de définition, qui permettra de mettre en œuvre une cartographie annuelle à partir de 2015.

La dissidence ne fait pas l'objet d'un suivi. Selon Pôle emploi, il reste nécessaire au préalable de faire accepter par les directions régionales le caractère obligatoire de l'usage d'un marché national tant que la spécificité d'un besoin local légitime n'est pas démontrée.

Le sujet des achats n'est pas évoqué au cours des échanges avec les tutelles. Il n'est pas inscrit au contrat d'objectifs et de performance.

4.9.3.2. L'organisation duale des achats de Pôle emploi conduit à un taux de centralisation de 47 %

Pôle emploi a passé 134 marchés par l'intermédiaire de sa plate-forme dématérialisée en 2012, dont 47 % en procédure simplifiée, 45 % en appel d'offres ouvert, 5 % en procédure adaptée.

La fonction achats de Pôle emploi présente un taux de centralisation de 47 %, qui présente une décomposition duale :

- ◆ 100 % des achats informatiques sont centralisés, pour une assiette de 324 M€ ;
- ◆ 26 % des achats non informatiques sont centralisés, pour une assiette de 844 M€.

Selon Pôle emploi, 75 % des marchés d'aide aux demandeurs d'emploi, de gardiennage, de nettoyage des locaux et de maintenance multi-technique ne sont pas centralisés.

4.9.3.3. Les leviers activés sur les achats de fonctionnement s'inscrivent dans le cadre d'un programme de maîtrise des dépenses lancés en 2009, sans que le niveau de qualité des prestations d'intervention n'en fasse partie

La recherche de gains achats s'inscrit dans le cadre plus général d'un programme de maîtrise des dépenses (MDD) lancé en 2009, qui a donné lieu à l'identification de leviers par les délégations régionales pour les différentes dépenses de fonctionnement hors informatique. Parmi les 38 leviers identifiés, 26 concernent les comportements de consommation et 12 s'attachent aux achats.

Parmi les douze leviers achats :

- ◆ huit concernent l'appel à la concurrence au travers d'une renégociation de contrats ;
- ◆ trois visent la massification ;
- ◆ un consiste en l'utilisation de la technique des enchères inversées.

La massification des achats est également recherchée hors de Pôle emploi, au travers des marchés de l'UGAP, notamment pour la téléphonie mobile, les défibrillateurs et la plate-forme des attestations sociales.

La direction de l'immobilier a piloté le passage en revue de tous les baux, afin notamment de négocier les baux anciens et d'assurer que Pôle emploi ne paie que les charges qui lui reviennent.

Les prestations aux demandeurs d'emploi, qui représentent 495 M€ soit 42 % des achats, ne font pas l'objet de centralisation car Pôle emploi considère que ses fournisseurs, locaux et en nombre réduit, ont pâti de la crise. Ces marchés ont stipulé, avant la crise, qu'une part significative, jusqu'à 60 %, de la rémunération était indexée sur le taux de retour à l'emploi des personnes accompagnées.

Le prix moyen des attributaires varie toutefois dans des proportions très importantes selon les régions : pour la prestation « Orientation emploi », il s'échelonne de 689 € dans le Nord-Pas-de-Calais à 1 354 € en Midi-Pyrénées. Selon Pôle emploi, cet écart ne provient pas du niveau d'indexation des contrats sur le résultat, ni des spécificités des marchés locaux, mais du niveau de provision pour risque choisi par chaque fournisseur ainsi que de la qualité des prestations demandées par les directions régionales. L'établissement n'a pas encore mené d'analyse du caractère justifié de cette différence.

Selon la réponse apportée par Pôle emploi au questionnaire de la mission IGF :

- ◆ l'exécution des marchés UGAP pâtit de l'ambiguïté des rôles vis-à-vis du fournisseur ;
- ◆ seuls 5 % des achats de l'établissement sont dans l'offre de l'UGAP.

La mutualisation avec d'autres établissements publics ou avec l'État n'a pas été examinée. Selon Pôle emploi, elle s'avèrerait complexe au regard de la forte spécificité des achats de l'établissement, majoritairement composés de prestations intellectuelles et de service.

Pôle emploi dispose d'une plate-forme dématérialisée dont l'emploi est obligatoire pour toutes les procédures supérieures à 200 000 € HT.

4.9.3.4. Un gain achats de 7,5 M€ a été dégagé en 2012

La DAM évalue à 7,5 millions d'euros le montant des gains achats sur les marchés qu'elle a passés en 2012, réalisé sur les dépenses de fonctionnement. Les gains achats réalisés antérieurement n'ont pas été transmis à la mission.

Le suivi des gains achats est uniquement évalué pour les marchés nationaux et les marchés délégués de prestations aux demandeurs d'emploi.

Annexe II

4.9.3.5. *Un nouveau plan achats sera déployé sur 2013-2014 mais aucun objectif de gain n'a été chiffré*

L'ensemble des leviers achats identifiés par Pôle emploi en 2009 ont été mis en œuvre.

Selon la réponse apportée par Pôle emploi au questionnaire adressé par la mission IGF, une nouvelle stratégie achats a été définie pour la période 2013-2014, qui s'appuie sur trois leviers principaux, relatifs à la massification et à la diffusion des bonnes pratiques :

- ◆ l'accroissement de la couverture fonctionnelle par des procédures formalisées au travers :
 - de la cartographie des achats par groupes homogènes de dépense en 2013 ;
 - de l'augmentation de la centralisation, y compris marchés délégués, en 2013 ;
 - d'une revue du niveau des achats en 2014 ;
- ◆ l'optimisation des prix d'attribution des achats par le biais :
 - de l'augmentation de l'intensité concurrentielle en 2013 ;
 - de l'intégration de techniques de conception à objectifs de coûts en 2014 ;
- ◆ le renforcement du respect de la politique d'achats par le biais :
 - de la clarification des niveaux d'achats par groupe homogène de dépense en 2013 ;
 - de la conception d'un progiciel d'achat en 2013 ;
 - d'une réflexion sur la maîtrise de la facturation directe en 2013 ;
 - de la mise en place d'un reporting par les directions régionales en 2013.

Les gains susceptibles d'être apportés par cette stratégie n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage.

La cible de gain achat sur la période 2013-2015 s'élève à 64 millions d'euros.

Enfin, Pôle emploi recommande une action nationale en faveur de la formation aux achats, par le biais de la création d'une filière dédiée et l'introduction de la discipline dans les filières généralistes.

L'établissement recommande également l'amélioration de la qualité de service des opérateurs mutualistes, au travers de :

- ◆ de la défense des intérêts contractuels des adhérents, y compris les petits ;
- ◆ d'un véritable engagement de service vis-à-vis des adhérents, notamment durant l'exécution des marchés ;
- ◆ de l'alimentation du système d'information achat de l'adhérent ;
- ◆ d'une transparence accrue de leur mode de financement.

4.9.3.6. *Pôle emploi a atteint le troisième niveau de maturité*

Malgré le déficit de certains outils de stratégie et de pilotage, Pôle emploi a atteint le troisième niveau de maturité sur les dimensions de professionnalisation d'organisation, notamment du fait de la centralisation à 100 % des achats informatiques. Il se positionne ainsi au troisième niveau de maturité, le potentiel de gain le plus important résidant dans ses achats métier.

Tableau 39 : Niveau de maturité de Pôle emploi

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-

Annexe II

Maturité	Professionalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
2	<p>Acheteurs juristes de formation</p> <p>Acheteurs associés en amont pour les achats centraux</p> <p>Service / direction des achats centraux</p> <p>Réseau des acheteurs peu animé</p> <p>Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées</p>	<p>Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional</p> <p>Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants</p>	<p>Existence d'un référentiel achat</p> <p>Cartographie au moins partielle des achats</p> <p>Stratégie achat pour certains segments achat</p> <p>Prévision des besoins pour certains segments achat</p>
3	<p>Acheteurs professionnels dans les unités métier</p> <p>Acheteurs associés en amont pour tout achat</p> <p>Directeur des achats auprès du DG / DAF</p> <p>Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation)</p> <p>Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes</p>	<p>Taux de centralisation des achats courants à la cible</p> <p>Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional</p> <p>Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier</p>	<p>Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation</p> <p>Stratégie achat pour l'essentiel des achats</p> <p>Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable</p> <p>Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat</p> <p>Contrôle du respect de la stratégie achat</p>
4	<p>Acheteurs associés lors de la définition des besoins</p> <p>Parcours professionnel attractif pour les acheteurs</p> <p>Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché</p>	<p>Taux de centralisation des achats métier à la cible</p>	<p>Stratégie achat globale déclinée par segment</p> <p>Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure</p> <p>Identification des achats dans le budget</p>

Source : Mission.

4.9.3.7. Perspectives de gains achats de Pôle emploi sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE (en M€)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement à identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
64	5,48	11,87	49	49

Source : Mission.

4.10. Voies navigables de France (VNF)

4.10.1. Principales caractéristiques

Établissement public administratif depuis le 1^{er} janvier 2013, VNF assure l'exploitation, l'entretien, l'amélioration et l'extension des voies navigables qui lui ont été confiées par l'État. Il assure également la gestion des dépendances et du domaine terrestre associé et veille à promouvoir l'utilisation du réseau navigable qui lui est confié. VNF est placé sous la tutelle du ministre chargé des transports et sous celle du ministre chargé du budget.

Il rassemble 4 462 agents et salariés, dont 4 085 agents de l'État transférés au 1^{er} janvier 2013.

Son budget 2012 s'établit à 381 M€, dont 218 M€ de subventions et 149 M€ de ressources fiscales.

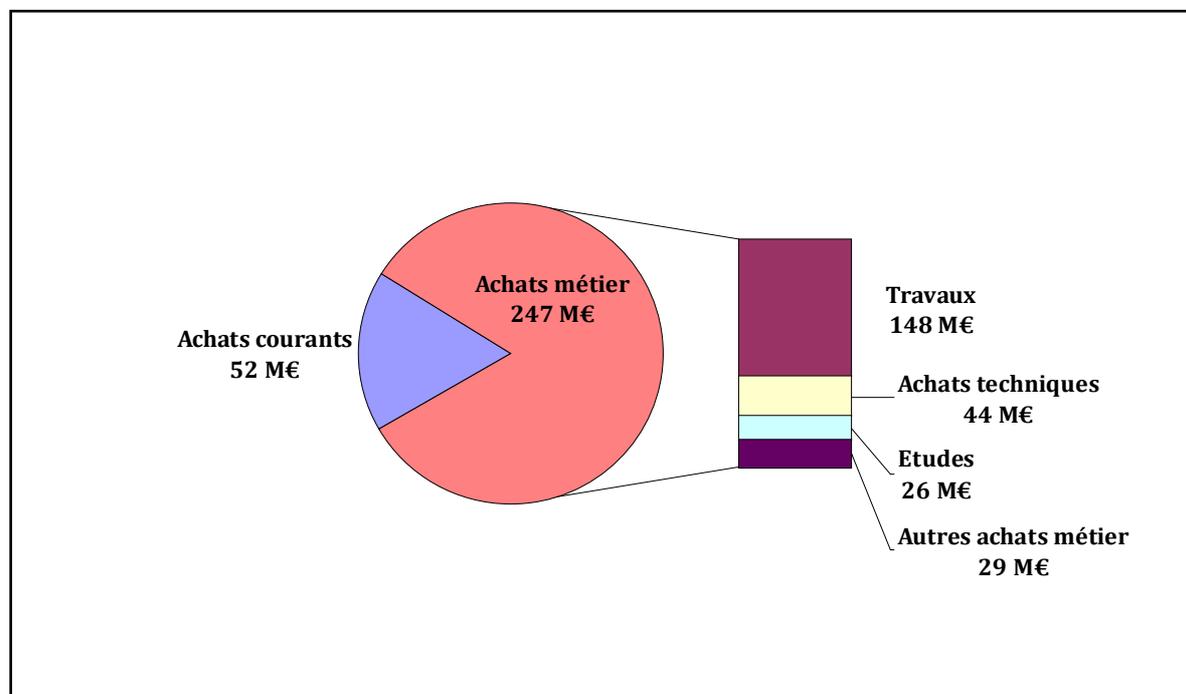
4.10.2. Évaluation de l'assiette des achats de VNF

4.10.2.1. Les achats de VNF, de nature métier à 83 %, s'établissent à 299 M€ en 2012, soit environ 5 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon

Les achats de VNF représentent 299 M€ en 2012, soit 4,95 % de l'assiette achats des établissements de l'échantillon d'étude, dont :

- ◆ 247 M€ d'achats métier, incluant 148 M€ de travaux, 45 M€ d'achats techniques (chiffre 2010, à actualiser) et 26 M€ d'études ;
- ◆ 52 M€ d'achats courants.

Graphique 11 : Répartition des achats de VNF en 2012



Source : réponse de VNF au questionnaire de la mission IGF.

Annexe II

Tableau 40 : Décomposition des achats 2012 de VNF

Segment	Achats liquidés en 2012 (en k€)	Part dans les achats 2012 (en €)
Achats courants		
Affranchissement & expéditions	-	-
Affranchissement	539	0,18
Transport & expéditions	152	0,05
Total	691	0,23
IT & Telecom	-	-
Logiciels	4 929	1,64
Matériels	2 533	0,85
Prestations de services	713	0,24
Réseaux	2 356	0,79
Télécommunications	2 616	0,87
Total	13 146	4,39
Fournitures générales	-	-
Fournitures de bureau	798	0,27
Matériel Médical et Produits pharmaceutique	89	0,03
Mobilier & équipements	655	0,22
Véhicules terrestres	7 850	2,62
Vêtements de travail et EPI	1 639	0,55
Total	11 030	3,68
Immobilier	-	-
Contrôles réglementaires	502	0,17
Énergies & fluides	6 618	2,21
Locations	1 917	0,64
Maintenance de bâtiments & maisons	8 200	2,74
Total	17 237	5,75
Prestations générales	-	-
Assurances	776	0,26
Espaces verts	45	0,02
Gardiennage et surveillance	516	0,17
Nettoyage	1 541	0,51
Total	2 878	0,96
Personnel	-	-
Assistance, audit & conseil	316	0,11
Déplacements & réceptions	3 808	1,27
Formation & colloques	2 007	0,67
Personnel extérieur	949	0,32
Recrutement de personnel	150	0,05
Total	7 230	2,41
Total achats courants	52 213	17,42
Achats métier		
Achats techniques	45 114	15,05
Études, expertises, conseil, analyse	26 423	8,82
Grands projets Seine Nord-Europe	22 622	7,55
Travaux	148 373	49,51
Prestations générales de communication	4 177	1,39
Juridique & commande publique	782	0,26
Total achats métier	247 491	82,58
Total	299 704	-

Source : réponse de VNF au questionnaire de la mission IGF et cartographie des achats 2012.

Annexe II

Le coût d'entretien et de maintenance des bâtiments administratifs de VNF était pris en charge jusqu'en 2012 par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Un indicateur de suivi du coût annuel au mètre carré sera construit en 2013.

4.10.2.2. Les achats de VNF ont progressé de 16 % entre 2010 et 2012

Le montant total des achats courants de VNF augmente de 7 millions d'euros, soit 16 %, entre 2010 et 2012. Selon la réponse apportée par VNF au questionnaire de la mission IGF, cette augmentation est la conséquence de l'intégration des services des voies navigables dans l'établissement, le 1^{er} janvier 2013. La réintégration des canaux bourguignons, décentralisés, a conduit à un accroissement des achats de véhicule en 2012.

Tableau 41 : Évolution 2009 - 2012 des achats courants de VNF par segment

	Montant liquidé (en k€)			Évolution 2009-2012	
	2010	2011	2012	En k€	en %
Achats courants					
Affranchissement & expéditions	-	-	-	-	-
Affranchissement	550	563	539	-11	-2,00
Transport & expéditions	66	92	152	86	131,74
Total	616	655	691	75	12,24
IT & Telecom	-	-	-	-	-
Logiciels	3 610	4 031	4 929	1 318	36,51
Matériels	2 286	2 548	2 533	247	10,81
Prestations de services	380	367	713	332	87,33
Réseaux	1 104	2 025	2 356	1 252	113,33
Télécommunications	2 831	2 651	2 616	-216	-7,62
Total	10 213	11 622	13 146	2 933	28,72
Fournitures générales	-	-	-	-	-
Fournitures de bureau	933	936	798	-135	-14,47
Matériel Médical et Produits pharmaceutique	44	56	89	45	100,62
Mobilier & équipements	654	586	655	0	0,02
Véhicules terrestres	6 303	6 437	7 850	1 547	24,55
Vêtements de travail et EPI	1 501	1 468	1 639	138	9,21
Total	9 435	9 483	11 030	1 595	16,91
Immobilier	-	-	-	-	-
Contrôles réglementaires	364	458	502	138	37,96
Énergies & fluides	6 227	6 506	6 618	391	6,28
Locations	2 144	2 278	1 917	-227	-10,59
Maintenance de bâtiments & maisons	7 952	7 346	8 200	248	3,11
Total	16 687	16 588	17 237	550	3,30
Prestations générales	-	-	-	-	-
Assurances	676	755	776	100	14,82
Espaces verts	42	70	45	4	8,81
Gardiennage et surveillance	340	351	516	177	52,10
Nettoyage	1 546	1 571	1 541	-6	-0,36
Total	2 603	2 747	2 878	275	10,57
Personnel	-	-	-	-	-
Assistance, audit & conseil	70	141	316	245	349,00
Déplacements & réceptions	3 597	3 570	3 808	211	5,88
Formation & colloques	893	1 345	2 007	1 114	124,80
Personnel extérieur	673	718	949	276	41,04
Recrutement de personnel	151	167	150	-1	-0,56
Total	5 384	5 942	7 230	1 846	34,29
Total achats courants	44 937	47 037	52 213	7 275	16,19

Annexe II

	Montant liquidé (en k€)			Évolution 2009-2012	
	2010	2011	2012	En k€	en %
Achats métier					
Achats techniques	34 227	32 987	45 114	10 886	31,81
Études, expertises, conseil, analyse	20 264	20 338	26 423	6 159	30,39
Grands projets Seine Nord-Europe	27 870	33 020	22 622	-5 247	-18,83
Travaux	181 974	185 355	148 373	-33 600	-18,46
Prestations générales de communication	2 781	4 338	4 177	1 396	50,18
Juridique & commande publique	1 444	6 315	782	-661	-45,82
Total achats métier	268 560	282 353	247 491	-21 068	-7,84
Total	313 497	329 390	299 704	-13 792	-4,40

Source : Réponse de VNF au questionnaire de la mission IGF.

Le ratio des charges de fonctionnement par ETP ne fait pas l'objet d'un suivi par VNF.

4.10.3. Organisation des achats et efforts réalisés

4.10.3.1. La démarche achats de VNF est en cours de structuration

VNF a réalisé en 2011 des actions d'amélioration de la performance de ses achats au travers de la mise en place de marchés nationaux (téléphonie mobile, carburants, vêtement de travail, palplanche), avant de définir un plan d'action achat, transmis au SAE, en 2012.

Selon la note de janvier 2013 relative à la nouvelle organisation de la fonction achats, VNF ne dispose pas de direction achat au sens de la circulaire de 2012. Selon cette même note, les services en charge des achats sont composés de juristes spécialisés en achats publics et ne définissent pas une stratégie achat.

La réflexion sur l'évolution de l'organisation des achats, menée en lien avec le SAE, n'a pas conduit à créer une direction des achats au regard du poids important des achats techniques et des marchés de travaux. Ces marchés techniques sont principalement passés par les ingénieurs au niveau des directions territoriales ou de leurs 68 subdivisions.

La fonction achat emploie 32,4 ETP répartis sur deux échelons :

- ◆ l'échelon central, au sein de la direction des affaires juridiques et de la commande publique, chargée des achats du siège et garante du respect du code des marchés publics ;
- ◆ l'échelon territorial, au sein de cellules achats rattachées aux secrétaires généraux des sept directions territoriales.

La définition de la stratégie achat appartient au comité des achats, mis en place en 2011 et présidé par le directeur général délégué de VNF.

Une cartographie des achats 2010 a été établie préalablement à la rédaction du plan d'action achat 2012, transmis au SAE. Le plan d'action constate, sur le fondement de la cartographie :

- ◆ une grande dispersion des commandes auprès d'un très grand nombre de fournisseurs ;
- ◆ une grande hétérogénéité des pratiques au sein des services ;
- ◆ un faible recours à l'UGAP, et un faible nombre de marchés nationaux.

Selon le directeur économique et financier de VNF, le recours à l'UGAP et, plus généralement, aux opérateurs mutualistes, a été accru depuis le plan achat 2012, pour atteindre 5,5 M€ en 2012, soit 1,84 % de l'assiette de l'établissement.

Annexe II

Selon la note de janvier 2013 relative à la nouvelle organisation de la fonction achats, l'établissement de la cartographie achat a requis un important travail de fiabilisation des informations et de traduction entre nomenclatures comptables et achat. La mise à jour de la cartographie n'est pas assurée. Elle a été réalisée en 2012 au terme d'une importante phase de retraitement des données comptables.

La professionnalisation des achats fait partie du contrat d'objectif et de performance signé en 2012.

Les acheteurs de VNF ont une formation administrative générale dans les directions territoriales, et une formation juridique au niveau central. Selon le directeur économique et financier, les acheteurs interviennent principalement sur des questions juridiques visant à prévenir le contentieux, malgré des procédures internes qui prévoient leur association plus large en amont des achats.

VNF a mis en place un club des acheteurs, dont l'animation s'attache principalement aux aspects juridiques.

L'établissement vise par ailleurs, selon son directeur économique et financier, à développer sa connaissance des fournisseurs afin de réduire le coût de ses achats. A cette fin, il a rendu obligatoire une étude de marché des fournisseurs lors du renouvellement de contrats.

VNF utilise la plate-forme dématérialisée « LA PLACE » pour l'ensemble de ses marchés dont le montant excède 90 000 €. Les achats du siège empruntent cette plate-forme dès qu'ils atteignent 20 000 €. Les directions territoriales ont engagé un mouvement de convergence vers ce seuil.

VNF participe au club opérachat ainsi qu'aux groupes de travail AIDA.

4.10.3.2. Les achats sont décentralisés à 96 %

VNF a passé 627 marchés en 2012, dont :

- ◆ 70,7 % sous forme de procédure adaptée ;
- ◆ 20,4 % sous forme d'appel d'offres ouvert ;
- ◆ 4,3 % sous forme de procédure négociée ;
- ◆ 2,4 % sous forme de convention, notamment avec l'UGAP ;
- ◆ 2,0 % sous forme de marché subséquent à un accord-cadre ;
- ◆ 0,2 % sous forme d'appel d'offres restreint.

25 % des achats courants de VNF sont centralisés, ce qui représente un taux de centralisation globale de 4 %. Les achats courants non centralisés font l'objet de marchés passés par les directions territoriales ou leurs subdivisions. Selon le directeur général délégué de VNF, les secrétaires généraux des directions territoriales assurent une part croissante des achats courants non centralisés.

Les achats techniques font l'objet de marchés passés au niveau des directions territoriales et de leurs subdivisions de premier ou de second niveau. Selon le directeur général délégué de VNF, l'organisation des directions territoriales présente une forte hétérogénéité.

4.10.3.3. La massification des dépenses courantes constitue le principal levier de gain qui a été activé

VNF a conclu en 2011 des marchés massifiés sur certains segments d'achats courants et d'achats métier. Les marchés ainsi massifiés représentent un montant global de 33 millions d'euros, dont 21 millions d'euros au seul titre d'un achat technique, les palplanches métalliques.

Annexe II

Le plan d'action achat 2012 prévoit :

- ◆ l'établissement d'une démarche systématique de cartographie des achats, notamment au travers d'une révision de la nomenclature comptable ;
- ◆ la mise en place d'outils de suivi de la performance ;
- ◆ la définition de stratégies d'achats pour 40 des 150 segments identifiés.

Des objectifs quantifiés de gain achat seront inclus à partir du plan d'action achat 2013-2014. Son périmètre n'inclut pas les baux, traités dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Le bilan du plan d'action 2012 montre que les 40 segments n'ont pas bénéficié d'une stratégie achats. Selon le directeur économique et financier de l'établissement, le projet de plan d'action achats 2013-2014 prévoit une plus grande priorisation des actions, afin de remédier à ce déficit de stratégie.

Le degré appropriation de la démarche achat est plus important dans les directions supports que dans les directions métier, qui représentent 83 % des achats de VNF, selon son directeur économique et financier. L'établissement s'étant concentré en 2012 sur les achats courants, l'acceptabilité de la politique achats par les directions techniques ne se révèle pas problématique.

VNF a par ailleurs conclu plusieurs conventions avec l'UGAP. L'établissement étudie également la possibilité de se joindre à des groupements d'achats avec des ministères.

Le directeur économique et financier souligne la difficulté d'entraîner la conviction de l'intérêt des marchés mutualisés de l'UGAP en l'absence d'une évaluation des gains apportés. L'UGAP ne dévoilant son catalogue de prix unitaires qu'après la signature d'une convention, les bénéfices ne peuvent être évalués *a priori*. L'évaluation *a posteriori* n'est pas entreprise, notamment du fait de la difficulté de l'établissement à reconstituer ses achats passés par nomenclature. L'UGAP ne propose pas d'offre de service en la matière.

Enfin, VNF a entamé en 2012 un travail de formalisation des bonnes pratiques en matière de conception et de passation de marchés.

4.10.3.4. Les gains achats réalisés ou potentiels ne font pas l'objet d'un suivi à ce stade

Les gains achats n'ont pas fait l'objet d'une évaluation.

Selon le directeur économique et financier de l'établissement, le principal gain attendu du déploiement d'une stratégie achats réside dans la prise de conscience des enjeux budgétaires sous-jacents, qui ouvrira la voie à une modification des comportements et à une réduction du volume des commandes, notamment par les directions métier.

4.10.3.5. Perspectives

Le plan d'actions achats n'a pas encore été rédigé pour la période 2013-2014.

La cible de gain achat sur la période 2013-2015 s'élève à 24 millions d'euros.

4.10.3.6. VNF relève du second niveau de maturité

L'établissement relève du second niveau de maturité, en dépit la part importante (83 %) des achats qui, relevant du métier, n'a pas encore fait l'objet d'une politique achat systématique. Il dispose en effet des outils lui permettant de déployer cette politique sur une partie plus significative de son assiette.

Annexe II

Tableau 42 : Matrice de maturité du CNRS

Maturité	Professionnalisation	Organisation / massification	Stratégie / pilotage
1	Acheteur juristes Acheteurs en aval de la procédure : visa Pas de directeur des achats	Les unités métier passent les achats pour la plupart de leurs besoins	-
2	Acheteurs juristes de formation Acheteurs associés en amont pour les achats centraux Service / direction des achats centraux Réseau des acheteurs peu animé Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées	Achats courants réalisés par principe au niveau central ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Existence d'un référentiel achat Cartographie au moins partielle des achats Stratégie achat pour certains segments achat Prévision des besoins pour certains segments achat
3	Acheteurs professionnels dans les unités métier Acheteurs associés en amont pour tout achat Directeur des achats auprès du DG / DAF Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation) Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes	Taux de centralisation des achats courants à la cible Centralisation par principe des achats métier au niveau national ou régional Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation Stratégie achat pour l'essentiel des achats Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat Contrôle du respect de la stratégie achat
4	Acheteurs associés lors de la définition des besoins Parcours professionnel attractif pour les acheteurs Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même hors marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Stratégie achat globale déclinée par segment Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure Identification des achats dans le budget

Source : Mission IGF.

4.10.3.7. Perspectives de gains achats de VNF sur la période 2013-2015

Objectif de gains SAE (en M€)	Objectif de gain SAE rapporté à l'assiette sur laquelle l'établissement à identifié des sources de gain (en %)	Objectif de gain SAE rapport à l'assiette identifiée par la mission (en %)	Potentiel de gain évalué par la mission (en M€)	
			Option 1	Option 2
7	-	7	12	21

Source : Mission.

4.11. Cas particuliers Universités - L'Université Pierre et Marie Curie a entamé un mouvement de professionnalisation des achats avec des moyens humains réduits qui l'incite à rechercher les possibilités de mutualisation et les bonnes pratiques

L'Université Pierre et Marie Curie (UPMC) assure des missions de formations et de recherche scientifique et médicale. Elle accueille 32 700 étudiants et participe à 120 unités mixtes de recherche en 2012, répartis sur 18 sites et 4 régions. Son budget s'élève en 2012 à 450 M€, dont 300 M€ de masse salariale et 25 M€ de dépenses qualifiées de « dépenses obligatoires – dépenses incompressibles ». Le montant de ses achats a baissé de 5,42 % entre 2009 et 2012 (cf. Tableau 42).

Tableau 43 : Évolution des achats de l'UPMC entre 2009 et 2012

Montant des achats de l'UPMC (en k€)			
en 2009	en 2010	en 2011	en 2012
93 555	116 476	94 701	88 488

Source : Université Pierre et Marie Curie.

Les universités, et notamment celle de Pierre et Marie Curie, présentent deux spécificités fortes par rapport aux établissements publics de l'État. En premier lieu, elles assurent à la fois une mission de formation et une mission de recherche, qui obéissent à des logiques organisationnelles et à des préoccupations très éloignées. En second lieu, leur autonomie a pour conséquence l'élection du conseil d'administration, organe politisé explicitement divisé entre majorité et opposition.

Selon son vice-président chargé des Moyens et ressources, il existe au sein de l'UPMC un consensus en faveur du déploiement d'une politique achats, en raison notamment des tensions financières que connaît actuellement l'université. Ce consensus se traduit par une attention marquée de l'ensemble du conseil d'administration à la performance des achats et à leur impact sur les dépenses en coût complet, afin de préserver des marges de manœuvres budgétaires.

Mission de recherche

Les achats de recherche sont effectués de façon autonome par les unités mixtes de recherches (UMR) lorsqu'ils n'excèdent pas 90 000 € et qu'aucun marché de l'UPMC n'a été passé sur le périmètre concerné. Au-delà, la saisie du service des achats devient obligatoire.

L'UPMC, selon son vice-président chargé des Moyens et ressources, assure l'hébergement de la majorité des UMR dont elle partage la tutelle avec le CNRS et l'INSERM. Elle en porte dès lors les coûts de fonctionnement, sans pouvoir distinguer finement la charge que représentent les personnels des EPST. La performance de ses fonctions supports ne peut être que difficilement comparée de façon pertinente avec d'autres établissements.

Plusieurs UMR ont opté pour la délégation de gestion, en vertu de laquelle leur gestion financière et leurs achats passent par les circuits d'une seule tutelle. Ce mécanisme présente aux yeux du vice-président chargé des Moyens et ressources trois avantages. Tout d'abord, il met en évidence les différences de qualité de gestion entre les tutelles, puisque les directeurs d'UMR cherchent à éviter les moins performants. Ensuite, il favorise l'échange d'informations, notamment financières, entre les tutelles. Enfin, il révèle des écarts peu légitimes de cadre réglementaire entre université et EPST, tel qu'une incohérence du régime de récupération de la TVA, au détriment des universités, qui a depuis donné lieu à rectification.

Mission de formation et administration générale

Les achats des missions de formation et d'administration générale sont passés par le service des achats de l'UPMC.

Mutualisation des achats

Le budget de l'UPMC étant important mais largement contraint, de nombreuses dépenses excèdent ses capacités de financement, tel que le projet de réalisation d'un système d'informations dédié à la scolarité dont le coût est évalué à 20 M€.

La mutualisation des marchés avec d'autres établissements s'effectue prioritairement dans le cadre de l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE). Selon le vice-président chargé des Moyens et ressources, la relation avec l'AMUE est complexe. Du fait de son mode de gouvernance, fondé sur une prise de décision à la majorité non pondérée de ses 169 membres, elle a naturellement tendance à satisfaire les besoins de tous plutôt que de concevoir des solutions *ad hoc* pour les différentes tailles d'universités.

L'UPMC approche actuellement d'autres universités de taille comparables afin de développer des solutions adaptées à leurs besoins, tel que le projet de système d'information dédié à la gestion de la scolarité, ainsi que des EPST, tels que le CNRS, pour un système d'information recherche.

Stratégie achats

L'UPMC a adopté un plan d'action achats en 2013, qui s'articule autour :

- ◆ de la réalisation d'une cartographie des achats, dont le système d'information comptable SIFAC, défini par l'AMUE pour toutes les universités, ne favorise pas l'établissement ;
- ◆ de la centralisation de sept segments d'achats (impression, téléphonie mobile, conseils juridiques, formation, traiteur, vêtements de travail et transport) ;
- ◆ la dématérialisation ;
- ◆ la maîtrise des consommations en matière notamment d'équipements scientifiques et pédagogiques ;
- ◆ le renforcement de la mutualisation.

Selon la responsable du service des achats, rattaché à la directrice générale des services adjointe, les acheteurs sont majoritairement des cadres C qui éprouvent d'importants besoins de formation, à l'exception des onze personnes que compte son service.

Elle indique par ailleurs que les groupes de travail du SAE constituent une source importante de bonnes pratiques, de même que le RMA du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'UPMC participera au premier comité des achats des universités organisé par le SAE, avec les universités d'Aix-Marseille, d'Auvergne, de Bourgogne, Bordeaux 1, Grenoble Joseph Fournier, de Lorraine, Lyon 1 Claude Bernard, Montpellier 3, Paris 7 Diderot, de Strasbourg, et Toulouse 2 Paul Sabatier.

ANNEXE III

Passage du gain achats au gain budgétaire

SOMMAIRE

1. LE SUIVI DU PASSAGE DU GAIN ACHATS AU GAIN BUDGETAIRE POURSUIT NOTAMMENT L'OBJECTIF DE VERIFIER EX POST QUE LES ACHATS CONSTITUENT UN LEVIER DE MAITRISE DES FINANCES PUBLIQUES	1
1.1. CONTRIBUER AU RETOUR A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES :	1
1.2. RENDRE COMPTE DES ECONOMIES REALISEES SUR LES ACHATS EN N-1	2
1.3. DEMONTRER LA PERFORMANCE ACHATS DE L'ETAT ET LES EFFORTS DEJA REALISES ET A VENIR	2
2. DES OBSTACLES METHODOLOGIQUES ET LA RUPTURE DU CHEMIN D'AUDIT NE PERMETTENT PAS AUJOURD'HUI D'EVALUER AVEC RIGUEUR LA TRADUCTION DES GAINS ACHATS EN GAINS BUDGETAIRES TANT DANS LES MINISTERES QUE DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS.....	3
2.1. LA METHODOLOGIE D'EVALUATION DU GAIN ACHATS PAR LE SAE VISE UNIQUEMENT A MESURER LA PERFORMANCE DE L'ACHETEUR ET NE COMPORTE AUCUN OBJECTIF DE CONCRETISATION EFFECTIVE ET MESURABLE DE CE GAIN.....	3
2.2. IL EXISTE EN OUTRE DES DIFFERENCES METHODOLOGIQUES ENTRE L'APPREHENSION DU GAIN ACHATS ET CELLE DU GAIN BUDGETAIRE.....	4
2.3. PAR AILLEURS, IL EXISTE UNE RUPTURE DU CHEMIN D'AUDIT DANS LES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'ETAT QUI INTERDIT ACTUELLEMENT TOUTE POSSIBILITE DE SUIVRE, MEME AU CAS PAR CAS, LA TRANSFORMATION D'UN GAIN ACHATS EN GAIN BUDGETAIRE.....	6
2.3.1. <i>Aujourd'hui le renseignement des projets achats dans IMPACT identifie le segment d'achats et l'entité acheteuse</i>	6
2.3.2. <i>En revanche, dans CHORUS, les achats sont identifiés sur la base d'un groupe de marchandises et d'un numéro de marché.....</i>	7
2.4. LES TENTATIVES DE COMPARAISON MACRO DE L'EVOLUTION DES DEPENSES D'ACHAT DE L'ETAT ET DES GAINS ACHATS DECLARES SUR IMPACT POUR LA PERIODE 2010-2012 CONFIRMENT L'IMPOSSIBILITE DE RECONCILIER LES GAINS ACHATS ET ECONOMIES BUDGETAIRES EN L'ETAT.....	9
2.5. AUJOURD'HUI, UN SEUL MINISTERE EXPERIMENTE UN SUIVI DES GAINS ACHATS ET DES GAINS BUDGETAIRES ET QUELQUES UNS TENTENT DE SUIVRE CERTAINS SEGMENTS	12
3. SI LE BENCHMARK REALISE PAR LA MISSION CONFIRME QU'IL N'EXISTE PAS DE TAUX DE TRANSFORMATION NORMES PAR SEGMENTS ET QUE LE SUIVI EFFECTIF DE LA TRANSFORMATION DU GAIN ACHATS EN GAIN BUDGETAIRE CONSTITUE UNE EXCEPTION, CERTAINES BONNES PRATIQUES ONT NEANMOINS ETE IDENTIFIEES	14
3.1. LES TRAVAUX MENES AU PRINTEMPS 2012 PAR L'EX-DGME AVEC L'AIDE DES CABINETS ACCENTURE ET MC KINSEY POUVAIENT LAISSER SUPPOSER QU'IL SERAIT POSSIBLE DE DEFINIR DES TAUX THEORIQUES DE TRANSFORMATION DES GAINS ACHATS EN GAINS BUDGETAIRES	14

3.2. LE BENCHMARK A MONTRE QU'IL N'EST PAS POSSIBLE D'IDENTIFIER UN OU DES TAUX THEORIQUES DE TRANSFORMATION DU GAIN ACHATS EN GAIN BUDGETAIRE ET QUE LE SUIVI EXHAUSTIF DE CETTE TRANSFORMATION EST TRES PEU REPANDU MAIS QUE CERTAINES BONNES PRATIQUES PERMETTENT DE FAVORISER L'EFFECTIVITE BUDGETAIRE DES GAINS ACHATS.....	16
3.2.1. <i>Les entités en charge des achats doivent être intégrées à la procédure budgétaire et doivent évaluer un objectif d'impact sur les comptes issus des gains achats</i>	<i>17</i>
3.2.2. <i>Après évaluation par les acheteurs, la faisabilité et la réalité des gains achats doivent être validées, au-delà d'un certain seuil, par l'entité en charge du contrôle de gestion.....</i>	<i>18</i>
3.2.3. <i>Le suivi de la dissidence et de la surconsommation constituent des leviers de suivi de la transformation du gain achats en gain budgétaire.....</i>	<i>19</i>
3.2.4. <i>Le suivi exhaustif du passage du gain achats au gain budgétaire nécessite un SI adapté et un travail de réconciliation du contrôle de gestion pour corriger les effets de périmètre.....</i>	<i>20</i>
3.2.5. <i>A défaut de pouvoir intéresser financièrement les acheteurs publics à la réalisation de gains sur les achats, le renforcement de l'appui politique et de la communication aux instances dirigeantes sur les gains achats constituent un relais non négligeable pour que les gains soient effectifs.....</i>	<i>20</i>
4. SUR LA BASE DES BONNES PRATIQUES ANALYSEES, LA MISSION A IDENTIFIEES CERTAINES PISTES D'AMELIORATION SUSCEPTIBLES D'ETRE MISES EN ŒUVRE PAR L'ETAT ET EN PARTIE PAR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS	23
4.1. DANS LES MINISTERES ET DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS, LE LEVIER SI PERMETTRA DE COMPLETER LES INFORMATIONS DISPONIBLES SUR LES GAINS ACHATS ET DE FACILITER LE SUIVI DE LEUR TRADUCTION BUDGETAIRE ...	23
4.1.1. <i>A court terme, compléter les données renseignées dans IMPACT pour pouvoir suivre ponctuellement et au cas par cas la transformation d'un gain achats en gain budgétaire</i>	<i>24</i>
4.1.2. <i>A moyen terme, adapter les restitutions de SPEND au format des restitutions d'IMPACT et envisager un rapprochement d'IMPACT et de SPEND.....</i>	<i>25</i>
4.1.3. <i>A long terme, sous réserve d'une analyse coût/avantages qui reste à mener, il pourrait être intéressant d'interfacer IMPACT avec CHORUS via SPEND.....</i>	<i>26</i>
4.1.4. <i>Pour les établissements publics, examiner quel serait le meilleur outil de suivi des achats qui pourrait être implanté ou adapté aux SI déjà existants.....</i>	<i>26</i>
4.2. DANS LES MINISTERES ET LES ETABLISSEMENTS PUBLICS, LES LEVIERS ISSUS D'UNE MODIFICATION DES PROCESSUS PERMETTRONT DE FIABILISER L'EVALUATION DES GAINS ACHATS ET DE CONFORTER LEUR TRADUCTION EN GAINS BUDGETAIRES EFFECTIFS.....	28
4.2.1. <i>Elargir l'accès à IMPACT pour assurer une meilleure visibilité des données renseignées et rendre obligatoire la saisie et le suivi des plans actions achats.....</i>	<i>28</i>
4.2.2. <i>Fiabiliser l'évaluation des gains achats et renforcer l'implication de la fonction financière dans la validation des gains.....</i>	<i>30</i>
4.2.3. <i>Instaurer un suivi des gains effectifs.....</i>	<i>32</i>

1. Le suivi du passage du gain achats au gain budgétaire poursuit notamment l'objectif de vérifier ex post que les achats constituent un levier de maîtrise des finances publiques

La lettre de mission en date du 1^{er} février 2013 demandait à l'IGF de « déterminer une clé de passage entre gain achats et gain budgétaire ». Il existe en effet de multiples raisons (changement de périmètre, surconsommation, variation des prix, dissidence etc.) pour lesquelles un gain achats théorique ne se transformera pas *in fine* en gain budgétaire¹.

La volonté du gouvernement de faire des achats un levier de réalisation d'économies budgétaires a été confirmée lors du deuxième comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013, au cours duquel a été annoncée la mise en place d'une stratégie d'achat public plus cohérente et plus efficace qui doit permettre de dégager 2 Md€ d'économie². Il n'a pas été précisé dans les documents du CIMAP si les 2 Md€ constituent un gain achats ou un gain budgétaire. Avec l'accord des cabinets du ministre de l'économie et du ministre du budget, la mission IGF a considéré pour ses travaux qu'il s'agit de gains achats.

Au sein de l'État et au sein des établissements publics examinés par la mission, aucune méthodologie ni aucune procédure ne permettent à ce jour d'évaluer dans quelle mesure un gain potentiel sur les achats conduit effectivement à un gain financier, lequel se traduirait *in fine* par un gain budgétaire. Or la sécurisation de la trajectoire de baisse des dépenses des ministères, notamment sur le fonctionnement, suppose de réaliser des gains effectifs sur les achats en maîtrisant les prix unitaires et les volumes consommés.

Le suivi de la transformation des gains achats en gains budgétaires vise ainsi trois objectifs principaux :

- ◆ contribuer au retour à l'équilibre des finances publiques ;
- ◆ rendre compte des économies réalisées sur les achats en n-1 ;
- ◆ démontrer la performance achat de l'État et les efforts déjà réalisés et à venir.

1.1. Contribuer au retour à l'équilibre des finances publiques :

Conformément au Programme de stabilité de la France pour 2013-2017, la trajectoire de déficit public sera de 3,7 % en 2013, 2,9 % en 2014 puis à l'équilibre structurel en 2016. Le respect de cet engagement nécessite une baisse des dépenses de l'État hors dette et pensions au-delà du financement par redéploiement des mesures en faveur de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté. Ainsi pour 2014, l'effort structurel de 1,0 point de PIB reposera largement (à 70 %) sur l'effort en dépenses ce qui correspond à un besoin de 14 Md€ d'économies dont 7,5 Md€ sur l'État hors dette et pensions.

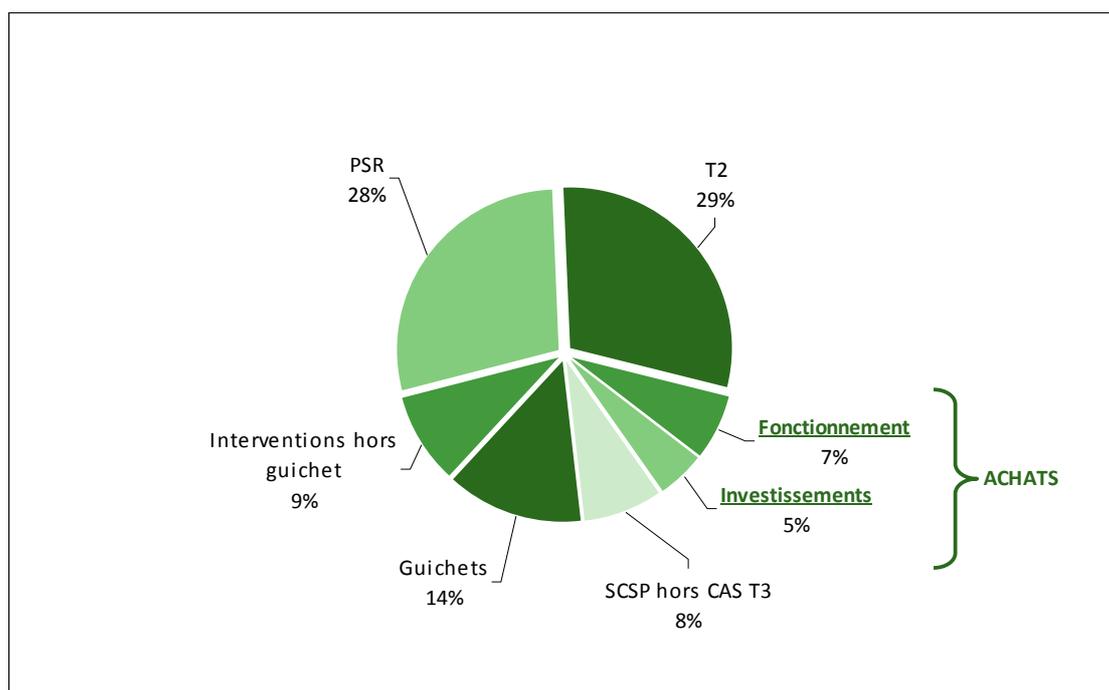
Les dépenses de l'État hors dette et pensions (périmètre du « zéro valeur ») sont constituées de dépenses plus ou moins rigides.

¹ Ce point est analysé en détail au paragraphe 2.2.

² Dossier de presse du 2^{ème} CIMAP du 2 avril 2013.

Annexe III

Schéma 1 : Ventilation par destination des dépenses de l'État



Source : Direction du budget. SCSP = subvention pour charge de service public.

Compte tenu de la rigidité des dépenses de guichet, de la masse salariale (titre 2 de l'État et des opérateurs) et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, **les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'interventions hors guichet constituent les principales lignes sur lesquelles des économies peuvent être envisagées sans recourir nécessairement à une réforme de la politique publique concernée** (ce qui n'exclut cependant pas, pour les achats, de réformes de procédures métiers, cf. annexes 1 et 4 du présent rapport).

1.2. Rendre compte des économies réalisées sur les achats en n-1

Le projet de circulaire sur les achats de l'État et de ses établissements publics dans sa rédaction à date du dépôt du rapport, prévoit qu'une discussion sur les gains achats et les économies sur les achats sera désormais à l'ordre du jour des conférences budgétaires.

Le suivi *ex-post* des gains achats et de leur traduction en gains budgétaires contribueront en effet à caractériser les économies budgétaires effectivement réalisées. L'objectif de ce suivi *ex-post*, outre la valorisation de la performance des acheteurs, est de rendre compte au Parlement des économies effectivement réalisées sur les programmes budgétaires dans le cadre notamment de la justification au premier euro (JPE) des rapports annuels de performance (RAP).

1.3. Démontrer la performance achats de l'État et les efforts déjà réalisés et à venir

La démarche de performance achats engagée avec la création du SAE est en cours de développement au sein de la sphère de l'État. Elle est plus ou moins avancée selon les secteurs (cf. *infra* pour les bonnes pratiques identifiées chez les opérateurs et les ministères). Les échanges avec les différents acteurs publics et privés rencontrés démontrent que la mise en place d'organisations achats structurées et professionnalisées facilite la réalisation de gains achats, voire de gains budgétaires.

Annexe III

Même si le gain budgétaire résultant du gain achats n'est jamais établi formellement dans les structures rencontrées par la mission – sauf au sein de l'entreprise Auchan-, tous nos interlocuteurs et plus particulièrement ceux du secteur privé, ont indiqué avoir mis en place des indicateurs de performance portant principalement sur la performance de l'acheteur et en rendre compte au moins une fois par an au comité des achats voir, dans de rares cas, au conseil d'administration.

Incidentement, la démonstration de la performance économique des achats de l'État, participe à la démonstration des efforts réalisés par la France pour atteindre son objectif de retour à l'équilibre en 2017.

2. Des obstacles méthodologiques et la rupture du chemin d'audit ne permettent pas aujourd'hui d'évaluer avec rigueur la traduction des gains achats en gains budgétaires tant dans les ministères que dans les établissements publics

Actuellement, aucune méthodologie et aucun suivi ne permettent de vérifier dans quelle mesure les gains achats recensés sur une base déclarative dans l'Instrument de Mesure de la Performance Achat - IMPACT, se traduisent par un gain achats effectif puis par un gain budgétaire.

2.1. La méthodologie d'évaluation du gain achats par le SAE vise uniquement à mesurer la performance de l'acheteur et ne comporte aucun objectif de concrétisation effective et mesurable de ce gain

Selon la documentation du SAE à destination des ministères, « *les gains achats mesurent ce qui a été fait différemment et mieux que la fois précédente* ». ³

Le principe général du calcul du gain achats consiste dans la valorisation des leviers utilisés (standardisation, mutualisation, juste besoin, négociation, etc.). Ces leviers sont mobilisés grâce à un travail conjoint le plus en amont possible de l'acheteur avec les prescripteurs (ceux-ci restant maîtres *in fine* de l'utilisation de leur budget). La méthode de calcul des gains achats est ainsi fondée sur la comparaison entre des prix ou situations « de référence » et des prix ou une situation « nouveaux », après intervention de l'acheteur. L'écart de prix ou de coût est multiplié par le volume prévisionnel.

Les gains sont ramenés par convention à une base annuelle, dite « 12 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 12 mois peuvent ensuite être ventilés *prorata temporis* sur les deux années d'exercice en fonction de leur date de notification afin de mesurer l'impact sur les dépenses des années N et N+1.

³ Note SAE sur le calcul des gains achats de mai 2011.

Annexe III

Dans le système IMPACT⁴ il est possible de renseigner les gains selon deux méthodes : gains « 12 mois » et « *prorata temporis* ». Cette dernière méthode est destinée aux RMA pour leurs échanges avec les services prescripteurs. La première méthode - « 12 mois » - est retenue pour le pilotage interministériel, car elle permet de comparer la performance achat des ministères selon une unité de compte homogène. La méthode « 12 mois » ne prend en compte que les nouveaux projets achats de chaque année et est en conséquence réputée refléter la performance annuelle de l'acheteur.

Encadré 1 : Formules de calcul du gain achats utilisées par le SAE

Les formules de calcul du gain achats sont, adaptées à la nature de l'achat :

1. *Achats récurrents* : il s'agit des achats répétés régulièrement (marchés de fourniture, matériel informatique...)

Gains achat = (prix unitaire nouveau / prix unitaire historique) x volume d'achat

2. *Premier achat ou achats non récurrents* (absence de référence de prix historique) :

Gain achat = (prix de référence - prix nouveau) x volume prévisionnel

3. *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. La logique étant d'évaluer la situation avant le projet à celle constatée une fois le projet mené à son terme.

Gain achat = situation de référence - situation améliorée

Exemples d'actions de progrès : Achat de billets à contrainte lors des déplacements (billets moins chers car non remboursables et non échangeables), optimisation du parc automobile (réduction du nombre de véhicules mais achats de véhicules hybrides conformément aux consignes de la circulaire sur le parc automobile de l'État), optimisation du parc d'imprimantes (marché subséquent sur le marché Solympe - mise en réseau des imprimantes et réduction des imprimantes individuelles).

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

L'objectif poursuivi par le SAE avec la mise en place de l'évaluation des gains achats est avant tout de valoriser l'action de l'acheteur et dans un deuxième temps de calculer la performance achat.

La transformation du gain achats en gain budgétaire ne constitue pas une des missions assignées au SAE et il ne s'est pas saisi de cette problématique, ainsi que l'illustre notamment la note de mai 2011 sur le référentiel « gain achats ministériel », qui précise : « *les gains achats ne sont ni des gains budgétaires ni un calcul mathématique exact, ils comprennent une part de subjectivité et d'analyse par l'acheteur qui les calcule. Cependant les gains et les projets présentés sont dûment justifiés pour pouvoir être audités. L'analyse de la variation de la dépense nécessite des analyses de variation des volumes qui dépend du contrôle de gestion et qui dépasse le champ de la fonction achat.* »

2.2. Il existe en outre des différences méthodologiques entre l'appréhension du gain achats et celle du gain budgétaire

L'existence de plusieurs écarts de méthodologie rend complexe le suivi de la transformation du gain achats en gain budgétaire (cf. schéma 2 et tableau 1) :

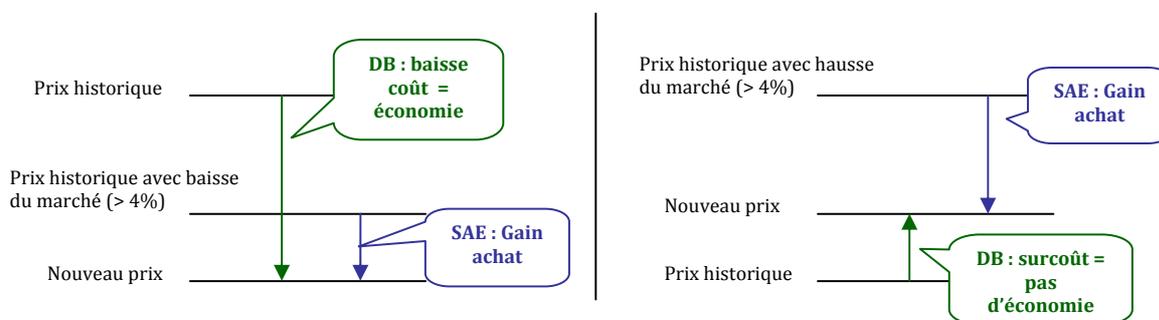
- ◆ le gain achats est comptabilisé quand le prix baisse ou quand le prix augmente moins vite que le prix de marché (après neutralisation des effets économiques le cas échéant), alors que le gain budgétaire n'intervient que quand la dépense baisse ;

⁴ Développement informatique dédié qui est utilisé pour le recensement et le suivi des gains achats des ministères. Son utilisation n'est pas obligatoire ; par exemple, la DGFIP ne saisit pas ses gains achats dans le système Impact.

Annexe III

- ◆ le gain achats est comptabilisé à volume constant : un gain peut être obtenu par la négociation des prix pratiqués à l'unité mais le gain budgétaire pourra être perdu si la baisse du prix unitaire est compensée par la commande d'un volume plus important ;
- ◆ le gain achats est calculé sur une base de 12 mois quelle que soit la date d'initiation de l'achat (exemple : un achat en novembre n'est pas comptabilisé au prorata des deux mois restants dans l'année mais comptabilisé comme un gain sur 12 mois) ;
- ◆ le gain achats est comptabilisé dès que la notification du marché est validée, soit bien en amont de l'achat, tandis que l'économie budgétaire n'intervient qu'une fois l'achat fait ou le service fait constaté et au paiement de la facture ;
- ◆ le gain budgétaire intervient dès que la dépense effective est inférieure à la dépense prévisionnelle. Cette économie peut être due au renoncement à un achat, un achat à moindre coût (coût unitaire, changement de fournisseur, marché mutualisé abaissant le coût unitaire ...), à un moindre volume d'achat, au report d'une dépense sur l'année suivante (par exemple le report de projets d'investissement ou le lissage des paiements de projets pluriannuels).

Schéma 2 : différences méthodologiques entre gain achats et gain budgétaire



Source : Mission IGF à partir de données SAE

Tableau 1 : Exemples de différence de comptabilisation des gains achats et gains budgétaires

Nature achat	Description de l'achat	Gain achats	Gain budgétaire	Bilan
Carburant	Les prix augmentent de 30 % L'acheteur conduit un projet d'optimisation (éco-conduite, limitation des déplacements, etc.) => la consommation baisse et la dépense augmente de 20 % seulement	+X %	Nul voire surcoût	Hausse de la dépense
Affranchissement	L'acheteur mène un projet visant une utilisation maximale de l'écopli/tarif plein (taux départ de 40 %/60 %, taux visé de 70 % / 30 %) La dépense du service baisse pour un nombre de lettres constant	+X %	+ X %	Économie
Marché de micro-ordinateurs	L'acheteur obtient une baisse de prix de 20 % pour un volume prévisionnel de 200 ordinateurs Le service profitant de l'effet d'aubaine achète plus d'ordinateurs que prévu initialement	+ X %	Nul voire surcoût	Hausse ou stabilité de la dépense
Immobilier : opération de rénovation	L'acheteur fait réaliser une économie en demandant de revenir à une forme standard de fenêtre => économie achat et budgétaire L'acheteur fait acheter du double vitrage, un peu plus cher à l'achat mais compensé en coût complet => économie achat mais économie budgétaire précédente réinvestie	+X %	Nul	stabilité de la dépense mais meilleur achat

Source : Service des achats de l'État

2.3. Par ailleurs, il existe une rupture du chemin d'audit dans les systèmes d'information de l'État qui interdit actuellement toute possibilité de suivre, même au cas par cas, la transformation d'un gain achats en gain budgétaire

Outre les difficultés méthodologiques évoquées *supra*, la tentative de rapprochement du gain achats et du gain budgétaire effectif connaît une difficulté supplémentaire dans la mesure où il existe une rupture de la piste d'audit dans les systèmes d'information. En effet, les gains achats sont déclarés dans IMPACT et les gains budgétaires au sens de baisse des dépenses ne sont visibles que dans CHORUS (comparaison des données d'exécution de deux années à minima). L'absence de lien entre ces deux outils informatiques ne permet pas de rapprocher simplement un gain achats déclaré sur un marché au gain économique constaté dans CHORUS.

2.3.1. Aujourd'hui le renseignement des projets achats dans IMPACT identifie le segment d'achats et l'entité acheteuse

Le système IMPACT est l'outil qui sert à enregistrer et à suivre les projets achats valorisés par les ministères (achats renseignés dans les plans d'action achats établis par les ministères) puis concrétisés.

Les projets dans IMPACT sont renseignés selon un référentiel de domaines et segments (tableau 2).

Tableau 2 : Cartographie des domaines et segments IMPACT

Domaines Impact	Segments Impact	Domaines Impact	Segments Impact
Affranchissement et impression	Affranchissement et impression	Immobilier	Énergies et fluides
Informatique et télécommunication	Logiciels	Immobilier	Travaux publics
Informatique et télécommunication	Matériel informatique	Prestations générales	Communication
Informatique et télécommunication	Prestations informatiques	Prestations générales	Déplacements & indemnités
Informatique et télécommunication	Reprographie	Prestations générales	Formation
Informatique et télécommunication	Matériels réseaux & data	Prestations générales	Nettoyage
Informatique et télécommunication	Télécommunications	Prestations générales	Restauration
Fournitures générales	Abonnement et documentation	Prestations générales	Transport
Fournitures générales	Fournitures de bureau	Prestations générales	Autres prestations
Fournitures générales	Mobilier	Achats spécifiques	Biens culturels
Fournitures générales	Véhicules	Achats spécifiques	Défense
Fournitures générales	Autres fournitures	Achats spécifiques	Santé
Immobilier	Immobilier	Autres	Autres
Immobilier	Prestations de bâtiment		

Source : Service des achats de l'État

Annexe III

L'enregistrement des projets achats, par le responsable ministériel des achats (RMA) ou les acheteurs qui lui sont rattachés, est réalisé en deux étapes :

- ◆ 1^{ère} étape : le projet achat et les « gains cibles » : l'acheteur a eu l'autorisation de lancer le projet, il définit précisément son projet et les gains achats qui y sont associés ;
- ◆ 2^{ème} étape : les « gains sécurisés » : le projet a abouti (ex : marché notifié), les gains sont éventuellement réévalués et validés par le RMA => le traitement du projet dans IMPACT est terminé.

Ces projets sont classés en trois catégories :

- ◆ « marché » : cette catégorie concerne les marchés ministériels ou interministériels ou les marchés subséquents relatifs à un accord-cadre ;
- ◆ « action de progrès » : concerne tout ce qui n'est pas stricto sensu un marché, par exemple la rationalisation de l'utilisation des imprimantes, le recours à des marchés UGAP ;
- ◆ « stratégie » : regroupe les marchés subséquents dont les gains achats ont déjà été comptabilisés dans les deux catégories précédentes.

Les données renseignées dans IMPACT sont limitées à plusieurs niveaux :

- ◆ les éléments détaillant le projet comme le calcul des gains associés sont facultatifs. A ce titre les acheteurs renseignent de façon inégale ces chiffrages, ce qui ne permet pas un contrôle approfondi par le SAE sur la véracité des gains achats effectifs ;
- ◆ ne sont pas renseignés les références des marchés notifiés dans CHORUS, les groupes de marchandises ou les références des acheteurs ou prescripteurs chargés de la saisie dans CHORUS, qui auraient permis *a minima* d'établir un premier lien entre les marchés enregistrés dans IMPACT et notifiés dans CHORUS et donc de faire une première évaluation des gains achats et budgétaires au niveau d'un marché.

2.3.2. En revanche, dans CHORUS, les achats sont identifiés sur la base d'un groupe de marchandises et d'un numéro de marché

Dans CHORUS, les engagements juridiques sont renseignés au niveau des groupes de marchandises⁵. Le groupe de marchandises répond à un double objectif :

- ◆ faciliter le travail des gestionnaires en proposant des imputations correspondant à des réalités « métier » ;
- ◆ permettre d'imputer une dépense à un niveau plus fin que le compte PCE (compte général) ; il évite ainsi la multiplication du nombre de comptes.

Actuellement, il existe une centaine de groupes de marchandises portant sur les achats (19 groupes de marchandises métiers et 80 groupes de marchandises courants). Le SAE travaille avec l'AIFE et les ministères pour affiner cette liste et la rendre plus exhaustive (nombre de groupes de marchandises cibles envisagé : environ 200 sur les achats).⁶ A chaque groupe de marchandises sont rattachés un ou plusieurs comptes du plan comptable de l'État (Compte PCE)⁷.

⁵ Le groupe de marchandises n'est cependant renseigné que pour les seules dépenses sur engagement juridique (EJ).

⁶ Sur ce point, voir l'annexe 1 au présent rapport.

⁷ Exemples de groupes de marchandises : expédition (01.01.01), achats de copieurs (02.04.01), achat téléphone mobile (02.06.01), fournitures de bureau (03.02.03), charge location (04.01.02), électricité (04.04.02), action de communication (05.01.01), biens culturels (06.01.01), munitions (06.08.02).

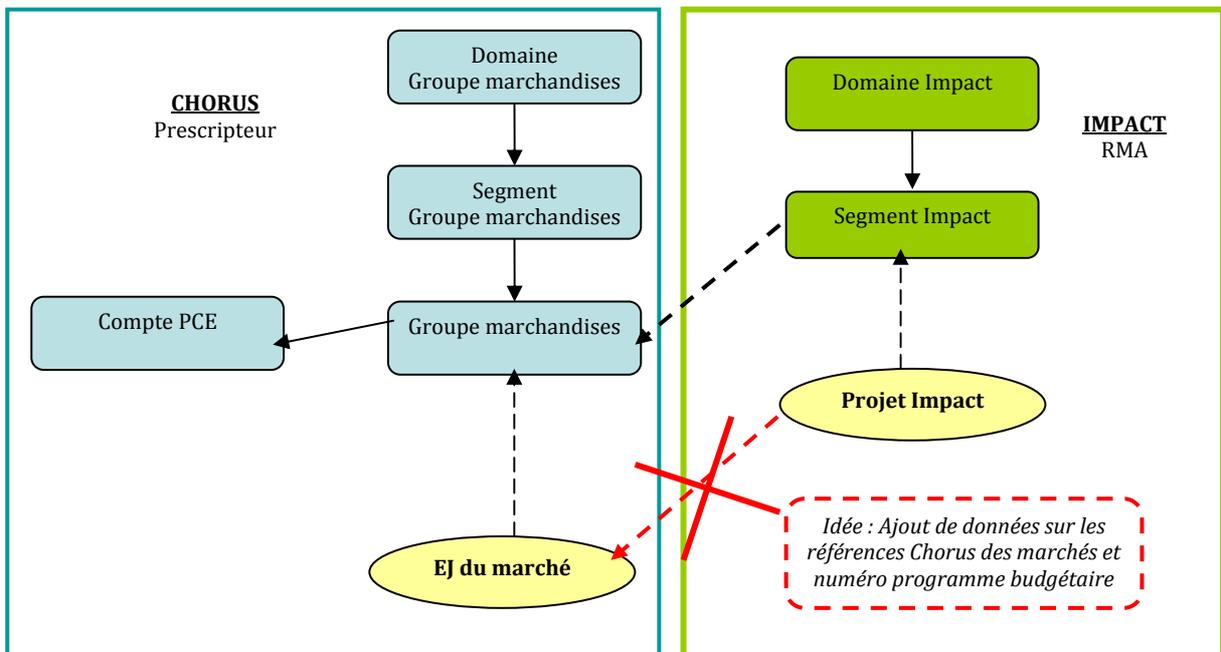
Annexe III

La cartographie 2013 des groupes de marchandises est détaillée en annexe 1.

Aujourd'hui le projet saisi dans IMPACT est renseigné au niveau du segment d'achats. Les segments d'achats d'IMPACT correspondent approximativement aux groupes de marchandises dans CHORUS. **Les engagements juridiques des marchés étant précisés au niveau du groupe de marchandises, le lien entre les projets et les marchés pourrait être établi si le numéro du marché dans CHORUS était indiqué dans IMPACT**, les intitulés n'étant pas suffisamment explicites pour reconnaître les marchés rentrés dans IMPACT par le RMA et dans CHORUS par le prescripteur (cf. schéma 3).

Le travail de recouplement entre les deux applications n'est pas possible aujourd'hui. Cependant, le SAE travaille avec l'AIFE au développement d'un nouveau module dans CHORUS spécifique au suivi des achats appelés SPEND (voir encadré 2), qui n'inclura pas cependant de module de suivi des gains achats.

Schéma 3 : illustration des ruptures du chemin d'audit entre CHORUS et IMPACT



Source : Mission.

Encadré 2 : projet de module SPEND

Projet d'infocentre SPEND dans CHORUS :

Le SAE et l'AIFE travaillent actuellement sur un nouveau module de CHORUS dédié aux achats qui devrait être opérationnel en début d'année 2014.

Ce module, nommé pour l'instant SPEND, a vocation à regrouper l'ensemble des données de dépenses faisant référence aux achats. Ces données seront accessibles sous forme de restitutions qui seront rafraîchies tous les 3 à 4 mois et présentées selon plusieurs axes d'analyse :

- groupes de marchandises ;
- entités achats ;
- fournisseurs ;
- marchés / contrat / accord cadre.

Les restitutions issues de ce module d'analyse de la dépense des achats pourront être ainsi comparées aux données d'IMPACT, a fortiori si elles sont complétées, comme il est proposé dans la partie 4, et faciliter le rapprochement entre les données sur les gains achats déclarés et les dépenses réelles constatées sur les marchés ou par groupes de marchandises ou fournisseurs. IMPACT n'étant pas interfacé avec SPEND ce travail de rapprochement des données devra se faire manuellement mais sera facilité par des données renseignées au même format (principalement par groupes de marchandises). Une interface entre IMPACT et SPEND serait envisagée par le SAE dont le contenu reste à préciser.

2.4. Les tentatives de comparaison macro de l'évolution des dépenses d'achat de l'État et des gains achats déclarés sur IMPACT pour la période 2010-2012 confirment l'impossibilité de réconcilier les gains achats et économies budgétaires en l'état

L'analyse des économies constatées sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement sur le périmètre des achats courants suivis par le SAE pour la période 2009-2012 vise à déterminer les gains budgétaires associés aux achats courants que l'on peut constater sur cette période.

La méthodologie suivante a été appliquée :

- ◆ les données d'exécution 2009 à 2012 ont été extraites de CHORUS à partir de la restitution INF-BUD-40 ;
- ◆ les données obtenues présentées par programme ministériel, comptes PCE et catégories comptables (31- dépenses de fonctionnement, 51-dépenses pour immobilisations corporelles de l'État⁸ et 52- dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État⁹) ont été retraitées pour être présentées au format des ministères actuels (cartographie ministérielle 2013) et en distinguant les dépenses par groupes de marchandises et de façon plus macroscopique en achats courants et achats métiers (cf. détail de la méthodologie dans l'annexe I) ;
- ◆ seules les dépenses exécutées sur le périmètre des achats courants sont analysées par la suite, puisque les gains achats déclarés pour la période 2010-2012 portaient en théorie uniquement sur les achats courants¹⁰ ;

⁸ Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État : les grandes catégories d'immobilisations corporelles sont les terrains et le parc immobilier, les infrastructures routières, les œuvres d'art, les équipements militaires, les gros matériels techniques, industriels et d'outillages. *Source : mémento budgétaire et comptable.*

⁹ Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État : éléments non monétaires identifiables, sans substance physique, faisant l'objet d'une détention durable par l'État et contrôlés par ce dernier (brevets, coûts de développement, les logiciels acquis ou créés en interne, les procédés, les marques contrôlées par l'État, les avances et acomptes). *Source : mémento budgétaire et comptable.*

¹⁰ En réalité, 18 % des gains déclarés étaient des achats métiers (cf. annexe 1 au présent rapport).

Annexe III

- ◆ est alors calculé un « gain budgétaire » par soustraction des dépenses exécutées en n par rapport aux dépenses exécutées en n-1. Ce gain peut être positif en cas de baisse de la dépense ou négatif en cas d'augmentation de la dépense. Dans ce dernier cas, le « gain budgétaire » est neutralisé puisque les dépenses ont augmenté. Ne sont gardés que les gains budgétaires positifs qui sont comparés aux gains achats.

Le résultat de l'analyse réalisée par la mission, présenté en détail dans le tableau 4, est le suivant :

- ◆ Premier constat global : les gains budgétaires sur les achats sont systématiquement supérieurs aux gains achats, ces écarts s'amenuisant avec les années (tableau 3).

Tableau 3 : synthèse des gains achats et gains budgétaires sur les années 2010 à 2012

Année	Gains achats	Gains budgétaires
2010	47,9	363,2
2011	303,7	816,7
2012	339,5	363,9
TOTAL	691,1	1.543,8

- 2010 étant la première année de lancement du suivi des gains achats dans IMPACT, le niveau de déclaration a été assez faible et surtout incomplet, certains ministères n'ayant pas utilisé IMPACT. Par conséquent les gains achats déclarés ont été sous-évalués, compte-tenu de la faible appropriation de l'application ;
- en 2011, certains ministères ont réalisé des économies substantielles dont notamment le ministère de l'écologie sur les segments des immobilisations de voiries (200 M€) et des locations de biens immobiliers (40 M€) ou le ministère de l'agriculture sur la formation (43 M€) ;
- ◆ Les gains achats déclarés par les ministères ne sont pas en phase avec les économies réalisées (tableau 4) :
 - le ministère de la défense comme le ministère de la justice ont déclaré chaque année des gains achats alors qu'aucuns gains budgétaires n'ont été constatés. C'est le cas aussi pour le ministère de l'intérieur en 2011 et 2012. Toutefois, ces trois ministères ont fait des gains budgétaires parfois importants sur le périmètre des achats métiers (en 2012 271 M€ de gains budgétaires pour le ministère de la défense, 144 M€ pour le ministère de l'intérieur et 100 M€ en 2011 pour le ministère de la justice).
 - à l'inverse, certains ministères ont déclarés des gains achats bien inférieurs aux gains budgétaires : le ministère de l'agriculture en 2011 a déclaré 4,1 M€ de gains achats et a constaté 105 M€ de gains budgétaires ; le ministère de la culture a déclaré 3,2 M€ de gains achats et constaté 93 M€ de gains budgétaires.

Annexe III

Tableau 4 : comparaison des gains achats et des gains « budgétaires » constatés sur 2010, 2011 et 2012 sur le périmètre des achats courant

Périmètre Achats courants	AFFAIRES ETRANGERES	AGRI- CULTURE	CULTURE	DEFENSE	ECOLOGIE	ECONOMIE	EDUCATION	INTERIEUR	JUSTICE	SANTE	SPM	TRAVAIL	Total	Total hors Défense
2010														
Gains achats ¹¹	0,0	0,0	0,0	4,0	3,0	12,3	0,0	13,3	0,0	15,3	0,0	0,0	47,9	43,9
Écarts budgétaires	-20,3	-42,1	-83,6	-806,0	91,1	-25,7	-57,1	187,6	-25,1	42,6	41,9	-94,2	-791,0	15,0
Gains budgétaires	0,0	0,0	0,0	0,0	91,1	0,0	0,0	187,6	0,0	42,6	41,9	0,0	363,2	363,2
2011														
Gains achats	3,7	4,1	3,2	119,7	16,8	57,9	6,9	48,9	29,3	7,1	3,4	2,7	303,7	184,0
Écarts budgétaires	37,1	105,3	92,9	-458,8	360,2	87,4	71,2	-51,7	-104,2	58,1	-269,0	4,5	-66,9	391,9
Gains budgétaires	37,1	105,3	92,9	0,0	360,2	87,4	71,2	0,0	0,0	58,1	0,0	4,5	816,7	816,7
2012														
Gains achats	2,4	1,7	4,1	125,9	9,9	60,6	11,4	61,9	34,6	2,1	5,4	3,6	339,5¹²	197,7
Écarts budgétaires	12,4	5,8	-1,0	-109,0	96,8	187,7	14,3	-14,8	-88,9	-23,4	-19,4	46,8	107,4	216,4
Gains budgétaires	12,4	5,8	0,0	0,0	96,8	187,7	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	46,8	363,9	363,9

Source : Direction du budget, retraitement Mission IGF

¹¹ Le détail des gains achats réalisés par rapport aux gains achats cibles est présenté dans l'annexe I.

¹² Les gains achats 2012 intègre un gain achat de 15,9 M€ au titre des services déconcentrés interministériels.

Annexe III

Tous ces constats suggèrent que la comparaison entre les gains achats déclarés et les gains budgétaires constatés sur les comptes PCE rattachés aux achats ne permet pas de conclure à l'existence d'une clé de passage directe entre ces deux types de gains.

En effet, les écarts sur les résultats issus de ces deux notions s'expliquent par de multiples raisons :

- ◆ **la différence de temporalité** : d'une part du point de vue du calcul, car les gains achats sont ramenés à 12 mois et ne sont comptabilisés qu'une seule fois, alors que les gains budgétaires sont comptabilisés sur l'année, quelque soit la durée du marché à l'origine du gain ; d'autre part, il existe un écart sur la date de réalisation du gain, dans la mesure où le gain achats est comptabilisé dès la passation du marché alors que le gain budgétaire n'interviendra qu'à partir du paiement du bon de commande ;
- ◆ **la différence de volume** : le gain achats neutralise l'effet volume, alors que le gain budgétaire est souvent principalement lié à une baisse du volume acheté ;
- ◆ **la différence de périmètre des achats** : certains ministères renseignent indifféremment des gains achats sur le périmètre des achats courants et des achats métiers (cf. annexe I) alors que les gains budgétaires peuvent être identifiés indépendamment sur chaque périmètre ;
- ◆ **la différence de périmètre des données renseignées** : les données CHORUS couvrent tous les services de l'État alors que les données IMPACT ne sont pas renseignées par tous les services centraux (par exemple, la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects ne renseignent IMPACT que depuis 2013) ni par les services déconcentrés de la plupart des ministères (2012 a constitué la première année où des projets d'achats sont identifiés pour les services déconcentrés) ;
- ◆ **la différence de traitement des données** : les données dans IMPACT sont déclaratives alors que celles dans CHORUS sont des données comptables contrôlées (ce qui n'empêche pas les erreurs d'imputation et les erreurs d'outil¹³).

Compte tenu de l'impossibilité de disposer en lecture directe d'une clé de passage entre les gains achats et les gains budgétaires, il a été envisagé de définir un ou des taux de transformation forfaitaires des gains achats en gains budgétaires. Ces taux de transformation, cités dans les travaux de l'été dernier menés par l'ex-DGME, s'appuyaient sur des expérimentations menées dans le secteur privé (cf. point 3 de la présente annexe).

Par ailleurs, deux des ministères (Intérieur et Justice) rencontrés par la mission et un opérateur (Établissement Français du Sang) ont lancé des expérimentations sur ces taux de transformation.

2.5. Aujourd'hui, un seul ministère expérimente un suivi des gains achats et des gains budgétaires et quelques uns tentent de suivre certains segments

Parmi les cinq ministères rencontrés par la Mission¹⁴ le ministère de la justice expérimente un suivi des gains achats et des gains budgétaires. Cependant le gain budgétaire suivi ne traduit pas exactement le gain budgétaire puisqu'il neutralise l'effet volume. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur a engagé depuis le début de l'année des travaux visant à progresser dans la réduction de l'écart entre les gains achats et les budgétaires. Parmi les opérateurs rencontrés par la mission, seul l'Établissement français du sang (EFS) effectue un suivi des gains budgétaires sur certains segments particuliers.

¹³ Erreurs d'imputation des engagements juridiques au nouveau des groupes de marchandises et donc des comptes du plan comptables de l'État d'une part et anomalies des restitutions de CHORUS (ajout de comptes PCE du titre 2 (rémunération) et du titre 6 (transfert aux ménages, collectivités, associations ...) sur les restitutions du titre 3 et titre 5 (cf. détails dans l'annexe I).

¹⁴ Défense, Intérieur, Justice, MEDDE et sphère Bercy.

Annexe III

Le suivi des gains sont désormais calculés par le ministère de la justice selon deux méthodes : la méthode de suivi des gains budgétaires définie depuis plusieurs années par le ministère de la Justice et la méthode de suivi des gains achats du SAE. Ces deux méthodes se distinguent de la façon suivante :

- ◆ **les gains budgétaires** : cette méthode mise en place par le ministère avant que le SAE ne diffuse sa méthode est toujours privilégiée au sein du ministère. Elle mesure la performance de la structure en prenant en compte les gains cumulés sur la durée totale du marché, dans la perspective d'identifier les marges dégagées dans le cadre du budget pluriannuel ;
- ◆ **les gains achats avec la méthode des « 12 mois » dans IMPACT** : selon le ministère de la justice, la méthode du SAE mesure la performance et l'efficacité des différents acheteurs. Cette méthode diffère de celle du ministère de la justice du fait qu'elle ne comptabilise les gains qu'une seule fois sur 12 mois, tandis que la méthode du ministère de la justice comptabilise les gains chaque année au prorata des enjeux financiers de l'année.

Le suivi précis de certains gros marchés du ministère de l'Intérieur est utilisé dans le dialogue de gestion sur le budget et pour la lutte contre la dissidence¹⁵ mais diffère du gain budgétaire « classique » qui serait calculé sur 12 mois.

Le ministère de l'Intérieur a décidé de suivre très précisément quelques gros marchés dont le marché voyageur et le marché de papier afin d'abaisser les dépenses sur ces segments d'achats et appuyer le dialogue de gestion budgétaire avec les services consommateurs.

Le suivi du marché voyages :

En lien avec le fournisseur du marché, un suivi précis par service des voyages réalisés est restitué à échéance régulière. A partir de ces données, la mission achats réalise un bilan qui identifie le potentiel d'économies réalisées et la part des « refus d'économies ». Ce bilan comporte les données suivantes (tableau 5) :

Tableau 5 : exemple de bilan voyageur effectué par le RMA de l'Intérieur

Bilan voyageur : exemple du trafic aérien							
Service	Nombre de billets	tarif de référence (a)	Montant payé (b)	Économies réalisées (c = a-b)	% économies réalisées (d=c/a)	économies proposées (e)	Montant potentiel avec maximum d'économies (f=a-e)
<i>XXX (exemple fictif)</i>	3	2 970 €	1 806 €	1 164 €	39 %	2 613 €	357 €
Refus d'économies							
Type d'économies	Économies refusées (g=e-c)	% économies refusées (h=g/a)					
Demande trop tardive	254 €						
Lowcost refusé	745 €						
Compagnie précise demandée	103 €						
Horaire ou date précis demandé	347 €						
Total	1 449 €						

Source : ministère de l'Intérieur

¹⁵ Cf. § 3.2.3.

Annexe III

Ces bilans sont utilisés à l'occasion du dialogue de gestion sur le budget avec les utilisateurs du marché. Les « refus d'économies », lorsqu'ils constituent une part non négligeable de la dépense constatée, sont relevés au cours de la réunion. Ils constituent un argument utilisé dans le cadre de la négociation budgétaire, soit pour justifier d'une baisse de crédits « ciblée », soit pour pointer les marges existantes qui, si elles étaient mobilisées, permettraient de fonctionner avec un budget en diminution.

Pour le dialogue de gestion 2012, la première option a été utilisée : la proposition d'économies faite par le responsable de programme pour le calibrage de la dotation des services intégrait la moitié des refus de gain sur les voyages aériens. Pour le dialogue de gestion 2013, c'est plutôt la deuxième approche qui a été privilégiée, au regard de la baisse globale imposée sur le fonctionnement courant du programme.

Un travail équivalent est réalisé en ce qui concerne le papier. Un mécanisme d'incitation financière a été mis en place en fonction du respect des objectifs en termes de consommation de papier. L'enjeu financier est lié à la cible à atteindre. Ainsi, si la consommation de l'année n doit être inférieure de 50 % à celle de l'année de référence n-1, l'enjeu financier est calculé de la façon suivante = consommation n-1 x 50 % x coût de la ramette de papier. Si l'objectif de consommation de l'année n est respecté, l'enjeu financier est restitué au service l'année suivante sous forme de minoration des économies demandées.

De son côté, l'**Établissement français du sang** évalue le taux de conversion des gains achats en économies budgétaires à 33 %, en rapportant les gains budgétaires constatés dans le compte d'exploitation aux gains achats. Cette estimation, qui ne neutralise pas les effets volumes, constitue un plancher. L'augmentation de la consommation, liée à des facteurs que l'établissement ne maîtrise pas tels que l'état de santé de la population, réduit mécaniquement les gains budgétaires et par suite le taux de conversion. L'EFS n'a pas conduit d'analyse plus fine du taux de conversion.

3. Si le benchmark réalisé par la mission confirme qu'il n'existe pas de taux de transformation normés par segments et que le suivi effectif de la transformation du gain achats en gain budgétaire constitue une exception, certaines bonnes pratiques ont néanmoins été identifiées

3.1. Les travaux menés au printemps 2012 par l'ex-DGME avec l'aide des cabinets Accenture et Mc Kinsey pouvaient laisser supposer qu'il serait possible de définir des taux théoriques de transformation des gains achats en gains budgétaires

La mission d'accompagnement de l'ex-DGME à la rédaction de la feuille de route du SAE pour 2015, qui avait été menée d'avril à juin 2012, avait notamment présenté un schéma de synthèse relatif au passage du gain achats en gain budgétaire¹⁶. Ce schéma, établi à partir des observations du cabinet Accenture au travers de ses différentes missions de conseil et à partir des travaux de recherche menés par Aberdeen Group, concluait à un taux de transformation compris entre 27 % et 34 % selon les types d'achat et le niveau des acheteurs (schéma 4).

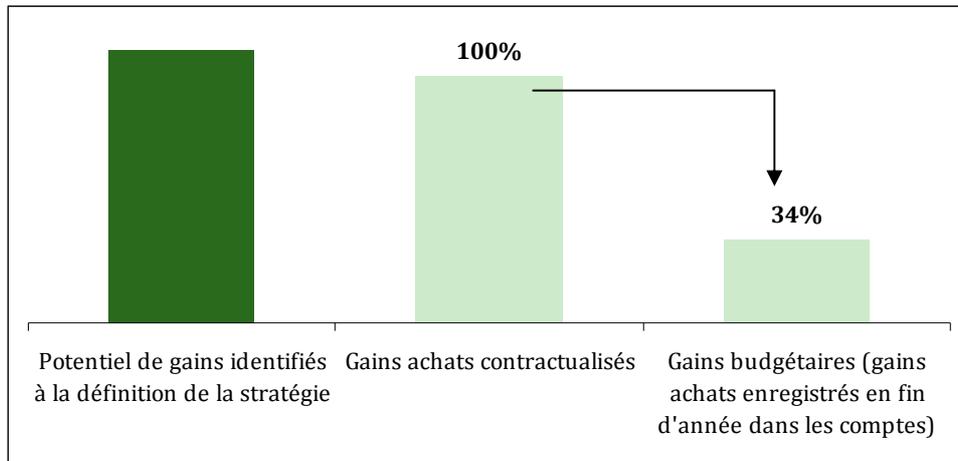
Il en avait été déduit par les lecteurs du rapport au sein de l'administration qu'il existait des taux de transformation normés ou normalisables par segments achats et que ceux-ci pouvaient être estimés pour l'État. **Dans les faits, la mission a compris de ses entretiens avec plusieurs auteurs du rapport que les taux de transformation présentés ne résultaient pas d'une**

¹⁶ PPT de la mission SAE daté de juin 2012 (planche 29).

Annexe III

méthodologie rigoureuse mais de sondages réalisés auprès de diverses entreprises et d'études de cas ponctuelles.

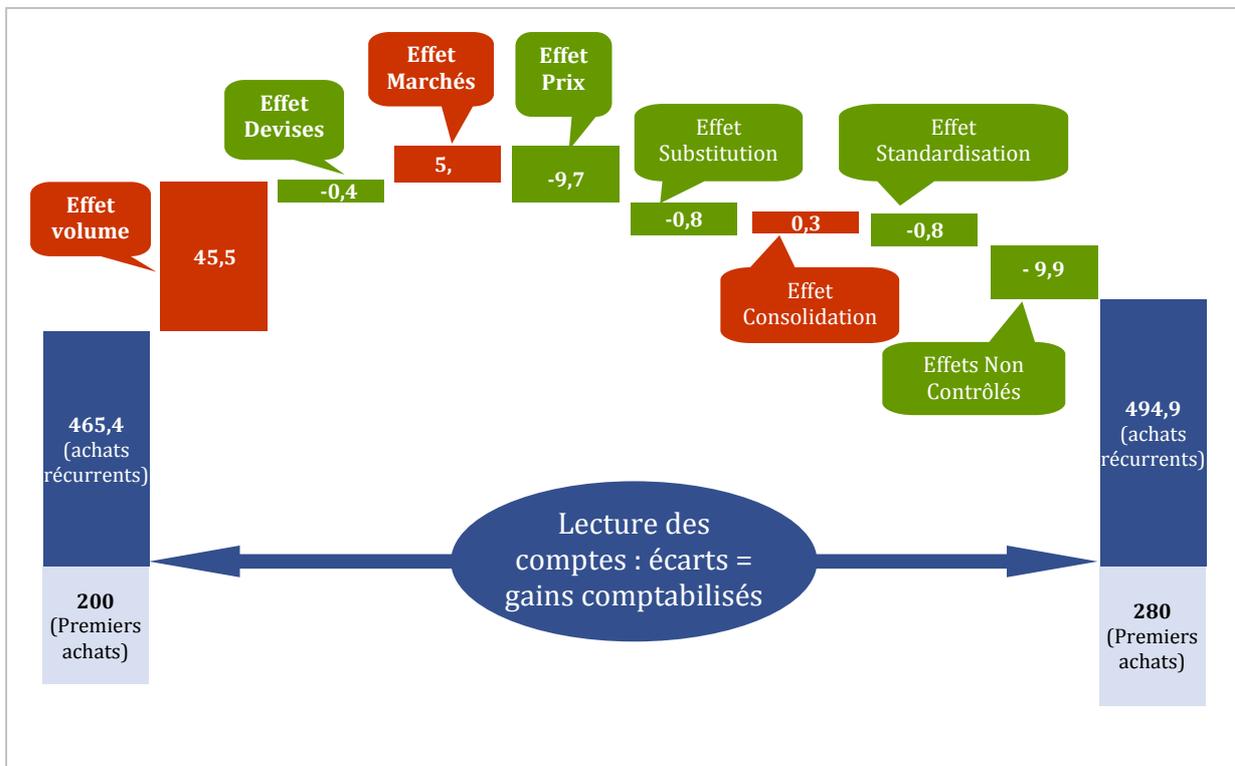
Schéma 4 : taux de transformation constatés selon le cabinet Aberdeen Group



Source : Accenture sur la base des travaux d'Aberdeen group

Par ailleurs, dans le cadre de son benchmark avec des entreprises du secteur privé, la mission a été mise en contact avec la société SIEVO, éditeur de logiciels informatiques spécialisés dans la performance achat et financière, qui travaille notamment avec EDF et est en cours d'implantation de son logiciel au sein de la SNCF. Une analyse très fine du lien théorique entre gains achats et gains budgétaires lui a été présentée (voir schéma 5).

Schéma 5 : Le « bridge » finance / achats par Sievo



Source : SIEVO

Annexe III

Selon la société SIEVO, les différents effets qui induisent un écart entre gain achats et gain budgétaire sont les suivants :

- ◆ effets non maîtrisables :
 - effet Devises : fluctuation des taux de change entre devises ;
 - effet marchés : évolution des marchés en lien avec les prix des matières premières ou fluctuation en fonction de la demande du marché ;
 - effets non contrôlés incluant notamment la différence d'une année sur l'autre des « premiers achats » ;
- ◆ effets avec possibles leviers d'action :
 - effet volume : jouer sur la quantité achetée et sur le besoin du prescripteur ;
 - effet prix : lié aux fluctuations des indices de marchés, possibilité de négocier le prix unitaire et d'agir sur le choix du fournisseur en fonction notamment du prix unitaire ;
 - effet substitution : choix du prescripteur de préférer un produit plus bas de gamme ou de meilleur rapport qualité prix (exemple : substitution d'un stylo Mont-Blanc par un Bic) ;
 - effet consolidation : consolidation des fournisseurs avec lesquels travailler, mutualisation des commandes, massification des achats ... ;
 - effet standardisation : réduire le nombre de spécifications techniques et limiter aux caractéristiques essentielles la définition du besoin.

3.2. Le benchmark a montré qu'il n'est pas possible d'identifier un ou des taux théoriques de transformation du gain achats en gain budgétaire et que le suivi exhaustif de cette transformation est très peu répandu mais que certaines bonnes pratiques permettent de favoriser l'effectivité budgétaire des gains achats

La mission a réalisé son benchmark au sein de quatre groupes d'études (cf. pièce-jointe n°7) :

- ◆ les ministères et les établissements publics faisant par ailleurs l'objet de travaux de la mission ;
- ◆ trois EPIC ;
- ◆ une société anonyme à capital public ;
- ◆ dix entreprises privées ou cabinets de conseil, dont trois dans le cadre d'un séminaire organisé par l'Electronic Business Group (EBG).

La mission a tiré de ses travaux de benchmark plusieurs enseignements/bonnes pratiques dont certains pourraient être transposés à l'État et, le cas échéant, aux opérateurs pour favoriser la transformation du gain achats en gain budgétaire :

- ◆ **les entités en charge des achats doivent être intégrées à la procédure budgétaire et doivent évaluer un objectif d'impact sur les comptes issus des gains achats ;**
- ◆ **après évaluation par les acheteurs, la faisabilité et la réalité des gains achats doivent être validées par l'entité en charge du contrôle de gestion ;**
- ◆ **le suivi de la dissidence et de la surconsommation constituent des leviers de suivi de la transformation du gain achats en gain budgétaire ;**
- ◆ **le suivi exhaustif du passage du gain achats au gain budgétaire nécessite un système d'information (SI) adapté et un travail de réconciliation du contrôle de gestion pour corriger les effets de périmètre ;**

- ◆ **la communication aux instances dirigeantes sur les gains achats constitue un relais non négligeable pour que les gains soient effectifs.**

3.2.1. Les entités en charge des achats doivent être intégrées à la procédure budgétaire et doivent évaluer un objectif d'impact sur les comptes issus des gains achats

Les liens entre les services financiers (notamment DAF ou responsable des fonctions financières) et les RMA sont hétérogènes selon les ministères¹⁷ comme dans le secteur privé. Dans la fonction publique, on observe les liens les plus étroits lorsque les RMA sont eux-mêmes responsables de programme (Intérieur) ou responsable de la gouvernance des crédits du programme support (Écologie) ou enfin rattachés aux services financiers (Justice). Dans le secteur privé comme dans les entreprises publiques, la situation est disparate mais il existe une forme de consensus sur le fait qu'à défaut de liens organisationnels, il est nécessaire que les fonctions achats et les fonctions finances communiquent régulièrement :

- ◆ les achats de l'entreprise **Sanofi**¹⁸ sont organisés en cinq domaines, huit régions et quatre équipes centrales (RH, Ingénierie – M&A et licences, Communication, Académie & Stratégie Achats, Contrôle financier et Performance des Achats et solution NEXTS Procure-to-Pay). La fonction Achats est présente dans 80 pays et emploie plus de 1 000 collaborateurs. **Les acheteurs sont associés aux équipes des services financiers à travers la procédure budgétaire, dans la mesure où ils doivent produire en amont de la discussion budgétaire un plan d'action achats incluant des cibles** souvent supérieures à l'objectif final pour s'assurer de leur atteinte. Une fois le budget adopté en conseil d'administration, les plans d'actions achats sont détaillés au sein de chaque entité achat et suivis par les équipes du contrôle de gestion et de la performance. Selon le Vice président, directeur des achats groupe de Sanofi, il est important que les acheteurs participent à la construction budgétaire pour être en mesure d'intervenir suffisamment en amont des projets ;
- ◆ au sein de l'entreprise **Auchan**, **la phase de recherche des gains achats anticipe la phase budgétaire**. En effet, le directeur général fixe une cible de gain globale puis chaque direction métier doit concrétiser cette ambition à travers un plan d'action achat chiffré et daté, qui définit les clairement les actions qui seront menées. Une fois le plan stratégique arrêté, celui-ci est soumis au directeur financier et au directeur de la planification et du contrôle de gestion. Ce plan détaillé est intégré dans un outil de suivi des achats « *saving action trading* » où sont recensés en temps réel les objectifs d'achat et l'action d'achat une fois terminée. Ces données sont intégrées au niveau de réalisation du plan d'action achat. En cas d'obtention de marge sur un achat, le gain obtenu doit faire l'objet d'une décision avant sa réutilisation pour un nouveau projet d'achat, afin de prévenir la surconsommation ;
- ◆ au sein de la **RATP**, la direction de la valorisation immobilière, des achats et de la logistique est rattachée à la direction de la performance financière et économique. Le directeur en charge des achats, en lien avec les six responsables des groupes achats rattachés aux directions métiers échangent avec les services financiers sur le suivi des achats. Ce suivi se traduit par des indicateurs de performance économique des achats intégrés dans chaque projet achat (cf. §4.1.1) et d'un bilan achat présenté au conseil d'administration une fois par an (cf. §3.2.5).

D'autres exemples de proximité entre la fonction achat et la fonction financière dans le cadre de la procédure budgétaire ont été constatés par la mission dans le cadre du benchmark :

¹⁷ Voir annexe 4 au présent rapport.

¹⁸ Sanofi : leader mondial et diversifié de la santé avec un chiffre d'affaire de 33,4 milliards d'euros, 118 000 collaborateurs dans 100 pays en 2011. Sanofi dépense 13 milliards d'euros par an.

Annexe III

- ◆ c'est le cas au musée du **Louvre**, où la responsable des achats, rattachée à la DAJ est en dialogue permanent avec le DAF pour le suivi des budgets des achats qui sont déconcentrés au sein des directions et services métiers. Par ailleurs, le contrat de performance 2011-2013 prévoit de mesurer annuellement l'efficacité de la performance achat du musée à travers trois projets achats jugés stratégiques. Ce travail, réalisé à compter de la mi-2013 conjointement avec la DAF, permettra de rendre compte des économies réalisées sur ces renouvellements de marchés ;
- ◆ la **SNCF** a fait le choix de positionner la direction des achats au sein de la direction générale des finances, des achats et des systèmes d'information afin d'optimiser les échanges entre les personnes en charge des budgets et les acheteurs.

3.2.2. **Après évaluation par les acheteurs, la faisabilité et la réalité des gains achats doivent être validées, au-delà d'un certain seuil, par l'entité en charge du contrôle de gestion**

Le suivi de la réalité des gains achats est diversement appréhendé dans les entreprises rencontrées. La plupart ont recours à des équipes de contrôleurs de gestion (SANOFI, AUCHAN, RATP, BNP-Paribas) pour valider les données déclarées par les acheteurs, d'autres ont fait le choix de se doter de SI performant qui contrôle l'effectivité des gains et les consolide avec les gains économiques visibles dans les comptes (SNCF) :

- ◆ au sein de la société **SANOFI**, **les équipes du Contrôle financier et de la performance des achats sont notamment chargées de contrôler l'intégralité des achats supérieurs à 1 M€ ou à 250 k€ sur 12 mois**. Cela correspond à environ 1 000 fiches achats sur les 80 000 fiches renseignées annuellement par les acheteurs et couvrent environ 50 % des gains achats déclarés ;
- ◆ **les 60 acheteurs de la société AUCHAN présentent tous les trimestres aux contrôleurs de gestion leurs résultats en termes d'achats**. C'est lors de cette « *business review* » que les équipes du contrôle de gestion valident ou non les gains achats déclarés et qualifient les économies qui seront traçables dans les comptes. Ce travail s'appuie sur les données déclarées dans l'outil de suivi des achats et l'intégralité des actions achats sont contrôlées avant d'être validées définitivement ;
- ◆ à la **RATP**, les 156 opérationnels en charge des achats (responsable groupe achat, acheteur pilote, acheteur projet, acheteur, assistants acheteur), travaillent en lien avec d'autres acteurs pour la réalisation d'un achat. Il s'agit du prescripteur, à l'origine de la demande d'achat, d'un gestionnaire de marché qui s'assure que chacun remplit ses obligations et trace les évolutions du projet d'achat, éventuellement d'un chef de projet si le projet comportent plusieurs achats différents, un juriste et un contrôleur de gestion qui suit l'état d'avancement du projet et s'assure de la validité des chiffrages et la cohérence avec les montants prévisionnels associés à ce projet inscrit dans le plan d'action achats ;
- ◆ **BNP-Paribas** a fait le choix d'une organisation déconcentrée avec une direction achat dans chaque direction métier ou filiale et une direction générale des achats au siège en charge des achats supports pour les matériaux IT, de quelques marchés globalisés et surtout de la présence d'experts au service des acheteurs répartis dans les directions métiers. Ainsi, 328 personnes travaillent sur les achats dont environ 90 en centrale dont près de deux tiers comme experts. Le choix a été fait de privilégier le partenariat et l'accompagnement par la direction centrale aux directions métiers. Le COMEX achat se réunit tous les quinze jours pour décider des grandes orientations, normes et décisions pour la stratégie achats du groupe. **Une fois par trimestre, l'ensemble des projets d'achats sont soumis à une double validation par les équipes de la direction générale des achats : d'une part, par les opérationnels sur la validité des achats et d'autres part, par les contrôleurs de gestion pour l'effectivité des gains achats et économiques réalisés ;**

Annexe III

- ◆ pour s'assurer de la réconciliation des gains achats et des gains budgétaires, la **SNCF** a fait le choix récemment de se doter de l'outil de suivi des gains achats et gains budgétaires créé par SIEVO. Cet outil étant en cours d'implantation au sein de l'entreprise ces résultats ne seront visibles que dans quelques mois. Cet outil sera un complément d'aide aux contrôleurs de gestion et acheteurs pour suivre l'effectivité des gains achats et économiques.

3.2.3. Le suivi de la dissidence et de la surconsommation constituent des leviers de suivi de la transformation du gain achats en gain budgétaire

- ◆ Le **ministère de l'intérieur** est fortement touché par la dissidence du fait d'une forte déconcentration des achats au niveau notamment des préfectures. A ce titre, il a lancé des analyses poussées de la dissidence sur certains gros marchés mutualisés dont notamment celui des fournitures de bureau qui constitue un marché national globalisé. Le RMA procède à une analyse régulière des dépenses des services sur le compte PCE des fournitures de bureaux (données issues de restitutions CHORUS) et des données de paiement transmises par le fournisseur du marché. La comparaison de ces données par ordonnateur (niveau préfecture) permet d'identifier le pourcentage de dissidence tiers (paiement effectué sur un tiers différent de la société du marché mutualisé). Lorsque le taux de dissidence est élevé, le RMA adresse un mail d'alerte au préfet pour attirer son attention sur l'importance de la dissidence sur ce segment d'achat et lui demander de réduire cette dissidence. Ce travail ayant été effectué au titre des dépenses 2012, il est trop tôt pour savoir si la dissidence sur ce segment d'achat a diminué.
- ◆ Pour lutter contre la dissidence, outre un important réseau d'acheteurs (156), la **RATP** s'est dotée d'un centre de service partagé pour tous les achats ponctuels qui peuvent être effectués directement par les directions métiers sans recourir aux acheteurs. Cette dissidence est également suivie à travers l'indicateur « taux de contrôle des achats » qui identifie le rapport entre les achats effectués par les acheteurs et le total des engagements.
- ◆ Au sein de **RADIO France**, des « pilotes de marchés » rattachés à la direction des achats assurent un suivi précis de l'exécution des contrats et peuvent saisir le fournisseur ou le prescripteur en interne si ce déroulement n'est pas conforme à ce qui était prévu.
- ◆ Le **CNRS** a instauré un système de lutte contre la dissidence en rejetant tout marché passé par un laboratoire qui intervient sur un segment sur lequel un marché national a déjà été passé sauf s'il dispose d'une justification spécifique.
- ◆ La **SNCF** suit la dissidence sur les achats courants. A ce titre, la cellule des contrats cadre a mis à disposition des acheteurs un numéro vert pour les informer des marchés existants. En outre, la comparaison des volumes des achats et des marchés connus par les contrôleurs permet d'identifier les segments sur lesquels existent des achats dissidents.
- ◆ La **société AUCHAN** suit la surconsommation au travers d'un processus formalisé d'autorisation de réutilisation des gains achats.

3.2.4. Le suivi exhaustif du passage du gain achats au gain budgétaire nécessite un SI adapté et un travail de réconciliation du contrôle de gestion pour corriger les effets de périmètre

Aucune des entités rencontrées par la mission n'est en mesure de suivre très précisément le passage du gain achats au gain budgétaire. Cependant, plusieurs entités, grâce au travail notamment des contrôleurs de gestion, ont indiqué pouvoir suivre la transformation de certains gains achats en gains budgétaires ou disposer d'indicateurs économiques capables d'approcher l'économie budgétaire :

- ◆ **au sein de la société AUCHAN**, les « *business review* » programmées tous les trimestres sont l'occasion pour les acheteurs (60 dans le monde) de rencontrer les contrôleurs de gestion et faire ensemble le travail de consolidation de l'économie associée à un achat. Grâce à cette analyse très poussée du gain achats déclaré et d'identification du gain budgétaire associé, la société AUCHAN a semblé à la mission l'entreprise la plus avancée en termes de connaissance des gains budgétaires associés à des achats ;
- ◆ la SNCF effectue ce suivi sur panier-type de dépenses. C'est par exemple le cas sur la maintenance des trains, où le coût standard de maintenance est connu pour chaque catégorie de trains, avec une définition très précise des pièces à utiliser et de leur prix ;
- ◆ le **ministère de la Justice** suit les gains achats et les gains budgétaires selon une méthode qui lui est propre (cf. §2.5). Le taux de transformation s'établit de fait à 100 % compte tenu d'une analyse à volume constant ;
- ◆ le système le plus élaboré que la mission a vu au travers des rendez-vous effectués est celui développé par l'entreprise finlandaise **SIEVO**. Ce système est une application informatique qui est alimentée par les données des ERP¹⁹ de l'entreprise, des différents systèmes de suivi des achats de l'entreprise (module *Data Extractor*), des données des fournisseurs, des données de l'INSEE et des banques de données des prix via un portail web (*Web Upload Services*). Ces données sont consolidées, triées et comparées (module *Data Manager*) et analysées selon quatre axes : économies identifiées, économies déclarées, économies budgétées et économies comptabilisées :
 - économies identifiées ;
 - économies déclarées ;
 - économies budgétées ;
 - économies comptabilisées.

L'outil est supposé reconstituer les différents leviers ayant touché les dépenses liées à un achat et ainsi établir dans les comptes le lien entre le gain achats et le gain budgétaire.

3.2.5. A défaut de pouvoir intéresser financièrement les acheteurs publics à la réalisation de gains sur les achats, le renforcement de l'appui politique et de la communication aux instances dirigeantes sur les gains achats constituent un relais non négligeable pour que les gains soient effectifs

La majorité des entités rencontrées communiquent sur leur stratégie achat et sur les résultats et performance des achats. Ces communications peuvent intervenir à différents niveaux :

- ◆ conseil d'administration : RATP (voir encadré 3), Le Louvre, BNP-Paribas, Sanofi ;

¹⁹ ERP : entreprise ressource planning.

Annexe III

- ◆ comité des directeurs au niveau du SG : ministère de l'intérieur ;
- ◆ comité des achats ou instances équivalentes : La Poste (voir encadré 4), SNCF, ministère de la justice.

L'ensemble des interlocuteurs rencontré a souligné l'importance de la communication sur les achats et surtout l'importance de disposer d'un fort appui politique de la part de la direction pour conforter la mise en place de la stratégie des achats.

La direction centrale des achats de BNP-Paribas réunit deux fois par mois un comité exécutif avec tous les directeurs achats pour conforter le suivi de cette politique et mettre sous tension le système en ayant des prises de décisions et des échanges sur toutes les questions que se posent les acheteurs le plus régulièrement possible. Celle de la **RATP** associe les directions métiers à toutes les réunions sur les achats et rend compte au conseil d'administration, qui est de ce fait impliqué dans les décisions prises sur les stratégies d'achat à mettre en œuvre. Le **ministère de la justice** a indiqué utiliser le comité des achats pour procéder à un suivi régulier de l'état d'avancement des plans d'actions achat par programme budgétaire et communiquer ces éléments aux responsables de programme et au cabinet du ministre.

La direction des achats de **RADIO France** est directement rattachée à la direction générale et bénéficie d'un soutien actif de la directrice générale.

Au Danemark, la mise en place d'un plan d'économies sur les achats a permis de réaliser des économies budgétaires notamment grâce à un pilotage et une implication forte du Gouvernement. En effet, le ministre des finances réunissait chaque mois l'ensemble des ministres sectoriels à enjeux économiques clés afin de faire un point sur l'avancement des programmes stratégiques sur les achats.

Dans le secteur privé, le levier d'intéressement financier d'intéressement des managers à la transformation des gains achats en gains budgétaires constitue un levier de réalisation de gains sur les achats :

- ◆ **Sanofi** : la part variable de la rémunération des acheteurs est calculée en fonction de la performance achats de la structure à laquelle ils appartiennent et de leurs résultats propres ;
- ◆ **BNP-Paribas** : tous les directeurs achats des filiales et directions métiers, ainsi que leurs n-1 à n-3, bénéficient d'un intéressement financier en fonction de l'atteinte des objectifs achats validés par le COMEX ;
- ◆ **RATP** : chaque acheteur se voit assigner un objectif en termes d'achats, pris en compte dans le calcul de son bonus.

Ce système d'intéressement financier semblant cependant difficilement applicable au sein de l'État et des établissements publics. Il convient en conséquence de privilégier le levier politique et une communication régulière par les décideurs pour réaffirmer l'importance de la mise en œuvre de la politique des achats.

Encadré 3 : RATP : Exemple d'un bilan achats présenté en conseil d'administration

La RATP présente chaque année un bilan de ses achats au Conseil d'administration. Ce rapport d'une quarantaine de pages dresse à la fois une analyse synthétique des chiffres clés des achats de l'établissement et une analyse détaillée des achats de chaque département. Les tendances et évolutions pour l'année suivante y sont également annoncées.

Les premiers éléments renseignés sont les chiffres clés de la fonction :

- acteurs de la fonction = nombres d'acheteurs ;
- impact économique des achats = montant du chiffre d'affaires facturé ;
- volumétrie de la fonction (chiffre d'affaires acheté) : nombre et montant des marchés passés et nombre et montant des bons de commande passés dans l'année ;

Annexe III

- la performance achat réalisée sur les achats récurrents : pourcentage de gain achat et estimation du montant de ces gains ;
 - le coût de la fonction achat y compris frais de personnel, locaux, fonctionnement.
- Ces cinq indicateurs sont essentiels à la bonne appréhension de la performance achat d'une entité.

Encadré 4 : La Poste : Exemple d'un bilan des gains achats transmis chaque année à la commission des achats de La Poste

La direction Achats centrale de La Poste rédige chaque année une note sur la présentation des achats de La Poste.

Cette note couvre à la fois les récentes évolutions en terme d'organisation de la fonction achat (organisation, gouvernance et pilotage) et les réalisations majeures de l'année (réalisations chiffrés et performance achats responsables et solidaires).

Dans la partie sur le bilan chiffré de l'année est notamment présenté un point sur les gains achats :

Les règles applicables en matière de calcul des gains. Celles-ci distinguent la performance achats, qui porte sur les montants prévisionnels des contrats conclus en année n, quelle que soit la durée totale, de l'économie achats qui porte sur l'économie générée sur les dépenses de l'année n.

SYNTHESE DES GAINS SUR ACHATS 2011 PAR METIER EN MILLIONS D'EUROS HT				<i>Ajout Mission : Taux transformation gains achats / budgétaires</i>	
2011 en M€ HT	Volume d'achats négociés (a)	Performance Achats (b)	Économie annuelle 2011 (d)		
TOTAL	1485	113	52,1		46 %
IMMOBILIER	331	nc	16,8		nc
COLIS	263	16	3,2		20 %
COURRIER	415	44	14,6		33 %
ENSEIGNE	187	30	6,9		23 %
DHA Centrale	289	24	10,6		44 %
Il s'agit de chiffres déclarés par chaque métier - Les volumes et les gains calculés selon une règle partagée.					
Remarques :					
a) somme des montants prévisionnels des contrats conclus en 2011, quelle que soit leur durée (les contrats peuvent être pluriannuels)					
b) gains potentiels sur la durée totale des contrats conclus en 2011.					
c) gains effectifs sur les volumes de l'année 2011.					

Source : La Poste

4. Sur la base des bonnes pratiques analysées, la mission a identifiées certaines pistes d'amélioration susceptibles d'être mises en œuvre par l'État et en partie par les établissements publics

En dépit de l'impossibilité de définir des taux de transformation « automatique » des gains achats en gains budgétaires, il est possible de fiabiliser les gains achats déclarés, de tracer ponctuellement la transformation des gains achats en gains budgétaires et de renforcer la probabilité de transformation des gains achats en gains budgétaires.

Plusieurs leviers peuvent être utilisés :

- ◆ un levier SI permet d'assurer un suivi du chemin d'audit pour rapprocher les gains achats des gains budgétaires, en enrichissant les données d'IMPACT et en adaptant le format des futures données de SPEND à celles d'IMPACT pour pouvoir les comparer ;
- ◆ des leviers issus de la modification des processus, dont certaines bonnes pratiques identifiées dans le cadre du benchmark, qui permettront de rendre plus fiables les gains achats déclarés et de faciliter leur transformation en gains budgétaires.

Il convient de signaler que si tous les leviers proposés sont applicables à l'État, ils ne sont pas tous adaptables aux établissements publics, compte tenu de l'absence de diffusion des logiciels IMPACT et CHORUS dans ces entités. En effet, aucun des établissements publics rencontrés dans le cadre de la mission n'utilise IMPACT pour assurer le suivi de ses gains achats car il s'agit d'un outil intranet dont l'utilisation nécessite un accès au réseau de l'État et qui a été conçu pour fonctionner en lien avec CHORUS, lequel n'est pas déployé dans les établissements publics.

Le SAE étudie actuellement la réalisation d'un logiciel *ad hoc* à destination des établissements publics, qui permettrait d'automatiser les remontées d'informations relatives aux gains achats, aujourd'hui dépendantes d'opérations manuelles de la part des opérateurs (cf. §4.1.4).

En revanche, les propositions ne portant pas sur les outils informatiques de l'État (IMPACT, CHORUS-SPEND) peuvent également concerner les établissements publics.

4.1. Dans les ministères et dans les établissements publics, le levier SI permettra de compléter les informations disponibles sur les gains achats et de faciliter le suivi de leur traduction budgétaire

Nota : le logiciel IMPACT, qui constitue à l'origine un développement informatique acquis par le ministère de la défense, a été acheté sans la propriété intellectuelle associée. En conséquence, selon les juristes du SAE, il est impossible de prévoir des développements complémentaires, sauf à ce que la négociation en cours avec Publicis, propriétaire des droits, aboutisse²⁰. C'est pourquoi pour chaque proposition, il est précisé si elle est ou non réalisable sans développement complémentaire.

²⁰ Les discussions avec la société Publicis sont en cours. Les juristes de cette société semblent en revanche estimer que le logiciel Impact se rapproche des logiciels libres, ce qui exclue l'existence d'une propriété intellectuelle. Compte-tenu des incertitudes actuelles, la mission a retenu l'hypothèse la plus prudente, à savoir que le droit de propriété intellectuelle existe.

4.1.1. A court terme, compléter les données renseignées dans IMPACT pour pouvoir suivre ponctuellement et au cas par cas la transformation d'un gain achats en gain budgétaire

L'ensemble des utilisateurs rencontrés dans les ministères ou au SAE par la mission a indiqué que les données renseignées dans IMPACT, outre le fait qu'elles soient déclaratives, sont incomplètes et que tous les projets achats ne sont pas saisis.

Proposition n° 1 : à court-terme, rendre obligatoire la saisie de tous les projets achats et non uniquement ceux permettant d'atteindre la cible de gain achats prévue dans les PAA.

Par ailleurs, le tableau 4 ci-dessous, qui compare les données renseignées actuellement dans IMPACT et CHORUS, met en évidence que des données élémentaires sur les achats manquent dans IMPACT pour permettre un bon suivi des achats. Il s'agit avant tout des références CHORUS des marchés, des références sur les fournisseurs (n°SIRET) et des numéros des programmes impactés par un projet achat.

Tableau 6 : Comparaison des données renseignées dans CHORUS et dans IMPACT

CHORUS	Différences	IMPACT
Données renseignées actuellement		
Marché et bon commande	≠	Projet achat
Ministère, programme, BOP central/SD	≥	Ministère
Groupe marchandises	≈	Segment achat
N° SIRET acheteur	=	N° SIRET acheteur
N° marché	>	Non renseigné
N° SIRET Fournisseur	>	Non renseigné
Dépense	≠	Gain achats 12 mois déclaratif

Source : mission IGF.

Ces données pourraient être ajoutées au niveau de la page de saisie des projets achats, au niveau des onglets permettant l'ajout de fichier. Grâce à la saisie de ces données complémentaires, le lien entre les marchés dans CHORUS et les projets achats dans IMPACT pourrait être établi et en comparant les données des deux applications on pourrait associer **ponctuellement et au cas par cas** le gain achats renseigné sur un marché et les dépenses réelles effectuées sur ce marché, voir évaluer un gain budgétaire. Cette évolution est possible sans développement complémentaire d'IMPACT.

Proposition n° 2 : à court-terme, compléter les données déclarées dans IMPACT avec l'ajout d'un fichier Excel²¹ détaillant plus précisément le projet achat (numéro marché CHORUS, numéro fournisseur...) et aidant au calcul des gains achats et budgétaires.

Dans la mesure où la possibilité d'ajouter des fichiers complémentaires au niveau du renseignement des projets achats est déjà prévue, la mise en œuvre de cette proposition ne nécessiterait pas de développement complémentaire du SI IMPACT.

A titre d'exemple, la RATP a développé une fiche type pour chaque projet achat qui comporte les données suivantes pour décrire le projet d'achat ;

- ◆ les acteurs concernés ;
- ◆ estimation du projet achat ;
- ◆ calendrier du projet ;
- ◆ procédure de consultation ;
- ◆ références du contrat.

²¹ Cf. pièce-jointe n°4.

Annexe III

Pour les informations à saisir dans IMPACT, la mission suggère que la fiche de calcul annexée comporte des éléments d'aide au calcul (calculs automatisés à partir de données à compléter) du gain achats ainsi que d'estimation de certains indicateurs sur la performance achat et la performance économique tel que :

- ◆ gain de négociation et écart à l'objectif d'achat ;
- ◆ impact sur les comptes, évolution des prix, évolution du volume, gain achats.

Une fiche détaillée pour les achats récurrents et les achats ponctuels est présentée en pièce jointe n°4.

Le calendrier de mise en place de ces modifications doit tenir compte de celui de l'arrivée du module SPEND.

4.1.2. A moyen terme, adapter les restitutions de SPEND au format des restitutions d'IMPACT et envisager un rapprochement d'IMPACT et de SPEND²²

Avec la mise en place du nouveau module achat SPEND dans CHORUS à partir de 2014, il serait intéressant de réfléchir à adapter le format des restitutions de SPEND²³ à celles d'IMPACT²⁴ pour permettre une comparaison des gains achats déclarés par marché ou fournisseur et les dépenses réellement effectuées sur ces mêmes marchés et fournisseurs. La comparaison des gains achats et des baisses de dépense par marché ou par groupes de marchandises sur une longue période permettra peut-être d'observer des taux récurrents de transformation des gains achats en gains budgétaires pour certains types d'achats²⁵.

Encadré 5 : les restitutions d'IMPACT

Restitutions IMPACT :

IMPACT propose un menu pour extraire des restitutions ou des fiches de projets achats en fonction de critères. Les restitutions en format .csv²⁶ permettent d'obtenir par année de notification les gains cibles - Base 12 mois ou les gains sécurisés -Base 12 mois ou les gains (cibles et sécurisés-Base 12 mois). Les fiches peuvent être sélectionnées par type (stratégie, marché ou action de progrès) par domaine, segment, sous-segment, par ministère ou par pré-valideur.

Proposition n° 3 : à moyen-terme, dans le cadre de la préparation du nouveau module SPEND et de rédaction du cahier des charges, **adapter le format des restitutions de SPEND à celles d'IMPACT** pour permettre une comparaison des gains achats déclarés par marché ou fournisseur et les dépenses réellement effectuées sur ces mêmes marchés et fournisseurs.

Par ailleurs et en marge des développements de la présente annexe, la mission relève que le projet de circulaire sur les achats de l'État et de ses établissements publics, dans sa rédaction à date du dépôt du présent rapport, prévoit que le SAE et les acheteurs doivent contribuer au développement de la politique d'achat responsable (paragraphe I-2 page 3 du projet de circulaire) : suivi de clauses sociales d'intégration, clauses de développement durable, contribution à l'achat innovant, recours aux PME, délais de paiement respectés. A ce titre, aucun

²² Cf. encadré 2.

²³ NBP : les restitutions dans IMPACT sont des extractions de données en format .csv qui listent les projets d'achats selon différents critères.

²⁴ Cf. encadré 5.

²⁵ Les restitutions dans SPEND n'étant pas encore définies définitivement, il conviendra de réfléchir à adapter leur format à celles d'IMPACT ou à l'inverse d'adapter celles d'IMPACT à celles de SPEND en fonction des choix qui auront été faits pour celles de SPEND.

²⁶ Format CSV : le format Comma-separated values est un format informatique ouvert représentant des données tabulaires sous forme de valeurs séparées par des virgules. Ce format peut être adapté en format Excel.

Annexe III

indicateur de suivi n'est mis en place pour l'instant. Une piste d'amélioration pourrait consister à développer dans IMPACT au niveau de la page de renseignement des projets achats, un nouvel onglet où seraient renseignés des indicateurs spécifiques pour chacun des objectifs précités (cases à cocher par exemple). Le projet de circulaire annonce qu'une circulaire rédigée par le SAE détaillera « *les indicateurs de suivi à retenir* »²⁷. Il serait intéressant de les intégrer dans IMPACT pour permettre au SAE de procéder à un reporting régulier sur l'état d'avancement de l'atteinte des objectifs d'exemplarité assignés aux achats.

En attendant le développement d'un nouveau module dans IMPACT, il pourrait être ajouté dans les fiches de projet achat des informations sur le respect ou recours à ces clauses. Le simple ajout de case à cocher lorsque l'acheteur utilise un des leviers précités pourrait permettre au SAE et aux RMA de faire un suivi de la performance achat en termes d'achats responsables.

4.1.3. A long terme, sous réserve d'une analyse coût/avantages qui reste à mener, il pourrait être intéressant d'interfacer IMPACT avec CHORUS via SPEND

A plus long terme, une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité d'interfacer IMPACT avec SPEND, afin d'éviter la double saisie des données concernant les projets de marchés et assurer des restitutions automatisées au même format. Cette interface permettrait de relier toutes les applications de suivi des achats de l'État Chorus étant déjà interfacé avec Place²⁸.

Compte tenu du risque probable de fort surcoût d'une telle opération, la mission estime raisonnable d'attendre le déploiement du module SPEND en 2014 avant d'opérer une démarche d'interfaçage pour IMPACT.

4.1.4. Pour les établissements publics, examiner quel serait le meilleur outil de suivi des achats qui pourrait être implanté ou adapté aux SI déjà existants

Actuellement, le suivi des achats des opérateurs par le SAE est au stade embryonnaire, le SAE n'ayant qu'une connaissance parcellaire des assiettes et des gains potentiels²⁹. Le pôle opérateur du SAE projette la réalisation d'un outil informatique permettant la saisie et la remontée des gains achats par les établissements publics.

Le projet, tel que l'envisage le SAE, se distinguerait d'IMPACT en étant accessible hors du réseau intranet de l'État, en accompagnant le suivi des gains achats durant la phase d'exécution du marché et en tenant notamment compte des volumes de commandes.

Selon le projet de cahier des charges remis à la mission, le nouvel outil pourrait permettre de saisir, durant l'ensemble du cycle de vie du marché : le gain cible, estimé avant la passation du marché en fonction du plan d'action achats ; le gain sécurisé, saisi lors de la notification du marché ; la quantité de commande prévue lors de la signature du marché ; la quantité effectivement commandée ; le gain constaté *in fine* (différence entre le coût constaté du marché et le coût prévisionnel (prix notifié x quantité prévue lors de la signature du marché)).

²⁷ Point I-2 du projet de circulaire relative aux achats de l'État et de ses établissements publics dans sa rédaction à date du dépôt du présent rapport.

²⁸ PLACE est une plate-forme de dématérialisation des procédures de marchés de l'État. Elle assure des fonctionnalités de recherche et de consultation des annonces émanant des services des ministères et des établissements publics administratifs. Elle permet notamment de télécharger des dossiers de consultation des entreprises (DCE) et de répondre en ligne aux consultations. (cf. arrêté du 11 octobre 2012 portant création d'un traitement dénommé « plate-forme des achats de l'État »).

²⁹ Cf. annexe 2.

Annexe III

Il est prévu que la saisie des informations puisse s'effectuer de trois façons :

- ◆ au travers des écrans de l'application ;
- ◆ par envoi de fichiers de type Excel, dont le modèle prévoit 139 champs dont 11 automatiquement calculés ;
- ◆ par interface avec le système d'information de l'établissement public, lorsqu'il assure le suivi des marchés et des gains.

Le projet, tel qu'il est actuellement envisagé par le SAE, prévoit trois autres fonctionnalités :

- ◆ le suivi du taux de notification par objectif : participation des PME, caractère innovant, socio-responsable ou éco-responsable du marché, avec la possibilité pour les établissements de définir de nouveaux objectifs ;
- ◆ l'évaluation en ligne de la maturité de leur établissement par les services acheteurs ;
- ◆ la saisie du plan d'action achats par les services acheteurs et sa validation par la direction de l'établissement.

Chacune des informations saisies feraient l'objet de tableaux de bord, qui pourraient être proposé sous formes de restitutions détaillées ou agrégées à un niveau dépendant de l'utilisateur. Il n'est pas prévu à ce stade que les tutelles disposent d'un accès à l'application.

Le cahier des charges a été défini avec/un groupe de travail réunissant un groupe de travail de sept opérateurs (INSERM, CNRS, EFS, ONISEP, ANDRA, CEA, INRIA).

La mission s'interroge sur l'opportunité de créer un nouvel outil *ad hoc* pour le suivi des achats des établissements publics de l'État qui s'imposerait à tous, aurait potentiellement un coût important et irait à l'opposé du principe de simplification administrative prônée par le gouvernement dans le cadre de la MAP. L'envoi d'informations à partir du système d'informations des opérateurs ou par voie de tableur de type Excel, par ailleurs envisagés par le SAE, sont susceptibles de produire le même effet sans présenter le même caractère intrusif.

Il semble en outre difficile de concevoir un outil dont résulterait une asymétrie d'information entre les SAE et les tutelles des établissements publics, sans associer ces dernières au projet.

Par ailleurs, la mission relève que des mécanismes d'échange d'informations financières entre l'État et ses établissements existent ou sont en cours d'étude. Leur rapprochement avec le projet du SAE pourrait produire des bénéfices en termes de cohérence et de simplicité pour les établissements publics, d'information des tutelles et de coût. **Deux pistes pourraient ainsi être explorées :**

- ◆ **profiter de l'adaptation des SI aux nouvelles réglementations Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP) pour y ajouter un volet suivi des achats³⁰.** Ce projet devant aboutir pour la fin de l'année avec un objectif d'avoir tous les SI des opérateurs adaptés à l'été 2015, pourrait s'inscrire dans le calendrier du SAE. Il pourrait y être ajouté un volet sur le développement d'un module de suivi des achats. Ce module serait ainsi à terme implanté dans les SI financiers des établissements publics et permettrait de remonter aux tutelles et au SAE des données uniformisées sur le suivi des achats ;
 - **avantages de cette proposition :** moindre coût pour le SAE puisque l'appel d'offre est porté par les établissements publics ; assurance de disposer des données uniformes obtenues à partir d'un module préparé à partir d'un cahier des charges type ;

³⁰ La mise en œuvre du décret GBCP nécessite une adaptation des SI financiers des opérateurs. A ce titre, la direction du budget (DB) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont décidé, plutôt que d'imposer un nouvel SI unique à tous, de mettre à jour un cahier des charges type portant sur la description du système automatisé de gestion budgétaire, financière et comptable des établissements publics pour que chaque opérateur fasse son propre appel d'offre (ou le mutualise) pour adapter leur SI.

Annexe III

- **inconvéniens de cette proposition** : application non entièrement dédiée aux achats. Aucune assurance que le SAE dispose d'une application de suivi propre, le suivi pouvant potentiellement se faire par remontée de fichier ;
- ◆ **ajouter un bloc « achat » dans le système d'information des opérateurs (SI-OPE)³¹ développé par la direction du budget** :
 - **avantages de cette proposition** : l'outil étant développé par la cellule informatique de la DB, l'ajout du « bloc achat » n'engendrerait aucun surcoût et pourrait être opérationnel très rapidement (quelques semaines/mois) ;
 - **inconvéniens de cette proposition** : lourdeur importante d'un processus prévoyant que les données soient intégrées par le ministère (bureau de tutelle ou RMA) ; niveau de renseignement dépendant de la bonne volonté des opérateurs à faire remonter leurs informations au ministère ; transmission des données peu régulière (une ou plusieurs fois par an).

4.2. Dans les ministères et les établissements publics, les leviers issus d'une modification des processus permettront de fiabiliser l'évaluation des gains achats et de conforter leur traduction en gains budgétaires effectifs

La mission a identifié, notamment au travers de son benchmark, plusieurs leviers issus d'une modification des processus qui auraient un triple objectif :

- ◆ dans un premier temps, élargir l'accès aux données renseignées dans IMPACT ;
- ◆ dans un second temps, renforcer la fiabilité des gains achats et l'implication de la fonction financière dans la validation des gains ;
- ◆ et enfin, instaurer un suivi des gains effectifs.

4.2.1. Élargir l'accès à IMPACT pour assurer une meilleure visibilité des données renseignées et rendre obligatoire la saisie et le suivi des plans actions achats

4.2.1.1. Une meilleure visibilité des données renseignées dans IMPACT afin de favoriser le partage des bonnes pratiques et des conditions tarifaires obtenues

Actuellement les projets achats saisis par les acheteurs ministériels ne sont connus que du ministère concerné et du SAE.

La mission propose de rendre accessible à l'ensemble des acheteurs des ministères les projets achats renseignés, afin notamment de leur permettre de vérifier si des marchés existent déjà sur le périmètre sur lequel ils travaillent et d'accéder à un comparatif de prix et de fournisseurs. Le module de recherche par mots clés au niveau de la description des projets achats permettrait d'accéder à tous les projets achats déjà réalisés sur le même segment. Ainsi, si pour chaque projet étaient renseignés obligatoirement les éléments de chiffrage et notamment les comparaisons entre les prix historiques et les prix obtenus à la suite de l'action de l'acheteur et si ces éléments étaient rendus accessibles, cela constituerait un référentiel détaillé des prix pratiqués pour chaque type d'achat³². Cette pratique est courante dans les EPIC et dans les

³¹ Outil de suivi des informations financières des opérateurs à disposition des ministères de tutelle, accessible par intranet. Il est déclaratif et renseigné par les bureaux de tutelle des ministères pour le compte des opérateurs et à partir des données transmises par les opérateurs. En 2013, un nouveau module sur le suivi des données immobilières a été ajouté, appelé « bloc immobilier ». Ce bloc intègre toutes les données sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

³² Par exemple, si acheteur travaille sur projet de marché pour des travaux de peinture, une recherche par le mot « peinture » lui donnerait accès à toutes les fiches des projets achats renseignés par l'ensemble des acheteurs de l'État ayant déjà effectué un marché de travaux de peinture.

entreprises du secteur privé que la mission a rencontrées (exemple de La Poste et de la RATP qui disposent de systèmes d'informations sur les achats qui intègrent notamment des benchmark de prix sur les achats les plus courants).

Proposition n° 4 : la mission propose de **rendre accessibles à l'ensemble des acheteurs des ministères les projets achats renseignés dans IMPACT**, afin notamment de permettre aux acheteurs de vérifier si des marchés existent déjà sur le périmètre sur lequel ils travaillent et ainsi accéder à un benchmark de prix et de fournisseurs.

Cette proposition s'inscrit totalement dans le projet de renforcer la stratégie d'achat interministérielle mais nécessitera peut-être de demander un avis de la CNIL sur la transparence des données.

4.2.1.2. Valoriser les plans actions achats

Les plans actions achats (PAA) demandés par le SAE aux ministères ne sont pas systématiquement renseignés dans IMPACT et peuvent être de présentation inégale.

La mission propose que le SAE, en lien avec les ministères, établisse un format type des PAA et que ceux-ci soient obligatoirement renseignés dans IMPACT après validation par les SG ministériels. Ils pourraient être mise à jour en cours d'année, les échanges avec le SAE se réalisant alors à partir des dernières mises à jour des PAA intégrés dans IMPACT.

L'objectif serait de s'assurer que les projets d'achats déclarés s'inscrivent bien dans le PAA et sont comptabilisés afin d'atteindre la cible de gain achats prévue. **A ce titre, la mission rappelle que les PAA sont censés couvrir l'intégralité des marchés passés par un ministère et/ou un établissement public et pas uniquement ceux permettant d'atteindre la cible.**

Proposition n° 5 : faire définir par le SAE un format standard de plan d'action achats qui serait obligatoirement saisi dans IMPACT par les ministères, transmis au SAE pour les établissements publics et mis à jour en cours d'année, le cas échéant.

Pour aller plus loin, la programmation des marchés pourrait également être renseignée dans IMPACT. En effet, tous les RMA et acheteurs disposent d'une programmation des marchés avec le calendrier de fin et de renouvellement des marchés pour le ministère. Ces programmations pourraient être intégrées dans IMPACT sous forme d'un calendrier, qui serait complété par les RMA au fur et à mesure des informations sur les marchés à renouveler. Ce partage de la programmation des marchés permettrait :

- ◆ au SAE d'avoir une bonne connaissance des segments sur lesquels de nombreux ministères vont devoir renouveler un marché et pouvoir leur proposer ainsi un marché interministériel ;
- ◆ aux RMA, d'une part, d'identifier si un autre ministère va passer un marché sur un même segment, auquel cas une mutualisation pourrait être envisagée et, d'autre part, utiliser la connaissance d'un autre RMA ayant récemment passé un marché sur le même segment (benchmark de prix, connaissance des fournisseurs, connaissance du marché, etc.).

Proposition n° 6 : dans le cadre du renforcement de la stratégie achat interministérielle, la mission propose que **le calendrier de la programmation des marchés³³ suivis par les RMA et le SAE** soit saisi dans IMPACT et qu'il soit rendu visible et accessible à tous les utilisateurs.

³³ Le seuil minimum des marchés à inscrire dans ce calendrier sera à définir entre les RMA et le SAE.

4.2.2. Fiabiliser l'évaluation des gains achats et renforcer l'implication de la fonction financière dans la validation des gains

En parallèle des pistes d'amélioration proposées ci-dessus pour compléter les informations renseignées dans IMPACT sur les projets achats, **la mission a constaté à l'issue de son benchmark que la validation externe des gains achats, qui permet d'en fiabiliser la réalité, constitue un facteur-clé de succès de leur transformation ultérieure en gain budgétaire.** D'autre part, le suivi de l'exécution des marchés (utilisation, dissidence, surconsommation...) constitue également un levier efficace de transformation du gain achats en gain budgétaire.

Les comparaisons suggèrent que les meilleures performances en termes d'achat sont souvent liées à la mise en place d'un véritable suivi de la performance achat et de l'exécution des contrats, surtout lorsque le système de suivi de la performance est confié conjointement au responsable achat (directeur achat ≈ RMA) et au contrôle de gestion (≈ contrôleur, DAF ou SAE), en veillant à ce que les résultats soient publiés à fréquence rapprochée (comité des achats, comité des marchés et une fois par an au conseil d'administration).

4.2.2.1. Afin de rapprocher les fonctions achats et finances, faire valider les gains achats par des personnes extérieures à l'équipe d'acheteurs l'ayant renseigné

Comme indiqué *supra*, le benchmark avec le secteur privé et les EPIC indique que l'État et la plupart des opérateurs semblent constituer les seules entités dans lesquelles les gains achats déclarés par les acheteurs ne sont pas validés par un acteur extérieur.

Pour s'assurer de la fiabilité des gains déclarés et de la pertinence des calculs associés, la mission propose donc de prévoir une validation externe. Elle pourrait intervenir pour tous les projets d'achats supérieurs à un seuil arrêté conjointement par le SAE et les RMA en lien avec le contrôle de gestion et contribuerait à rapprocher les fonctions achats et finances, comme le préconise l'annexe 4 du présent rapport.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées :

- ◆ la première serait de confier la tâche de validation des gains achats, après contrôle du RMA, à la cellule performance du SAE. En effet, le SAE suit déjà actuellement les projets achats renseignés dans IMPACT. En 2012, 1 800 fiches de projet achats ont été établies par les ministères, réparties sur l'année, elles pourraient être contrôlées et validées par le SAE. Cependant, la mission estime que cette piste ne permettrait pas réellement de faire procéder à la validation des gains par un interlocuteur externe au processus achats ;
- ◆ la seconde piste reposerait sur la mise en place au sein du SAE une équipe de contrôleurs de gestion dont l'une des fonctions serait de contrôler et valider les gains achats ; la mission écarte cette piste pour les mêmes raisons que la première et estime en outre que la création d'un pôle de contrôle de gestion au sein du SAE nécessiterait le développement d'une compétence nouvelle, consommatrice de ressources financières et humaines trop importantes au regard de l'enjeu ;
- ◆ la troisième piste consisterait à faire procéder à ce contrôle par le contrôleur budgétaire comptable ministériel (CBCM) au sein des ministères et par le comptable au sein des établissements publics ; la mission ne retient pas cette proposition car la validation effective des gains achats nécessite un niveau d'implication difficile à mobiliser par les CBCM ou les comptables au regard de leurs autres missions ;

- ◆ la quatrième piste, **qui a la préférence de la mission, consisterait à faire valider les gains achats par un contrôleur de gestion placé au sein de l'équipe du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF du ministère.** Au sein des établissements publics, compte-tenu d'un développement plus avancé de la fonction de contrôle de gestion, cette mission pourrait être assurée par un membre du service de contrôle de gestion ; le cas échéant, par un agent de la DAF détaché au sein de la direction des achats. Ce contrôleur de gestion, outre la validation des gains achats, pourrait procéder à un suivi des marchés dans CHORUS (pour les ministères) et de leur exécution, établir des analyses financières sur les achats, vérifier le respect de l'exclusivité des marchés et procéder à des expérimentations sur le taux de transformation des gains achats en gains budgétaires.

Proposition n° 7 : confier à un contrôleur de gestion placé au sein de l'équipe du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF du ministère la mission de valider les gains achats calculés par les acheteurs au-delà d'un seuil à définir

La mission a conscience que cette proposition pourrait générer des besoins en ETP, cependant, elle souligne l'importance des montants des gains achats et gains budgétaires en jeu.

En outre, le rôle de ce nouveau contrôleur de gestion pourrait venir en appui du rôle de lutte contre la dissidence et respect de l'exclusivité d'un marché que le projet³⁴ de circulaire sur les achats de l'État et de ses établissements publics prévoit d'allouer au réseau des comptables³⁵.

En appui de ces éléments, le contrôle de l'exclusivité n'ayant pas vocation à être réalisé par les comptables publics, dont il convient de rappeler qu'ils sont responsables sur leurs propres deniers des compétences qui leurs sont attribuées³⁶, une réflexion pourrait être menée pour déléguer cette compétence aux contrôleurs de gestion placés auprès des RMA. Ce point pourrait être étudié par le SAE et les RMA en lien avec la direction du budget et la direction générale des finances publiques.

4.2.2.2. Conformément à la nouvelle circulaire relative aux achats, renforcer les échanges entre les RMA et les DAF afin de mieux articuler les échanges sur les achats lors des conférences budgétaires

Le projet de circulaire³⁷ prévoit que « 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 ».

A ce titre, il convient de renforcer les échanges entre les RMA et les DAF au sein de chaque ministère. Un premier lien pourrait s'opérer par l'intermédiaire du contrôleur de gestion précité, placé auprès du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF. Une rencontre régulière entre les services du DAF et du RMA doit également être instaurée ou confirmée lorsqu'elle existe déjà. Ces échanges pourraient intervenir en amont des conférences budgétaires.

³⁴ Point II-1-a du projet de circulaire sur les achats de l'État et de ses établissements publics dans la version connue à la date du dépôt du présent rapport.

³⁵ Le projet de décret en cours de signature confie aux comptables le contrôle de l'exclusivité d'un marché conformément aux articles 76 et 77 du code des marchés publics. Mais il est vraisemblable que ce contrôle de régularité ne relève que la compétence de l'ordonnateur (articles 19 et 20) Sans parler du fait qu'ils n'ont pas accès à IMPACT ni au suivi des marchés ministériels et/ou interministériels autres que ceux indiqués sur le site internet du SAE.

³⁶ La responsabilité sur deniers propres des comptables publics expliquent la restriction de la compétence en termes de contrôle de la régularité aux recettes et aux dettes et non aux dépenses (dont l'ampleur pourrait très largement dépasser les biens propres des comptables).

³⁷ Point I-1-b du projet de circulaire relative aux achats de l'État et de ses établissements publics dans a rédaction à date du dépôt du présent rapport.

Proposition n° 8 : systématiser une rencontre régulière dans chaque ministère entre le DAF et le RMA, *a minima* en amont des conférences budgétaires.

Proposition n° 9 : proposer qu'au moins **une fois par an** une communication sur la situation des plans d'actions achats et leur traduction en gains budgétaires soit faite dans le cadre du collège des DAF piloté par la direction du budget.

4.2.2.3. Compléter l'indicateur transversal d'efficience de la performance achat présent dans les PAP

Un nouvel indicateur de performance achat a été intégré dans les projets annuels de performance 2013. Cet indicateur « efficience de la fonction achat », établi conformément aux prescriptions édictées par le SAE, assure le relais sur chaque périmètre ministériel, du suivi des gains achats inscrits dans les plans d'action achats de l'État, en lien avec les responsables ministériels achat.

Certains ministères rencontrés ont indiqué vouloir améliorer cet indicateur, en y apportant la précision de la part de chaque programme contributeur à la performance achat du ministère. Cela consisterait à préciser les gains relatifs aux actions achats menées sur chaque programme ministériel contributeur. Techniquement, cela se traduirait par l'ajout d'autant de lignes que de programmes contribuant à cet indicateur. Les RMA estiment que cette piste d'amélioration, somme toute modeste, aurait l'avantage de mieux responsabiliser les responsables des programmes « métiers » qui disposent d'importants moyens pour effectuer des achats et qui ne sentent pas suffisamment concernés par un indicateur qui ne relève pas de leur programme. La mission fait sienne cette proposition.

Proposition n° 10 : la mission recommande de **préciser l'indicateur d'efficience de la fonction achat** renseigné dans la Projets annuels de performance en y **ajoutant les données par programme** contribuant à la performance achat.

4.2.3. Instaurer un suivi des gains effectifs

4.2.3.1. Renforcer la lutte contre la dissidence et la surconsommation en poursuivant l'expérimentation menée par le ministère de l'intérieur par une extension à d'autres ministères ou établissements publics

Concomitamment aux travaux menés par le ministère de l'Intérieur sur certains gros marchés dans le cadre de la lutte contre la dissidence (cf. *supra*), des expérimentations pourraient être menées par des ministères ou établissements publics volontaires sur certains segments d'achats pour quantifier l'impact budgétaire d'une démarche achat.

Par exemple, sur les dépenses de voyage une analyse comparatives des données de dépenses issues de Chorus et des données par type de voyage fournies par le titulaire du marchés pourrait permettre de calculer l'impact budgétaire de la démarche achat en comparant l'effet prix et l'effet volume (cf. pièce-jointe n°6).

Les conditions pour expérimenter cette méthode sont :

- ◆ un groupe de marchandise = 1 compte PCE = 1 marché ou 1 fournisseur (idéalement) ;
- ◆ des statistiques fournisseurs (avec des données sur les prix unitaires, les volumes) sur au moins deux années ;
- ◆ un outil de contrôle de gestion pour automatiser les calculs et une formule pour actualiser les prix historiques ;

Annexe III

- ♦ une partie des calculs pourrait être à la charge du prestataire (à intégrer dans le cadre d'une clause de progrès ou une clause de bonus/malus ou clause d'intéressement).

Proposition n° 11 : lancer des expérimentations par des ministères et/ou établissements publics volontaires **sur le suivi de la dissidence et de la surconsommation et le calcul de l'impact budgétaire de la démarche achat** sur quelques groupes de marchandises précis³⁸.

4.2.3.2. Demander au SAE d'élaborer un bilan détaillé sur la politique d'achat de l'État et de ses établissements publics

Le rapport d'activité annuel du SAE se concentre sur les mesures et méthodes mises en œuvre par le SAE en lien avec les ministères et les établissements publics sur l'année considérée.

La mission estime que ce rapport devrait être complété par des développements précis sur l'évolution de la politique d'achats, qui pourrait présenter les différents indicateurs proposés supra par la mission et présenter un suivi des gains budgétaires issus des gains achats qui auront pu être suivis. Ce bilan détaillé s'inscrirait dans le projet de circulaire relative aux achats de l'État et de ses établissements publics, qui prévoit que le SAE, en s'appuyant sur les bilans établis par les ministères et les établissements publics, devra transmettre aux ministres de l'économie et du budget une consolidation des bilans des plans d'actions achats.

Cette analyse pourrait s'appuyer sur les indicateurs intégrés dans IMPACT (cf. supra), ainsi que sur les indicateurs obtenus grâce aux futures restitutions SPEND (montant des dépenses annuelles par groupes de marchandises, par ministère, taux de dissidence, nombre de marchés interministériels, liste des fournisseurs les plus utilisés).

Ce rapport pourrait en outre restituer des informations concernant les indicateurs de performance achat autres que financiers : recours aux marchés à clauses sociales, à clauses de développement durable, délais moyen de paiement.

Enfin, conformément à ce que pratique le ministère de la défense chaque année, un bilan de la maturité des achats ministériels pourrait être établi pour l'ensemble des fonctions achats des ministères voir des établissements publiques grâce au module de maturité des achats présent dans IMPACT et actuellement accessible qu'au ministère de la défense. Ce module permet au travers de plusieurs indicateurs (nombre de formations effectuées, nombre d'achats réalisés, nombre de marché transverses signés, ...) d'évaluer la maturité des acheteurs. Outre l'intérêt de disposer d'une cartographie de la maturité des organisations achat de l'ensemble des ministères cela permettrait aux RMA d'identifier les pistes d'amélioration à mettre en œuvre dans leurs réseaux d'acheteurs. De la même manière, sur la base des analyses esquissées par la mission (cf. annexe 2), un suivi de la maturité achats des établissements publics pourrait également être présenté.

Proposition n° 12 : la mission recommande l'élaboration annuelle par le SAE **d'un rapport détaillé sur la stratégie des achats mise en œuvre**, qui intégrerait, outre une présentation des PAA des ministères et des opérateurs, une **restitution de la performance des achats** (gains achats, gains budgétaires établis grâce aux recommandations supra, recours aux marchés à clause sociales, de développement durable aux PME, performance des acheteurs).

Proposition n° 13 : donner accès à tous les services accédant à IMPACT à la **matrice de maturité des achats**, pour que chaque ministère puisse auto-évaluer régulièrement son organisation achat et l'améliorer.

³⁸ En s'inspirant de la méthode présentée en pièce-jointe n°6.

Annexe III

Pièce-jointe n° 1 : Liste des groupes de marchandises portant sur les achats

Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupe marchandises	Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupes marchandises
Achats courants	01	Affranchissement et impression	01.01	Affranchissement	01.01.01	AI expédition	Achats Courants	05	Prestations générales	05.01	Communication	05.01.01	PG action communicat
					01.01.02	AI matériel courrier						05.01.02	PG représentation
			01.02	Impression	01.02.01	AI impressions				05.02	Déplacements-achats directs	05.02.01	PG achat déménag RH
	02.01	Logiciels	02.01.01	IT logiciels	05.02.02	PG voyageur							
			02.02	Matériel informatique	02.02.01	IT micro-ordinateur				05.02.03		PG hébergement	
					02.02.02	IT serveurs				05.02.04		PG péage	
					02.02.03	IT grand système				05.03	Formation	05.03.01	PG formation
					02.02.04	IT autre mat info						05.03.02	PG informaticien
					02.02.05	IT matériel loué						05.03.03	PG forma bureautique
	02.02.06	IT maintenance info			05.04	Nettoyage				05.04.01	PG collecte déchets		
	02.03	Prestation informatiques	02.03.01	IT serv informatique						05.05	Restauration	05.05.01	PG restauration adm
			02.03.02	IT assistance	05.06	Transport						05.06.01	PG transport fonds
	02.04	Solutions d'impression	02.04.01	IT achat de copieurs						05.06.02	PG transport biens		
			02.04.02	IT achat imprimantes						05.06.03	PG transport agent		
			02.04.03	IT service copie						05.06.04	PG transitaire		
			02.04.04	IT location de copieurs						05.07	Autres prestations	05.07.01	PG prime assuranc
			02.04.05	IT maintenance repro								05.07.02	PG autres services
	02.05	Réseaux informatiques	02.05.01	IT transport données	05.07.03	PG études, conseils							
			02.06	Télécommunications	02.06.01	IT achat tél mobile				05.07.04		PG enquête	
	02.06.02	IT serv tél mobile			05.07.05	PG prest certificat							
	02.06.03	IT serv VOIP TOIP			05.07.06	PG serv juridique							
	02.06.04	IT achat tél fixe			05.07.07	PG frais bancaire							
	02.06.05	IT achat tél fixe			05.07.08	PG laboratoire							
	02.06.06	IT serv tél fixe			05.07.09	PG autre prestation							
	03	Fournitures générales	03.01	Abonnement et documentation	03.01.01	FG livres revues				05.07.10		PG Redevances	
			03.02	Fournitures de	03.02.01	FG papier et							

Annexe III

Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupe marchandises	Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupes marchandises
						dérivés							financement PPP
				bureau	03.02.02	FG cons informatique	Achats métiers	06	Achats spécifiques	06.01	Biens culturels	06.01.01	AS bien culturel
				bureau	03.02.03	FG fournitures de bureau				06.02	Soins et biens médicaux	06.02.01	AS santé, acte analy
			03.03	Mobilier	03.03.01	FG achat mobilier				06.03	Pdts de santé	06.03.01	AS pdt pharmaceutique
					03.03.02	FG location mobilier						06.03.02	AS matériel médical
					03.03.03	FG Divers mobiliers PPP Balard						06.03.03	AS pdt laboratoire
			03.04	Véhicules	03.04.01	FG achat de véhicule				06.04	Vétérinaire	06.04.01	AS frais vétérinaire
					03.04.03	FG entretien véhicule				06.05	Environnement	06.05.01	AS gestion du risque
					03.04.04	FG pièces détachées						06.05.02	AS animaux
					03.04.05	FG location véhicule				06.06	Monnaie Finance	06.06.01	AS institut d'émission
					03.04.06	FG carburant huile				06.06.02	AS médailles		
					03.04.07	FG redevance véhicule				06.07	Huissiers	06.07.01	AS huissiers justice
			03.05	Autres fournitures	03.05.01	FG achat alimentaire				06.08	Défense - sécurité	06.08.01	AS explosifs
					03.05.02	FG habillement	06.08.02	AS munitions					
					03.05.03	FG audiovisuel	06.08.03	ASQ nucléaire biologi					
					03.05.04	FG équipt électrique	06.08.04	AS armes					
					03.05.05	FG électroménager	06.08.10	AS équipement indivi					
					03.05.06	FG droguerie	06.08.12	AS mco aéronautique					
					03.05.07	FG quincaillerie	06.08.13	AS mco navals					
					03.05.08	FG outillage	06.08.14	AS mco terrestre					
					03.05.09	FG entretien outillage	06.08.15	AS autre mco					
					03.05.10	FG fourniture divers	06.08.16	AS études d'armement					
					03.05.11	FG location matériel	06.08.18	AS mat maintien ordre					
					03.05.12	FG redevance matériel	06.08.20	AS moyens nautiques					

Annexe III

Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupe marchandises	Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupes marchandises				
					03.05.13	FG autres achats stockés											
Achats courants	04	Immobilier	04.01	Loyers et charges locatives	04.01.01	IM location immo						06.08.21	AS signal maritime militaire				
					04.01.02	IM charge location						06.08.23	AS redevance mat mil				
			04.02	Copropriété	04.02.01	IM charge copro						06.09	Concours et examens	06.09.01	AS M œuvre examens		
			04.03	Prestation de bâtiment	04.03.01	IM aménagement immo						06.10	Prestation Immobilière	06.10.01	AS résa de logement		
					04.03.02	IM espaces verts						06.11	Sécurité civile	06.11.01	AS mat spécifique		
					04.03.03	IM ascenseurs						06.12	Infrastructure-transport	06.12.01	AS enquête publique		
					04.03.04	IM entretien divers								06.12.02	AS études avant DUP		
					04.03.05	IM sécurité incendie						06.13	Véhicules techniques	06.13.01	AS matériel techniq		
					04.03.06	IM chauffage								06.14	Entretien	06.14.01	AS signal vertical
					04.03.07	IM serv surveillance										06.14.02	AS signal horizontal
					04.03.08	IM matériel sécurité						06.14.03	AS équipi sécurité				
					04.03.09	IM nettoyage						06.14.04	AS signalisation maritime civil				
			04.04	Énergie et fluides	04.04.01	IM eau						06.15	Exploitation	06.15.01	AS équipi dynamique		
					04.04.02	IM électricité								06.15.02	AS fondant routier		
					04.04.03	IM fioul						18.01	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	18.01.01	Honoraires-enquêtes sociales ou de personnalité		
					04.04.04	IM autres énergies								18.01.02	honoraires -contrôle judiciaire		
					04.04.05	IM gaz tout type								18.01.03	Jurés , témoins et parties civiles		
			04.05	Investissements immobiliers	04.05.03	IM redevance immob						18.01.04	Frais d'enquête et de surveillance				
			04.06	BTP	04.06.02	IM matériaux de const						19	Intérêts moratoires, indemnités-pénalités, condamnations et redevances	19.01.01	Intérêts moratoires		
					04.06.03	IM voirie TP - Divers								19.01.02	Indemnités, dommages et intérêts		
					04.06.04	IM chaussée								19.01.03	Autres pénalités et condamnations		

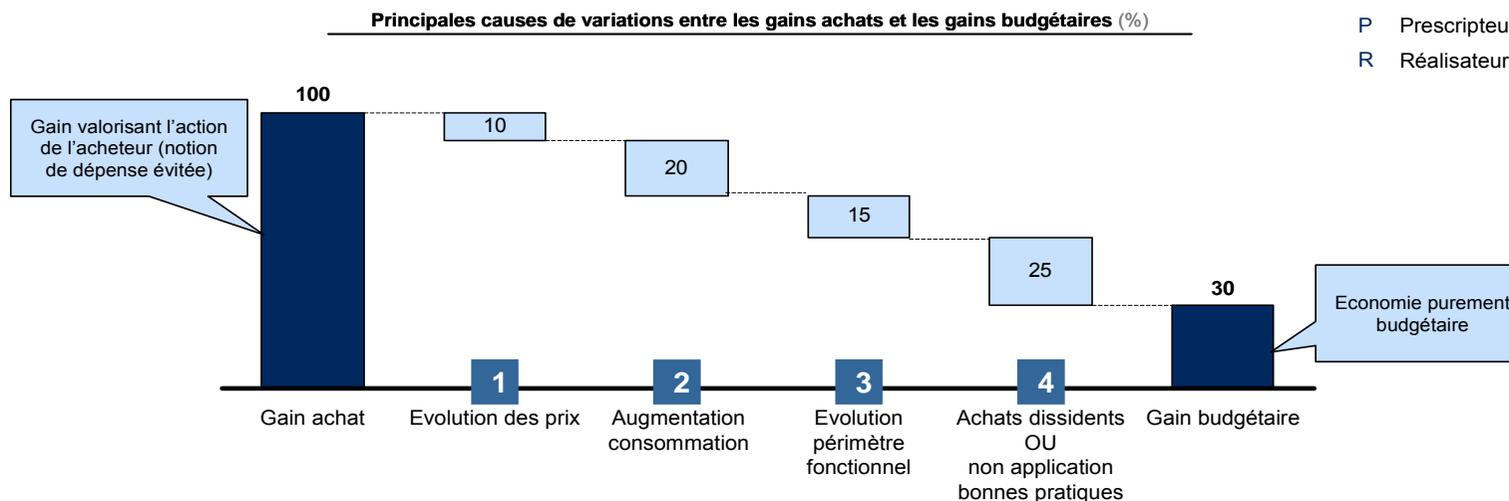
Annexe III

Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupe marchandises	Type achat	Domaine	Libellé Domaine	Segment	Libellé Segment	GM	Groupes marchandises
					04.06.05	IM répar ouvrage d'art				19.02	Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs	19.02.01	Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs

Pièce-jointe n° 2 : Extrait du PPT de la mission SAE de juin 2012 (planche 29) : « la sécurisation des gains achats en gains budgétaires »

6 Gouvernance – La sécurisation de la transformation des gains achats en gains budgétaires demande l’activation de plusieurs leviers

A Animateur
P Prescripteur
R Réalisateur

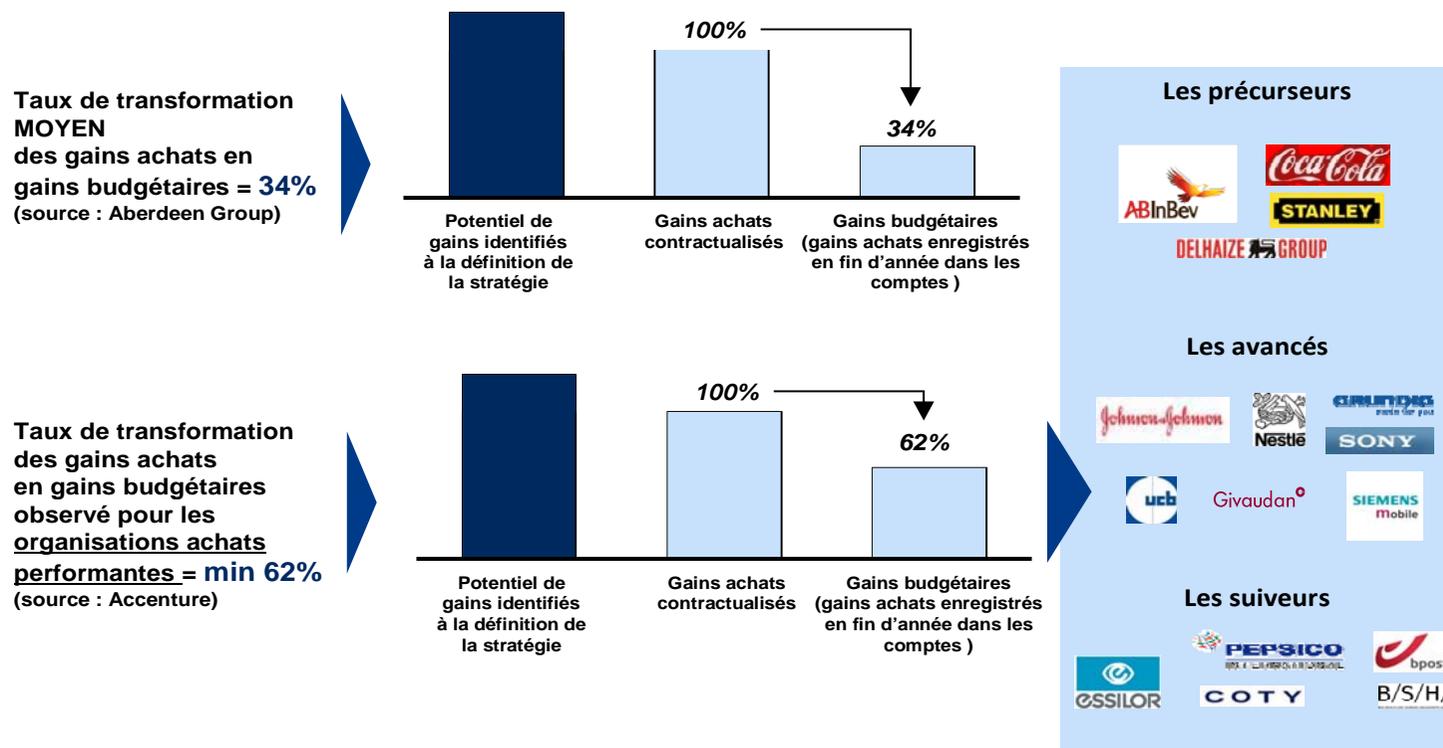


	Cause de non-transformation des gains achats en budg.	Enjeux financiers	Exemples de leviers à activer	Rôle du SAE	Faisabilité des leviers
1	Evolution des prix		<ul style="list-style-type: none"> Optimiser les clauses de révision des prix Contrôler la conformité des factures fournisseurs aux prix du marché Renforcer le pilotage des remises de fin d'année 	P / R	
2	Augmentation des consommations		<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place des politiques de consommation Renforcer la responsabilisation des services sur les consommations Limiter / contrôler la possibilité d'utiliser les économies achats pour acheter plus 	A	
3	Evolution du périmètre fonctionnel (avenant)		<ul style="list-style-type: none"> Anticiper les évolutions probables de besoins dans les cahiers des charges Responsabiliser les fournisseurs sur les surcoûts liés aux avenants Mieux dialoguer avec les fournisseurs sur les coûts des avenants 	P / R	
4	Achats dissidents ou non application des bonnes pratiques achats		<ul style="list-style-type: none"> Mesurer et minimiser les achats hors contrat SAE Garantir la déclinaison des accords cadres au niveau ministériel Renforcer les compétences achats / « auditer » les pratiques achats 	P	

SOURCE: Retour d'expériences sur un panel d'entreprises clientes ACN / Mck

Pièce-jointe n°3 : taux de transformation des gains achats en gains budgétaires (source : Accenture)

Eléments de benchmark Taux de transformation des gains achats en gains budgétaires



Annexe III

Pièce-jointe n° 4 : Exemple de fiche complémentaire au projet achat renseigné dans IMPACT

Achat récurrent			
Indicateurs achats (euro)			
<i>Nom et rapide descriptif projet achat.</i>			
I - Données complémentaires :			
Coordonnées de l'acheteur :		<i>(téléphone/mail)</i>	
Coordonnées du prescripteur :		<i>(téléphone/mail)</i>	
Programmes budgétaires concernés :			
Numéro marché CHORUS :			
Numéro fournisseur (SIRET)			
II - Leviers Achats utilisés : (cocher le ou les leviers utiliser - plusieurs choix possibles)			
Globalisation / Massification	<input type="checkbox"/>	Achat socio-responsable	<input type="checkbox"/>
Maîtrise des conso. (juste nécessaire)	<input type="checkbox"/>	Recours à une PME	<input type="checkbox"/>
Standardisation / Simplification	<input type="checkbox"/>	Achat eco-responsable	<input type="checkbox"/>
Externalisation	<input type="checkbox"/>	Achat innovant	<input type="checkbox"/>
Faire jouer la concurrence	<input type="checkbox"/>		
Appel d'offres	<input type="checkbox"/>		
Négocié avec mise en concurrence	<input type="checkbox"/>		
Négocié sans mise en concurrence	<input type="checkbox"/>		
Marché interministériel	<input type="checkbox"/>		
Autres (à préciser) :	<input type="text"/>		
III - Performance achat :			
Offre initiale du fournisseur retenue	[o]	200 000 €	
Durée de réalisation	[i]	36	mois
Données :		Achat récurrent	Premier achat ou achat non récurrent
Offre fournisseur retenue	[a]	185 000 €	
Montant objectif achat	[b]	190 000 €	
Montant achat	[c]	182 000 €	
Indicateurs :			
Gain négociation	[c-o]	-18 000 €	0 €
Ecart à l'objectif achat	[c-b]	-8 000 €	0 €
IV - Performance économique :			
Données :			
Marché précédent	[d]	173 000 €	
Dépenses actuelles	[e]	164 700 €	
Montant moyen offres fournisseurs	[o]		
Montant de référence :			
indice(s) revalorisation (à préciser)			
inflation 2011 et 2012		1,60%	1,70%
...			
autre(s) paramètre(s) (à préciser)			
évolution marché constaté		4,00%	
...			
Montant référence : <i>(calcul)</i>	[f]	185 906 €	
Indicateurs :			
Impact sur les comptes	[g=c-e]	17 300 €	0 €
Impact sur les comptes annuel	[g/i*12]	5 767 €	0 €
Evolution des prix	[c-f]	-3 906 €	0 €
Evolution des prix (%)	[(c-f)/f]	-2,10%	#DIV/0!
Evolution du volume	[f-e]	21 206 €	0 €
Evolution du volume (%)	[(f-e)/e]	12,88%	#DIV/0!
Gain achat (12 mois)	[(f-c)/i*12]	1 302 €	0 €
Commentaires :	<input style="width: 100%; height: 30px;" type="text"/>		

Source : Mission IGF

Annexe III

Premier achat ou achat non récurrent			
Indicateurs achats (euro)			
Nom et rapide descriptif projet achat.			
I - Données complémentaires :			
Coordonnées de l'acheteur :		(téléphone/mail)	
Coordonnées du prescripteur :		(téléphone/mail)	
Programmes budgétaires concernés :			
Numéro marché CHORUS :			
Numéro fournisseur (SIRET)			
II - Leviers Achats utilisés : (cocher le ou les leviers utiliser - plusieurs choix possibles)			
Globalisation / Massification	<input type="checkbox"/>	Achat socio-responsable	<input type="checkbox"/>
Maîtrise des conso. (juste nécessaire)	<input type="checkbox"/>	Recours à une PME	<input type="checkbox"/>
Standardisation / Simplification	<input type="checkbox"/>	Achat eco-responsable	<input type="checkbox"/>
Externalisation	<input type="checkbox"/>	Achat innovant	<input type="checkbox"/>
Faire jouer la concurrence	<input type="checkbox"/>		
Appel d'offres	<input type="checkbox"/>		
Négocié avec mise en concurrence	<input type="checkbox"/>		
Négocié sans mise en concurrence	<input type="checkbox"/>		
Marché interministériel	<input type="checkbox"/>		
Autres (à préciser) :			
III - Performance achat :			
Offre initiale du fournisseur retenue	[o]	480 000 €	
Durée de réalisation	[i]	36	mois
Données :		Achat récurrent	Premier achat ou achat non récurrent
Offre fournisseur retenue	[a]	470 000 €	Action de progrès
Montant objectif achat	[b]	475 000 €	
Montant achat	[c]	463 000 €	
Indicateurs :			
Gain négociation	[c-o]	0 €	-17 000 €
Ecart à l'objectif achat	[c-b]	0 €	-12 000 €
IV - Performance économique :			
Données :			
Marché précédent	[d]		
Dépenses actuelles	[e]		
Montant moyen offres de l'appel d'offre	[o]	487 000 €	
Montant de référence :			
indice(s) revalorisation (à préciser)			
inflation 2011 et 2012			
...			
autre(s) paramètre(s) (à préciser)			
évolution marché constaté			
...			
Montant référence : (calcul)	[f]	0 €	
Indicateurs :			
Impact sur les comptes	[g=c-e]	0 €	-24 000 €
Impact sur les comptes annuel	[g/i*12]	0 €	-8 000 €
Evolution des prix	[c-f]	0 €	0 €
Evolution des prix (%)	[(c-f)/f]	#DIV/0!	#DIV/0!
Evolution du volume	[f-e]	0 €	0 €
Evolution du volume (%)	[(f-e)/e]	#DIV/0!	#DIV/0!
Gain achat (12 mois)	[(f-e)/i*12]	0 €	5 667 €
Commentaires :			

Source : Mission IGF

Annexe III

Pièce-jointe n° 5 : Indicateur d'efficacité de la fonction achat : exemple de l'indicateur renseigné dans le PAP 2013 du ministère de l'éducation nationale qui couvre les achats des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche :

INDICATEUR 3.5 : Efficacité de la fonction achat							
(du point de vue du contribuable)							
indicateur transversal							
	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Gains relatifs aux actions achat	M€	n.d	7,02	s.o	11,44	10,19	4,4

Précisions méthodologiques

Source : SG-SAAM –Mission Achats
 Champ : France métropolitaine + DOM + COM
 Services centraux et déconcentrés des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mode de calcul :

Cet indicateur permet d'estimer les gains d'achats potentiels résultant d'une stratégie ministérielle en utilisant les leviers d'actions mis à la disposition des acheteurs (nationaux et académiques) issus de la mutualisation, de la standardisation, de l'ajustement au juste besoin, de la négociation, de l'externalisation, d'une approche « coût global », etc. La méthode de calcul est conforme à la définition prévue en annexe n°7 de la circulaire n° DF -2MPAP-12-3089 du 30 mars 2012.

L'indicateur est décliné au niveau du SAE (indicateur 218.5.1 « gains relatifs aux actions achat interministérielles animées par le service des achats de l'État ») et au niveau des ministères. La méthode de calcul des gains d'achats interministériels et ministériels est identique. Celle-ci est fondée sur la comparaison entre :

- des prix ou situations « de référence », éventuellement révisés selon les termes du marché, et prenant en compte l'évolution du marché économique si celle-ci est supérieure à 4 % en valeur absolue ;
- des prix ou une situation « nouveaux » après intervention de l'acheteur ministériel.

Les prévisions et les constats de gains achats sont suivis via le logiciel IMPACT déployé depuis 2010. Les données pour le calcul des gains proviennent de deux sources :

- la cartographie interministérielle des achats courants fournie par le SAE, à partir d'extractions de données de l'application financière Chorus pour l'année n-2 ;
- l'enquête nationale de collecte de plans académiques des achats calculés sur la base d'extraction de données de Chorus pour l'année n-1.

Explication des valeurs cibles :

Les mesures d'économie en termes de gains reposent sur l'effet volume. D'autres mesures influent également sur la performance économique telles que :

- l'accroissement de la concurrence sur les réponses aux appels d'offres (facteur exogène),
- la rationalisation de la dépense,
- la diminution du volume d'achats par de nouveaux comportements de consommation (impression systématique en recto/verso et dématérialisation),
- la substitution par des articles moins onéreux tout en préservant la qualité (exemple : achat de cartouches d'imprimantes « génériques »).

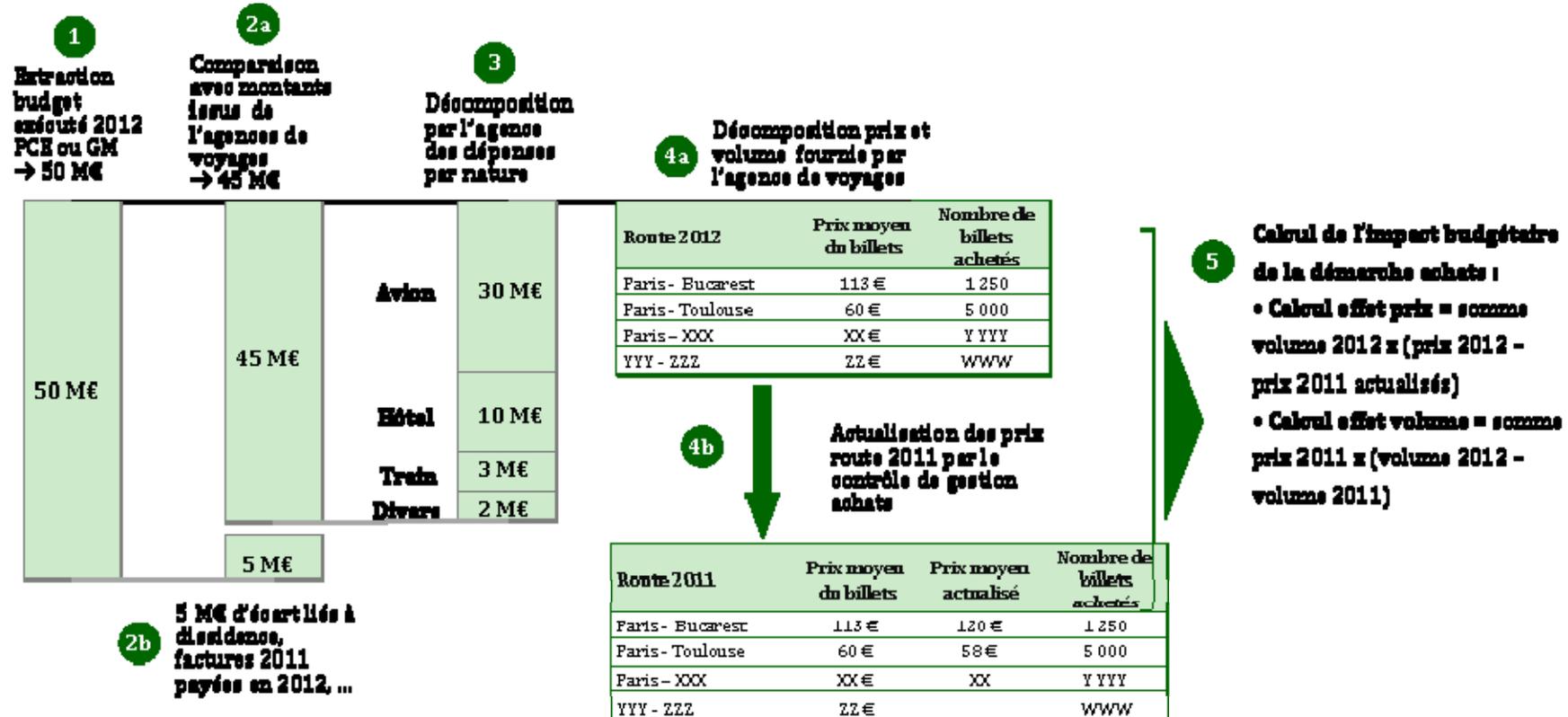
Les valeurs de cet indicateur sont soumises aux comités des achats du SAE qui fixent la cible d'économie pour chacun des départements ministériels.

La prévision 2012 fixée par le SAE à 11,44 M€ est totalement déployée au travers des plans d'économies académiques auxquels s'ajoutent les actions nationales. Les économies prévues concernent les segments d'achats suivants : impression et affranchissement, informatique et téléphonie, fournitures générales, immobilier (énergie et fluides, marchés de travaux) et prestations générales (voyages outre mer, déplacements des membres de jury,...).

Compte tenu des économies déjà réalisées grâce à la mutualisation nationale des achats depuis 2006, la prévision 2013 est évaluée à 10,19 M€, sous réserve d'une redéfinition des objectifs de performance par le comité des achats. A ce stade, le plan d'économie du MEN et MESR pour 2013-2015 prévoit la trajectoire suivante : 10,19 M€ en 2013, 9,7 M€ en 2014 et 4,4 M€ en 2015. Cette prévision à hauteur de 4,4 M€ en 2015, indicative à ce stade, nécessite une analyse conjointe avec le SAE avant d'être confirmée.

Annexe III

Pièce-jointe n°6 : Exemple de calcul de l'impact budgétaire de la démarche achats sur les dépenses de voyages



Source : Accenture, inspiré d'une méthode utilisée par TOTAL.

Annexe III

Pièce-jointe n°7 : benchmark réalisé par la Mission

Entité	Suivi du passage gain achat au gain budgétaire
Ministères	
Ministères finances/budget/redressement productif	Non
Ministère de la défense	Non mais travaux en cours
Ministère de l'intérieur	Non sauf sur quelques segments
Ministère de la justice	Oui méthode Justice
MEDDE	Non
Établissements publics	
CEA	Non
CNRS	Non
INSERM	Non
INRA	Non
EFS	Non
Pôle Emploi	Non
VNF	Non
ADEME	Non
Louvre	Non
CNOUS/CROUS	Non
EPIC	
SNCF	Non
RATP	Oui partiellement
LA POSTE	Non
Société anonyme à capital public	
Radio France	Non
Entreprises privées	
SANOFI	Non
BNPPARIBAS	Non
AUCHAN	Oui intégralement
SOLVAY RHODIA (séminaire EBG)	Non
SIEMENS (séminaire EBG)	Non
ALCATEL LUCENT (séminaire EBG)	Oui partiellement
AIR France KLM (séminaire EBG)	Oui partiellement
SIEVO	Oui, système le plu abouti utilisé par plusieurs EPIC

Source : Mission IGF

ANNEXE IV

La gouvernance des achats

SOMMAIRE

1. SYNTHÈSE DE L'ANNEXE	2
1.1. L'unification de gouvernance des achats de l'État est encore récente	2
1.2. La maturité des organisations ministérielles en matière d'achat est hétérogène.....	2
1.3. Le pilotage interministériel des stratégies achats de l'État, sous l'égide du SAE, doit désormais devenir plus directif, sur la base des nouveaux textes en cours de validation par le Gouvernement.....	4
1.4. Le renforcement des ressources du SAE en 2014 doit être arbitrée	6
1.5. Les opportunités pour redynamiser la démarche sont réelles	6
2. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE GOUVERNANCE CONSOLIDÉE DES ACHATS DE L'ÉTAT IMPLIQUE D'IMPULSER AU NIVEAU INTERMINISTÉRIEL DES CHANGEMENTS CULTURELS ET ORGANISATIONNELS AU SEIN DES MINISTÈRES ET DE MOBILISER QUATRE TYPES DE LEVIERS.....	8
3. MEME UNIFIÉE SOUS L'ÉGIDE DU SAE DEPUIS 2009, LA GOUVERNANCE DES ACHATS DE L'ÉTAT EST CONFRONTÉE À UNE COMPLEXITÉ INTRINÈQUE LIÉE À LA DISPERSION DES ACTEURS DE L'ACHAT ET LA MULTIPLICITÉ DES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA FONCTION ACHATS	11
3.1. La complexité est liée à la dispersion des acteurs de l'achat au niveau interministériel et ministériel, central et déconcentré, inévitable compte-tenu de l'organisation administrative de l'État en dépit des efforts de rationalisation engagés par plusieurs ministères	11
3.2. La complexité tient également à la multiplicité de ses objectifs qui peuvent être potentiellement contradictoires	18
3.3. Cette complexité intrinsèque impose sans doute des limites structurelles à l'efficacité de la gouvernance des achats de l'État et à la performance des stratégies interministérielles.....	19
3.4. Les pratiques mises en œuvre dans le secteur privé confortent la stratégie mise en place pour l'État depuis 2009 mais soulignent aussi les spécificités intrinsèques de l'organisation des achats de l'État.....	20
4. LA FONCTION ACHATS DANS LES MINISTÈRES, STRUCTURÉE AUTOUR DES RMA, EST CARACTÉRISÉE PAR UNE FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ EN TERMES D'ORGANISATION ET DES NIVEAUX DE MATURITÉ VARIABLES.....	24
4.1. La fonction achats au sein des ministères s'est structurée progressivement autour des responsables ministériels des achats mis en place à compter de 2008	24
4.1.1. <i>Le positionnement fonctionnel et hiérarchique des RMA et ses liens avec les secrétaires généraux est variable.....</i>	24
4.1.2. <i>Les équipes des RMA sont organisées de façon variable suivant les ministères</i>	26
4.1.3. <i>Le métier d'acheteur, identifié en tant que tel, est encore émergent.....</i>	36
4.2. La maturité des ministères en matière d'organisation achats est hétérogène et souligne que les ministères se sont diversement appropriés la démarche de rationalisation de leur organisation	37

4.3.	En s'appuyant sur les pratiques des ministères les plus performants, l'amélioration de la gouvernance au sein des ministères suppose de renforcer l'influence des RMA et de développer le lien entre les fonctions achats et financières.....	42
4.4.	Les pratiques achats des ministères sont hétérogènes et présentent des niveaux de maturité variables qui ont fait l'objet d'une évaluation par la mission en vue de l'établissement d'un score de maturité	43
4.4.1.	<i>Les liens entre les RMA et les principaux acteurs du ministère doivent être mieux structurés.....</i>	43
4.4.2.	<i>Le contrôle de l'exécution des marchés par les RMA est encore peu outillé et doit être renforcé.....</i>	59
5.	LE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL DES STRATÉGIES ACHATS DE L'ÉTAT, SOUS L'EGIDE DU SAE, DOIT DESORMAIS DEVENIR PLUS DIRECTIF, SUR LA BASE DES NOUVEAUX TEXTES, ET ADOPTER UNE VISION PLUS LARGE DE L'ACHAT, DU BON CALIBRAGE DES BESOINS AU SUIVI DE L'EXECUTION DES MARCHES.....	66
5.1.	La mesure de la couverture des achats de l'Etat par des marchés interministériels et de la performance effective des actions interministérielles sont insuffisamment développées	66
5.2.	La logique incitative d'adhésion volontaire aux marchés interministériels qui a prévalu jusqu'aujourd'hui présente des limites	70
5.3.	L'adhésion des opérateurs à la démarche interministérielle doit se poursuivre	72
5.4.	L'analyse micro des processus achats interministériels des systèmes d'impression et de la téléphonie suggère que de nombreux axes d'amélioration peuvent être explorés pour renforcer l'effectivité des perspectives de gains achats	72
5.4.1.	<i>Etape 1 : le recensement amont des besoins est trop parcellaire en raison d'une implication insuffisante de directions utilisatrices des marchés.....</i>	73
5.4.2.	<i>Etape 2 : la démarche de construction et de validation des stratégies achats n'est pas suffisamment structurée et s'appuie sur le travail d'équipes segments qui n'ont pas encore gagné toute leur légitimité.....</i>	74
5.4.2.1.	<i>La légitimité des équipes segments, qui dépend notamment de la mobilisation des ministères, et leur implication dans la mise en œuvre des stratégies doivent être renforcées.....</i>	74
5.4.2.2.	<i>La démarche de validation des stratégies en comité des achats, instance interministérielle de pilotage, est insuffisamment structurée</i>	77
5.4.2.3.	<i>Etape 3 : l'anticipation difficile et parfois insuffisante des délais de passation et de déploiement de nouveaux marchés peut conduire à une remise en cause d'une partie des gains achats</i>	79
5.4.2.4.	<i>Etape 4 : la collaboration entre le SAE et les ministères sur la passation des marchés subséquents doit être systématisée pour limiter les risques juridiques et économiques liés aux incohérences.....</i>	80
5.4.2.5.	<i>Etape 5 : la démarche achat devient moins prégnante au moment de l'émission des bons de commande au stade de l'exécution du marché conduisant à des pertes non maîtrisée de gains achats qui sont potentiellement importants</i>	81
5.4.2.6.	<i>Etape 6 : le suivi de l'exécution des marchés n'est pas suffisant du fait d'une mobilisation trop lâche des acteurs.....</i>	82
5.4.3.	<i>L'analyse détaillée des processus achats interministériels souligne que les opportunités d'amélioration de la collaboration entre le SAE et les ministères sont multiples, de l'élaboration de la stratégie à l'exécution du marché.....</i>	82

5.5.	Les collaborations naissantes entre le SAE et les autres acteurs interministériels de l'achat doivent être renforcées au niveau stratégique.....	84
5.5.1.	<i>L'intensification de la collaboration avec la DISIC permettra de traiter conjointement des masses d'achat représentant un enjeu de 1,7 Md€ à l'échelle de l'Etat.....</i>	84
5.5.2.	<i>L'intensification de la relation avec France Domaine est essentielle pour poursuivre les actions interministérielles dans le domaine de l'immobilier, représentant un enjeu de plus de 5 Md€</i>	86
5.6.	Le rôle de l'échelon régional dans la gouvernance des achats de l'État doit continuer à être renforcé, notamment en matière de suivi de l'exécution des marchés et de collaboration entre les RMA et les CMRA	89
5.6.1.	<i>Le SAE fixe désormais un objectif de gains aux CMRA qui est lié principalement à des segments achats du domaine immobilier.....</i>	89
5.6.2.	<i>L'ancrage de proximité des CMRA peut être valorisé pour suivre l'exécution des marchés interministériels nationaux ou régionaux et diffuser des politiques de consommations responsables.....</i>	92
5.6.3.	<i>Le déploiement des marchés interministériels en région est aujourd'hui freiné par une collaboration perfectible entre les CMRA et les RMA.....</i>	93
6.	DU FAIT DE L'EXTENSION DE SON PERIMETRE D'INTERVENTION, LA QUESTION DU RENFORCEMENT DES MOYENS DU SAE A ETE OUVERTE LEGITIMEMENT PAR LA FEUILLE DE ROUTE MAIS JUSTIFIERAIT DE FIXER DES PRIORITES EN MATIERE DE RECRUTEMENT	94
6.1.	Le SAE sollicite une forte augmentation de ses moyens en effectifs pour 2014 qui n'a pas encore été arbitrée	94
6.1.1.	<i>En avril 2013, treize prévisions de recrutement portaient sur le périmètre historique d'intervention du SAE.....</i>	96
6.1.2.	<i>En avril 2013, neuf prévisions de recrutements portaient sur l'extension du périmètre d'intervention avec des retours sur investissement qui ne sont pas toujours démontrés à ce stade</i>	100
6.2.	La demande de relèvement du plafond d'emploi du SAE en 2014 (+ 14 ETPT) paraît maximaliste et doit être revue à la baisse, compte-tenu des schémas d'emploi prévus dans le cadre des objectifs du budget triennal	103
7.	LA PLACE DE L'UGAP DANS LES ACHATS DE L'ÉTAT, QUI NE FAIT PAS L'OBJET DE CONSENSUS, N'APPELLE PAS DE VIRAGE STRATEGIQUE ET DOIT ETRE APPRECIEE DE FAÇON PRAGMATIQUE AU REGARD DE LA COMPETITIVITE DE SES OFFRES... 105	105
7.1.	La position de l'UGAP, centrale d'achat public, dans la gouvernance achat de l'Etat n'est pas celle d'un fournisseur traditionnel.....	105
7.2.	Malgré sa position de partenaire, l'UGAP en 2012 a représenté en 2012 un volume limité de commande, inférieur à 500 M€	106
7.3.	L'intensification de recours aux marchés de l'UGAP sur de nouveaux segments ne fait pas l'objet de consensus	107
7.3.1.	<i>L'analyse des performances économiques de l'offre UGAP réalisée dans le cadre des travaux de stratégie d'achats est insuffisamment documentée.....</i>	107
7.3.2.	<i>Le développement de la mesure de la qualité des marchés de l'UGAP doit se poursuivre.....</i>	108
7.3.3.	<i>Le système de marge de l'UGAP pourrait évoluer pour le rapprocher d'autres centrales d'achat public</i>	110
8.	PIECES JOINTES	113

Annexe IV

La norme ISO 26 000 définit la gouvernance comme « *un système par lequel une organisation prend des décisions et les applique en vue d'atteindre ses objectifs* ». En ce qui concerne l'Etat **l'unification de sa gouvernance en matière d'achats et la consolidation de cette fonction au niveau interministériel sont récentes**. Leurs principes ont été posés par le décret n°2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État.

La lettre des ministres invitait la mission à « *examiner la gouvernance actuelle de la fonction achats dans les ministères et les relations avec le SAE et à formuler un avis sur les moyens déployés par les ministères pour atteindre leurs objectifs* ». Cette annexe présente les conclusions de cette analyse : une synthèse des recommandations est fournie ci-dessous au point 1.

En termes de méthodologie, la mission a rencontré les représentants des cinq principaux ministères en volume d'achats¹, au niveau des secrétaires généraux ou des responsables ministériels des achats (RMA), fonction introduite en 2008 au moment de la préfiguration du SAE. Elle a également interrogé l'ensemble des ministères par voie de questionnaire, dont une version vierge est présentée en pièce jointe.

Sur la base des éléments collectés auprès des ministères et afin d'examiner l'efficacité de la gouvernance de la fonction achats, **la mission a procédé à une évaluation, de la maturité d de l'organisation en matière d'achats des ministères sous forme de score**. La mission a également conduit une analyse dans le détail de deux segments d'achats (les systèmes d'impression et les systèmes de téléphonie fixe et mobile), afin d'identifier les inefficiences le long des différentes étapes du processus d'achat, depuis le bon calibrage des besoins jusqu'au suivi de l'exécution des marchés.

La mission s'est également attachée à examiner les moyens en effectifs dont dispose le SAE et leur adaptation à ses missions, les demandes de recrutement supplémentaire émanant du SAE et les évolutions souhaitables à court et moyen termes (cf. 6 ci-dessous).

A titre liminaire, il convient de préciser que les projets de décret modifiant le décret du 17 mars 2009 précité et de circulaire relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics affecteront la gouvernance des achats de l'État à plusieurs titres.

Ils prévoient notamment :

- ◆ un renforcement de la gouvernance interministérielle à travers une extension des compétences du SAE, en termes de périmètre d'intervention ou de capacité à imposer un marché interministériel ;
- ◆ un resserrement de la gouvernance ministérielle des achats autour de la figure du responsable ministériel des achats (RMA) dont les prérogatives sur les achats de son ministère sont renforcées.

¹ La mission a rencontré le ministère de la défense (secrétaire général pour l'administration, RMA), le ministère de l'intérieur (directeur de l'évaluation et de la performance et des affaires financières, RMA) le ministère des finances (secrétaire général, RMA), le ministère de l'écologie (responsable ministériel des achats) et le ministère de la justice (secrétaire général adjoint, RMA).

1. Synthèse de l'annexe

1.1. L'unification de gouvernance des achats de l'État est encore récente

L'État achète depuis toujours... mais l'unification de la gouvernance des achats de l'État sous l'égide du SAE et du comité des achats est récente et doit composer avec une complexité intrinsèque, liée à plusieurs facteurs, en grande partie spécifiques à l'État :

- ◆ la dispersion des acteurs de l'achat, au niveau interministériel et ministériel, central et déconcentré, inévitable compte-tenu de l'organisation administrative de l'État et des structures administratives préexistantes, en dépit des efforts de rationalisation engagés par plusieurs ministères pour réduire le nombre de points de passation des marchés ;
- ◆ la multiplicité des objectifs assignés à la fonction achats, potentiellement contradictoires (performance économique, développements durable et social, accès au PME, diffusion de l'innovation, etc.), même si la professionnalisation des techniques d'achat (élargissement du vivier de fournisseurs, meilleure prise en compte de la qualité en exécution, allotissement géographique optimisé) facilite leur conciliation ;
- ◆ la prégnance des contraintes juridiques relatives à la commande publique, bien que les souplesses soient nombreuses et sans doute insuffisamment exploitées ;
- ◆ plus largement, les difficultés classiques du fonctionnement interministériel au sein de l'État et les craintes des ministères à adhérer pleinement à une démarche dont ils craignent qu'elle pourrait conduire à des réductions supplémentaires de leurs crédits de fonctionnement.

Ces obstacles réels à une consolidation des stratégies achats de l'État peuvent être en partie contournés mais constituent sans doute une limite structurelle à l'efficacité de ses stratégies par rapport aux résultats atteints dans le secteur privé où les programmes d'optimisation des achats ont une antériorité forte et obtenu des résultats importants.

1.2. La maturité des organisations ministérielles en matière d'achat est hétérogène

La stratégie de pilotage de la fonction achats sur la base d'objectifs assignés aux ministères, démarrée à compter de 2010, a permis de mettre sous tension les organisations ministérielles, mais avec des niveaux de performance et de maturité variables et des résultats en-deçà des ambitions initiales².

Cette stratégie, que reprend la feuille de route 2013-2015, est adaptée à double titre. Elle conduit les ministères, pour les segments d'achats ministériels, et le SAE, pour les segments interministériels, à **passer au crible l'ensemble des marchés à renouveler ou à passer sur un exercice pour identifier des gisements de gains achats**. Elle incite également les ministères à revoir leur organisation pour identifier et structurer une fonction achats, et la doter avec des ressources appropriées pour pouvoir réaliser les objectifs.

² L'analyse des gains achats déclarés de 2010 à 2012 au regard des ambitions initiales est réalisée dans le cadre de l'annexe I relative aux achats de l'État.

Annexe IV

Structurée désormais autour de la figure de responsable ministériel des achats (RMA), introduite en 2008, la fonction achats au niveau ministériel est caractérisée par une forte hétérogénéité en termes d'organisation et des niveaux de maturité variables. A cet égard la mission porte une **appréciation différenciée de la maturité des différents ministères** et des moyens déployés pour atteindre leurs objectifs (cf. 4). Au total, les ministères se sont encore diversement appropriés la démarche de rationalisation de leur organisation en matière d'achats.

En s'appuyant sur les pratiques des ministères les plus performants, quatre axes de progrès peuvent être identifiés :

- ◆ **accroître l'influence du RMA au sein des ministères, au-delà des segments traités au niveau interministériel, comme le prévoit le projet de décret modificatif³ :**
 - lancer des démarches de stratégie achats similaires à celle du ministère de la défense sur les segments encore non traités au niveau interministériel ;
 - systématiser la déclinaison des objectifs achats du ministère par direction ou service, en particulier pour les grandes directions à réseau⁴ ;
 - systématiser la saisie des gains dans IMPACT dans les ministères en renforçant l'appropriation de l'application IMPACT⁵ ;
 - renforcer la programmation des marchés en parallèle de la programmation des budgets et demander l'avis du RMA sur les projets de marché en amont du processus achats (programmation, analyse du besoin, définition de la stratégie) ;
- ◆ **systématiser dans les ministères la collaboration entre les RMA et la fonction financière et développer le contrôle de gestion en matière d'achats⁶ :**
 - généraliser la participation des RMA au dialogue de gestion pour tout programme à forts enjeux achats, au-delà des conférences budgétaires ;
 - associer les RMA au pilotage des budgets opérationnels des programmes à forts enjeux achats ;
 - généraliser la participation de la fonction financière dans la construction du plan d'action achats du ministère pour renforcer la collaboration entre la fonction finance et la fonction achats (cf. annexe III relative au passage du gain achats au gain budgétaire) ;
- ◆ **systématiser le contrôle des équipes RMA sur l'exécution et la qualité des marchés :**
 - définir et déployer les outils nécessaires pour améliorer la visibilité des RMA sur tous les marchés en cours et à venir ;
 - définir et déployer une méthode de suivi de la dissidence sur la base des premières bonnes pratiques identifiées ;
 - définir et déployer une méthode de suivi des consommations sur la base des premières bonnes pratiques identifiées ;
- ◆ étudier la possibilité d'associer à la lutte contre la dissidence les centres CHORUS et / ou les centres de service comptable et financier sur base des expériences du ministère de l'intérieur ;

³ Outre la consécration de cette fonction à l'article 7, le décret prévoit un avis du RMA pour tous les projets de marché ou d'accord-cadre du ministère supérieurs à un seuil fixé par arrêté de chacun des ministres.

⁴ Le RMA du ministère de l'intérieur fixe par exemple des objectifs pour la direction générale de la police nationale (DGPN) ou la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). A l'inverse, aucun objectif de gains n'est aujourd'hui fixé par le RMA du ministère des finances à la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

⁵ L'application IMPACT n'est pas utilisée par exemple par la DGFIP ou la DGDDI au ministère des finances. Toutefois les deux directions ont développé des outils de contrôle de dépenses avancés (cf. ci-dessous).

⁶ Ces propositions complètent les propositions de l'annexe III pour favoriser la transformation des gains achats en gains budgétaires.

- ◆ continuer à professionnaliser **le métier d'acheteur dans les ministères** :
 - lancer une collaboration entre les directions des ressources humaines des ministères et les RMA sur la cartographie des emplois et des compétences en matière d'achat pour faciliter l'identification de la fonction d'acheteur ;
 - sensibiliser les directeurs et sous-directeurs sur les enjeux du métier d'acheteur.

1.3. Le pilotage interministériel des stratégies achats de l'État, sous l'égide du SAE, doit désormais devenir plus directif, sur la base des nouveaux textes en cours de validation par le Gouvernement

La structuration de la collaboration interministérielle en matière d'achat, ambition majeure exprimée en 2009, est aujourd'hui inachevée. La publication de textes plus prescriptifs et le portage politique fort de l'objectif de gains sur les achats de l'État, réaffirmé à l'occasion du CIMAP du 2 avril 2013, fournissent des opportunités bienvenues de redynamisation de cette stratégie interministérielle.

Les difficultés de pilotage, tant sur la mesure de la couverture des segments d'achats par des marchés interministériels, que sur le suivi de leur déploiement par des marchés subséquents passés au niveau des ministères ou l'organisation de la connaissance des fournisseurs de l'État, sont réelles. Elles indiquent également un **défaut d'outillage du SAE, dans sa configuration actuelle, pour mettre en œuvre une stratégie interministérielle robuste et acceptée de tous.**

La logique incitative d'adhésion aux marchés interministériels, qui a prévalu assez logiquement pour asseoir la démarche, semble aujourd'hui avoir atteint ses limites. A cet effet le **nouveau cadre réglementaire en cours de validation par le Gouvernement ouvre la voie à une approche plus prescriptive**⁷.

Les inefficiences le long du processus d'achat (recensement du besoin, définition et validation de la stratégie, planification des procédures de marché, passation des marchés subséquents, émission des bons de commande, suivi de l'exécution), telles qu'elles sont analysées au niveau micro pour deux sous-segments (les systèmes d'impression et de téléphonie), sont nombreuses. Elles signalent autant d'opportunités de professionnalisation de la fonction achats pour renforcer l'effectivité des gains. Il faut en effet **systématiser une vision large du processus achat qui ne se réduit pas à la passation d'un marché, fût-il optimisé, au bon calibrage des besoins et au suivi de l'exécution et de la qualité du marché.**

⁷ Le projet de décret modificatif prévoit très explicitement au 5 de l'article 6 « *qu'exception faite du cas où il confie la conclusion d'un marché, d'un accord-cadre ou d'un contrat à un autre service de l'Etat ou à l'Union des groupements d'achats publics, le service des achats de l'Etat est seul habilité à conclure les marchés, accords-cadres et contrats mentionnés au 1^{er} du présent article. Les administrations de l'Etat conservent compétence pour conclure des marchés, accords-cadres et contrats pour leurs achats, tant que ces achats n'ont pas fait l'objet de marchés, accords-cadres ou contrats conclus par ou pour le compte du service des achats de l'État* ».

Annexe IV

Tableau 1 : Pistes de progrès le long d'un processus achats

Étape du processus	Pistes de progrès associées
Recensement des besoins	<i>Renforcer la mobilisation et la responsabilisation des acteurs dans le recensement des besoins</i>
Définition et validation de la stratégie	<p><i>Définir les éléments nécessaires au cadrage des travaux des équipes segments :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>profil de responsabilités et de compétences des participants ;</i> ▪ <i>démarche type d'élaboration des stratégies achats ou de projets achats ;</i> ▪ <i>activités prises en charge par les participants en dehors des réunions d'équipe</i> <p><i>Renforcer les dispositifs de retours du terrain mis à la disposition des équipes segments au SAE</i></p> <p><i>Renforcer la légitimité des équipes segments :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>soit en garantissant la présence systématique des ministères les plus importants via un contact direct entre les secrétaires généraux de ces ministères et le SAE ;</i> ▪ <i>soit en intégrant dans l'équipe segment un nouveau rôle : celui d'expert technique, pris en charge par une direction dont la légitimité est reconnue (ex : la DISIC pour les segments informatiques, France Domaine pour les segments immobiliers,...).</i> <p><i>Structurer la démarche de benchmark de prix pratiqué sur les marchés</i></p> <p><i>Définir les modalités types de validation des stratégies achats en cohérence avec la future démarche type d'élaboration des stratégies mises en œuvre par les équipes segments</i></p>
Planification des procédures	<i>Définir une méthode de gestion de projet achat interministériel permettant de professionnaliser la planification des délais, la gestion des risques et le pilotage des acteurs au niveau interministériel et ministériel</i>
Passation des marchés subséquents	<p><i>Systématiser l'élaboration de marchés subséquents types</i></p> <p><i>Systématiser la collaboration entre ministère et SAE sur la construction des marchés subséquents en amont de la publication</i></p>
Émission des bons de commande	<i>Introduire un contrôle des commandes à partir d'un certain montant, contrôle opéré en interne du ministère par un représentant de la fonction achats en ce qui concerne le contrôle du respect de la stratégie achats et la politique de consommation/équipement</i>
Suivi de l'exécution	<p><i>Intégrer le SAE dans les comités de suivi de l'exécution de façon régulière</i></p> <p><i>Systématiser la collaboration entre ministère et SAE sur les avenants à forts enjeux</i></p>

Source : Mission.

L'augmentation de l'ambition en termes d'objectifs de gains pour l'État et de périmètre d'intervention du SAE suppose dans le même temps d'**approfondir des collaborations entre le SAE et d'autres acteurs interministériels structurants que sont la DISIC pour le domaine informatique et France Domaine pour le domaine immobilier**. Cette exigence doit être portée au niveau stratégique.

S'agissant de la place de l'UGAP, la centrale d'achat public, question débattue dans la communauté interministérielle des achats, la mission ne propose pas de tournant stratégique⁸ et préconise de s'en tenir à une approche pragmatique : appel aux services de l'UGAP dès lors que son offre est compétitive et réexamen de la compétitivité de l'offre à chaque renouvellement d'un marché confié précédemment à l'UGAP, contrôle étroit de la qualité des prestations de l'UGAP par le SAE, comme le demande précisément le projet de circulaire.

⁸ On rappellera à cette fin que le volume de commande adressé par l'État à l'UGAP était de 486 M€ en 2012 (et 554 M€ en 2011), montant qui est en fait limité au regard de la masse des achats de l'État.

1.4. Le renforcement des ressources du SAE en 2014 doit être arbitré

La question enfin du renforcement des moyens en effectifs du SAE a été ouverte légitimement par la feuille de route, du fait de l'extension de son périmètre d'intervention. Le SAE sollicite à cette fin une forte augmentation de ses effectifs en 2014 (relèvement du plafond d'emploi de 14 ETPT, actuellement fixé à 62 emplois en 2013), qui n'a pas encore été arbitrée. Un renforcement des ressources du SAE paraît légitime mais justifierait de classer par ordre de priorité les demandes du SAE. A ce stade, la mission préconise de les réévaluer à la baisse et fournit à titre indicatif une hiérarchisation des demandes, en privilégiant six recrutements d'un niveau de priorité 1⁹, en tout cas pour l'année 2014.

1.5. Les opportunités pour redynamiser la démarche sont réelles

En guise de conclusion, la mission propose d'évaluer, au regard des conditions d'efficacité des stratégies achats des administrations publiques identifiées par le cabinet Mc Kinsey, les réalisations acquises depuis 2009 et les opportunités dont il convient de se saisir aujourd'hui.

Tableau 2 : Conditions d'efficacité des stratégies achats des administrations publiques : réalisations, difficultés et opportunités de la stratégie française

Condition d'efficacité ¹⁰	Principales réalisations depuis 2009	Principales difficultés rencontrées	Opportunités à saisir
Développer une vision consolidée des achats de l'état et de son vivier de fournisseurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'une cartographie des achats de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiabilité imparfaite de la connaissance financière des achats de l'Etat ▪ Connaissance du vivier de fournisseurs à développer ▪ Instruments de pilotage déficients (part des marchés interministériel) ▪ Connaissance lacunaire des achats des opérateurs de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Refonte de la nomenclature financière des achats de l'�tat ▪ Renforcement des liens entre la fonction finance et la fonction achats pour développer le contrôle de gestion et le suivi des effets budgétaires des gains achats
Créer une aspiration au changement en matière d'achat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'une stratégie interministérielle sous l'égide du SAE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Désaccords entre le SAE et les ministères sur les objectifs de la feuille de route 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publication d'un nouveau cadre r�glementaire ▪ Portage politique de la démarche par le CIMAP ▪ Extension de la démarche aux opérateurs depuis 2012

⁹ L'énergie et les fluides, les prestations immobilières, les travaux de second œuvre, les prestations intellectuelles et la formation, la communication et les enquêtes, et la performance des opérateurs.

¹⁰ Les conditions d'efficacité sont développées dans l'article « *Improving public-sector purchasing* » du numéro 4 de la revue *Mc Kinsey on Government* ( t  2009) transmise à la mission par le cabinet Mc Kinsey & Company. Ces conditions, reprises dans le tableau, sont les suivantes : « *create a consolidated overview of purchasing* », « *set the aspiration for change* », « *streamline purchasing processes* », « *strengthen the purchasing organization* ».

Annexe IV

Condition d'efficacité ¹⁰	Principales réalisations depuis 2009	Principales difficultés rencontrées	Opportunités à saisir
Rationaliser les processus et les stratégies achat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action achats interministérielles à la suite des vagues CALYPSO 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertes d'efficacité le long du processus achats (mauvaise calibration des besoins, passation des marchés subséquents / bons de commande / exécution) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rationalisation du processus achat des ministères ▪ Renforcement du suivi de l'exécution des marchés ▪ Extension du périmètre opérationnel du SAE à de nouveaux segments
Renforcer la gouvernance et l'organisation des achats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place du SAE, du comité des achats et des RMA dans les ministères ▪ Relative efficacité du pilotage par objectifs pour mettre sous tension les ministères 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crise de confiance entre le SAE et les ministères ▪ Maturité hétérogène des ministères ▪ Fonction achats insuffisamment reconnue 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Via le nouveau cadre réglementaire, renforcement du SAE et des RMA dans les ministères

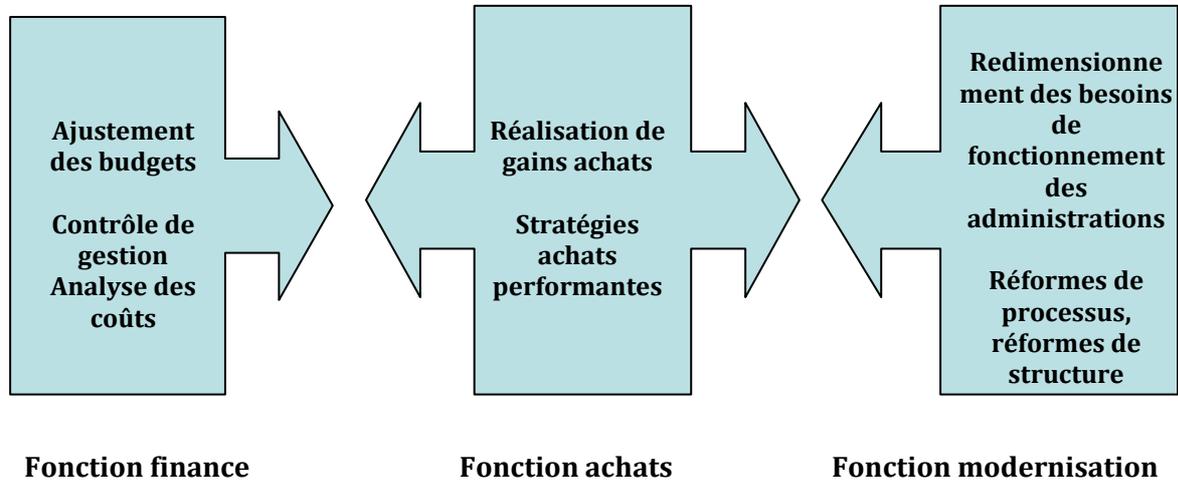
Source : Mc Kinsey. Retraitement mission.

Outre une mobilisation de tous les leviers de gains achats (l'ingénierie des marchés, la massification des marchés, la rationalisation des besoins et des comportements de consommation, l'amélioration des processus de fonctionnement des administrations), le renforcement de l'efficacité des stratégies achats implique de mieux intégrer les fonctions finance, achat et modernisation (cf. graphique 1 ci-dessous). A ce titre, afin d'activer le levier d'amélioration des processus de fonctionnement, la mission estime que le SGMAP, dans son rôle de pilote de la modernisation de l'Etat, pourrait être davantage impliqué :

- ◆ d'une part, en étant membre du conseil d'orientation du SAE ;
- ◆ d'autre part, en apportant, dans le cadre de sa mission d'appui aux administrations, son assistance dans les démarches de mutation des processus que le SAE ou les ministères auraient identifiés comme devant évoluer¹¹.

¹¹ Le III de l'article 3 du décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dispose que la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique « assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation [...] concourt à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'État pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion [...] participe à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'État et de ses établissements publics ».

Graphique 1 : Contribution des différentes fonctions à la création de valeur en matière d'achat
Pour réaliser des économies budgétaires sur les achats de l'État ou
améliorer la qualité des moyens de fonctionnement des
administrations



Source : Mission.

2. La mise en œuvre d'une gouvernance consolidée des achats de l'État implique d'impulser au niveau interministériel des changements culturels et organisationnels au sein des ministères et de mobiliser quatre types de leviers

Comme précisé dans la synthèse, **la norme ISO 26 000 définit la gouvernance comme « le système par lequel une organisation prend des décisions et les applique en vue d'atteindre ses objectifs ».**

Cinq principes caractérisent une bonne gouvernance achat :

- ◆ l'existence d'une vision des achats unique et partagée au sein de toutes les entités composant une organisation ;
- ◆ l'existence de référentiels achats ;
- ◆ l'existence de stratégies achats claires et partagées ;
- ◆ la capacité à contrôler l'application des référentiels et des stratégies achats ;
- ◆ la capacité à mesurer le progrès et la performance.

L'application de ces cinq principes clés répond à **un double enjeu** :

- ◆ la **création d'une communauté achat unique** au sein de l'organisation en faisant converger les visions entre les différentes organisations ministérielles par :
 - l'harmonisation des pratiques via l'alignement sur les meilleures pratiques ;
 - la coordination ou la mutualisation des actions achats ;
- ◆ la **création de valeur, qu'il s'agisse de gains achats ou d'amélioration de la qualité des achats de l'État, par** :
 - la recherche permanente d'offres fournisseurs adaptées au juste niveau de qualité attendu par les utilisateurs des marchés ;
 - l'activation exhaustive des leviers d'optimisation du coût complet et des volumes.

Annexe IV

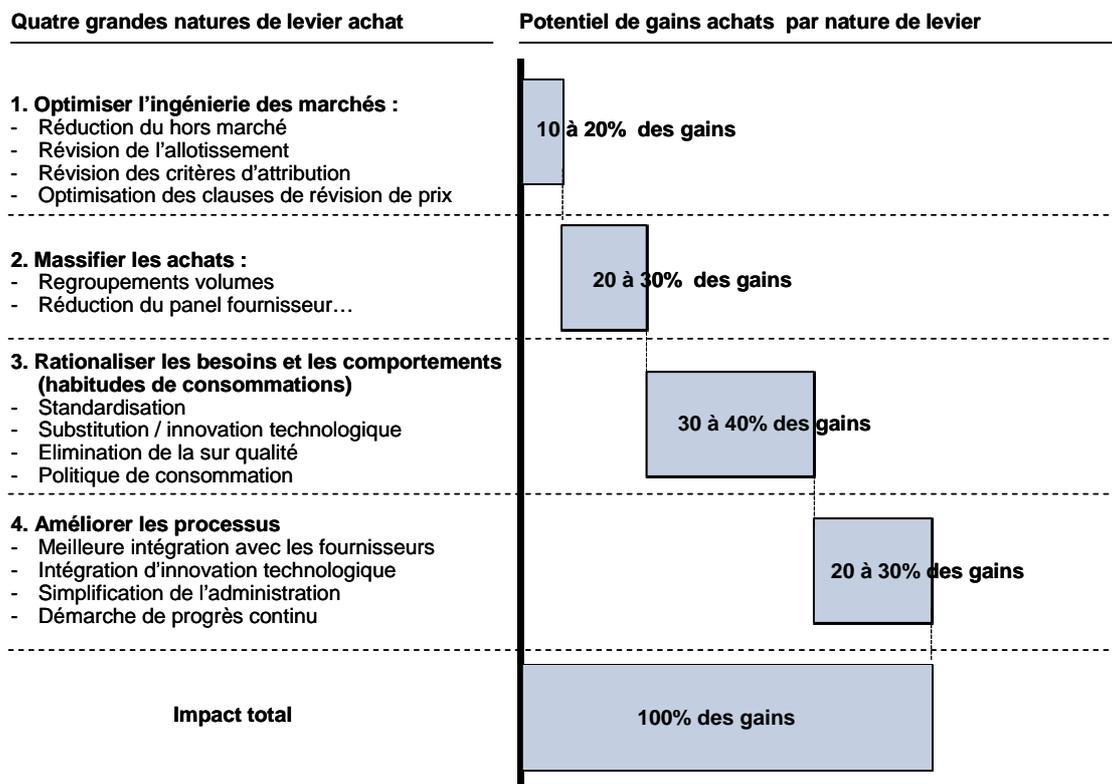
Cette activation exhaustive suppose que **quatre grandes natures de levier achat** soient prises en compte dans la gouvernance achat :

- ◆ **l'ingénierie des marchés ;**
- ◆ **la massification des achats ;**
- ◆ **la rationalisation du besoin et des comportements de consommation ;**
- ◆ **l'amélioration des processus de fonctionnement des administrations, qui dépassent les logiques achats *stricto sensu* puisqu'elle suppose de réaliser des réformes de processus dans l'exercice par l'administration de ses missions.**

Le graphique ci-dessous fournit la distribution des gains achats par grande nature de levier achat, telle qu'elle a été constatée sur les différents projets achats publics :

- ◆ **la massification n'est généralement à l'origine que de 20 à 30 % des gains achats réalisés ;**
- ◆ **50 à 70 % des gains achats** sont liés directement à la rationalisation des besoins et des comportements de consommation ainsi qu'à l'amélioration des processus.

Graphique 2 : Répartition des gains achats par nature de levier achat



Source : SAE / Programme Phare. Retraitement mission.

L'activation de ce dernier levier d'amélioration des processus est caractéristique d'une organisation avancée en termes de maturité achat, stade que la gouvernance actuelle des achats de l'État n'a pas atteint aujourd'hui.

L'achat a vocation à être **une fonction contributrice aux démarches de modernisation, de simplification et de rationalisation des organisations**, démarches portées par la direction générale ou le secrétariat général d'une organisation et dépassant le cadre strict des achats (cf. annexe I relative aux achats de l'État).

Annexe IV

Au niveau ministériel, cette fonction de modernisation est portée par les secrétariats généraux ou les directions métiers pour les processus métier qui les concernent. **Le responsable ministériel des achats (RMA) a vocation à être partie prenante à ces programmes de modernisation dès lors qu'ils redimensionnent les besoins de fonctionnement des administrations.**

Au niveau interministériel, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) joue un rôle stratégique d'ensembliser des démarches de modernisation. A l'exception des compétences de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), le SGMAP n'a pas de rôle opérationnel. Toutefois la direction interministérielle de modernisation de l'action publique (DIMAP) intervient ponctuellement en appui aux administrations sur leur projet de modernisation, l'objectif étant d'aider les ministères à s'approprier leur mission de transformation.

La capacité du SAE à intervenir au niveau opérationnel sur les processus de modernisation et de simplification des organisations ministérielles, pour redimensionner leur besoin de fonctionnement – et donc la consommation d'achat – n'est aujourd'hui pas acquise. Elle suppose que sa légitimité encore jeune soit reconnue pleinement par les ministères et que les compétences du SAE en matière de connaissance du fonctionnement des ministères et des processus métier se valorisent.

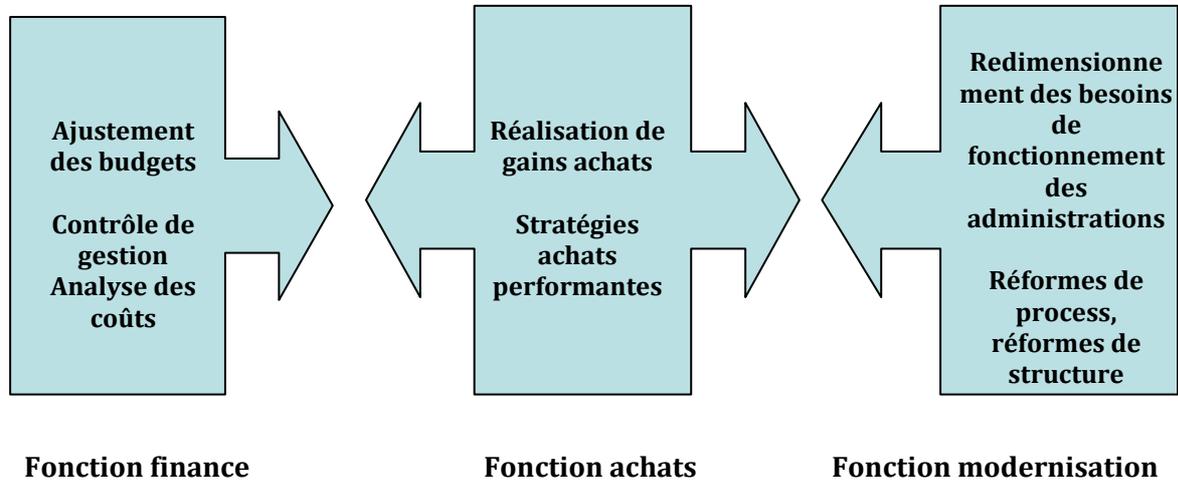
La mobilisation des ces quatre leviers de gains achats est nécessaire pour créer de la valeur, qu'il s'agisse d'économies budgétaires sur les achats ou d'amélioration de la qualité des moyens de fonctionnement de l'administration. A ce titre, afin d'activer le levier d'amélioration des processus de fonctionnement, la mission estime que le SGMAP, au titre de son rôle de pilote de la modernisation de l'Etat, pourrait être davantage impliqué :

- ◆ d'une part, en étant membre du conseil d'orientation du SAE ;
- ◆ d'autre part, en apportant, dans le cadre de sa mission d'appui aux administrations, son assistance dans les démarches de mutation des processus que le SAE ou les ministères auraient identifiés comme devant évoluer, en cohérence avec le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du SGMAP¹².

Comme il est précisé dans le cadre de l'annexe I, la fonction achats est amenée à collaborer avec les fonctions finance et modernisation.

¹² Cette mission de coordination et d'appui est précisée par le III de l'article 3 du décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dispose que la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique « assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation [...] concourt à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'État pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion [...] participe à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'État et de ses établissements publics ».

Graphique 3 : Contribution des différentes fonctions à la création de valeur en matière d'achat
Pour réaliser des économies budgétaires sur les achats de l'État ou
améliorer la qualité des moyens de fonctionnement des
administrations



Source : Mission.

3. Même unifiée sous l'égide du SAE depuis 2009, la gouvernance des achats de l'État est confrontée à une complexité intrinsèque liée à la dispersion des acteurs de l'achat et la multiplicité des objectifs assignés à la fonction achats

3.1. La complexité est liée à la dispersion des acteurs de l'achat au niveau interministériel et ministériel, central et déconcentré, inévitable compte-tenu de l'organisation administrative de l'État en dépit des efforts de rationalisation engagés par plusieurs ministères

Dans le cadre du décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État, une nouvelle gouvernance interministérielle et ministérielle a progressivement été mise en place. Elle a conduit à l'apparition de nouveaux acteurs achats et de nouvelles instances de pilotage achats détaillés dans le tableau ci-dessous :

- ◆ mise en place des acheteurs leaders par segment au SAE ou dans les ministères (par exemple, un acheteur leader pour les solutions d'impression au SAE) ;
- ◆ mise en place des douze responsables ministériels des achats (RMA) dans les ministères ;
- ◆ mise en place du comité des achats réunissant l'ensemble des RMA et en charge d'examiner les stratégies achats ;
- ◆ mise en place des 22 chefs de mission régionale Achat (CMRA) placés auprès des secrétariats généraux des affaires régionales (SGAR) en préfecture de région.

Le tableau suivant fournit les rôles et les responsabilités des différents acteurs évoqués ci-dessus.

Annexe IV

Tableau 3 : Missions des acteurs de la gouvernance achat de l'État à la suite de la constitution du SAE en 2009

Acteur	Principales missions
Acheteur leader	<p>Spécialisés sur un ou plusieurs segments d'un même domaine achat, les acheteurs leaders sont en charge des missions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ définir des stratégies d'achat et participer à leur mise en œuvre ; ▪ se tenir en permanence informés des évolutions techniques et réglementaires dans le domaine dont il a la charge ; ▪ mener les dialogues nécessaires avec les différents responsables ministériels en charge du segment afin de participer activement à la construction de l'expression du besoin ; ▪ participer à la construction des appels à la concurrence et des modalités contractuelles les plus susceptibles d'apporter la performance économique ; ▪ identifier et prioriser les actions de progrès en vue d'être en ligne avec la cible d'économie annuelle ; ▪ suivre l'exécution des marches et la performance des fournisseurs sur les opérations dont il a la charge ; ▪ piloter et consolider au niveau national les résultats quantitatifs et qualitatifs des actions achats.
RMA	<p>Extrait de la note du 22 septembre 2008 à l'attention de l'ensemble des ministres et signée par le ministre des finances : sous l'autorité du secrétaire général du ministère et en liaison avec le service des achats de l'État, il [le RMA] remplit les missions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ assurer l'efficacité des achats de son ministère en administration centrale et dans les services déconcentrés relevant du ministère ; ▪ animer la filière métier « achats » dans les services du ministère ». <p>A partir de 2010, une nouvelle mission est venue compléter les deux missions évoquées ci-dessus : la construction et le pilotage par les RMA des plans actions achats (PAA) de leur ministère, plan d'actions devant permettre la réalisation de l'objectif de gains achats fixé par le SAE.</p>
CMRA	<p>Placé auprès des SGAR en préfecture de région, les CMRA sont en charge des missions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ relayer les actions du SAE auprès des services territoriaux de l'État et notamment, mettre en œuvre les stratégies achats décidées au niveau national par le SAE ; ▪ animer le réseau d'acheteurs, de prescripteurs et d'approvisionneurs dans tous les services de l'État de la région ; ▪ conduire et accompagner la mise en place de ce réseau ; ▪ diffuser les outils de communication et d'animation ; ▪ conduire les procédures de marché public pour des marchés régionaux conclus pour tout ou partie des services déconcentrés de l'État dans la région ; ▪ coordonner le recensement des besoins, le déploiement des marchés et le suivi de leurs exécutions.

Source : Mission.

Ces nouveaux acteurs sont venus s'ajouter aux acteurs de la fonction achats et marchés déjà en place au sein des ministères, historiquement organisés dans des structures diverses (bureau des marchés, bureau de la commande publique, service des équipements et de la logistique, service des affaires financières et immobilières, etc.).

Annexe IV

Enfin, le SAE s'intègre dans un ensemble d'entités interministérielles qui ont été créées avant ou après sa mise en place et ont une contribution directe ou indirecte aux achats de l'État, soit sous l'angle de la prescription technique soit sous l'angle de la passation de marchés. Ces entités interministérielles sont :

- ◆ l'union des groupements d'achats publics (UGAP), centrale d'achat publique et généraliste pour l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier, dont le volume de commande¹³ pour l'État était de 486 M€ en 2012 et 554 M€ en 2011 ;
- ◆ le service France Domaine, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), compétent en particulier pour les baux immobiliers ;
- ◆ la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), désormais au sein du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Le tableau ci-dessous rappelle les principales missions de ces entités :

Tableau 4 : Missions des principaux acteurs interministériels en lien avec les achats

Acteur	Principales missions
UGAP	Établissement public et commercial depuis 1985 et placé sous la double tutelle du ministère du budget et du ministère de l'Éducation Nationale, l'UGAP est une centrale d'achat généraliste fonctionnant au profit des ministères, des opérateurs, des collectivités locales et du secteur hospitalier. L'UGAP compte 1 000 salariés et en 2012, a géré 1 748 M€ de commandes dont 635 M€ pour l'État et ses opérateurs.
France Domaine	France Domaine est un service de la DGFIP qui porte l'ensemble des fonctions qui incombent à l'État en tant que propriétaire et locataire. France Domaine a ainsi en charge l'acquisition/la prise à bail, la gestion et la cessions des biens immobiliers et domaniaux de l'État. Dans le cadre de ses missions, France Domaine est notamment en charge de la validation des baux immobiliers.
DISIC	Créée en 2011 ¹⁴ et rattachée en 2012 au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la DISIC a pour mission : <ul style="list-style-type: none"> ▪ la définition de normes, de référentiels et pratiques innovantes visant à harmoniser les pratiques de tous les acteurs des systèmes d'information de l'État ; ▪ le pilotage des risques, des coûts et valeurs des projets de systèmes d'information ; ▪ la conduite d'opérations de mutualisation entre administrations de l'État ; ▪ l'accompagnement et le conseil des ministères et des opérateurs.

Source : Mission.

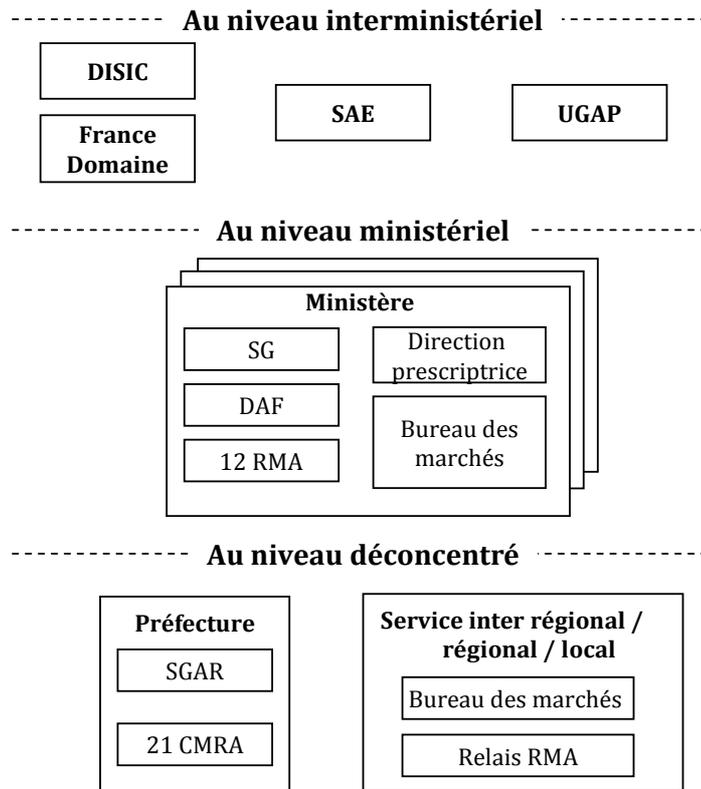
Les relations entre le SAE et les trois entités interministérielles énumérées ci-dessus sont étudiées dans la suite du document.

Le graphique ci-dessous illustre la répartition des grands acteurs de la gouvernance des achats de l'État sur les trois niveaux : interministériel, ministériel et déconcentré.

¹³ En 2012, le chiffre d'affaires global de l'UGAP était de 1 755 M€.

¹⁴ Par le décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État.

Graphique 4 : Cartographie des grands acteurs de la fonction achats de l'État



Source : Mission.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de recensement fait à l'échelle de l'État du nombre d'acheteurs ou de rédacteurs des marchés malgré les tentatives du SAE.

L'outil PLACE (Plate-forme des Achats de l'État) fournit des éléments chiffrés d'indication, qui doivent toutefois être interprétés avec prudence :

- ◆ le nombre d'entités achats créées dans l'outil PLACE est de 2 750 ;
- ◆ le nombre d'utilisateurs créés de l'outil PLACE est de 13 000.

Une entité achats dans PLACE n'est pas toujours assimilable à un pouvoir adjudicateur (PA) ou représentant de pouvoir adjudicateur (RPA) car chaque ministère a été laissé libre de rattacher la notion d'entité achat à un PA / RPA ou à un service au sein d'un PA.

Par exemple, le SAE est un pouvoir adjudicateur et cinq entités achats correspondent au SAE dans PLACE : une entité achat par domaine achat afin de correspondre à l'organisation interne des équipes du SAE.

Enfin, l'outil PLACE¹⁵ est utilisé par les établissements publics de l'État (par exemple, l'UGAP est utilisateur de PLACE). En conséquence, certaines entités achats sortent du périmètre de l'État (collectivités territoriales et établissements hospitaliers).

¹⁵ Notons que le SAE a engagé en lien avec la mission ETALAB la publication des attributaires des marchés publics sur le portail data.gouv.fr. Le site www.marches-publics.gouv.fr fournit également des données publiques.

Annexe IV

Le périmètre d'utilisation de PLACE ainsi que les règles de création des entités achats par les ministères ne permettent pas d'utiliser rigoureusement la notion d'entités d'achats pour approcher le nombre d'organisations achats au sein de l'État.

Face à l'absence d'éléments chiffrés, les RMA ont été sollicités par voie de questionnaire par la mission pour identifier le nombre de structures achats au sein de leurs ministères. Elles peuvent être pouvoirs adjudicateurs (PA) ou représentants du PA (RPA) ou signataires de marché selon les règles de délégation interne de signature. L'acceptation de ces trois notions varie sensiblement d'un ministère à l'autre.

Sur la base des réponses au questionnaire, 787 entités sont autorisées à passer des marchés. Le détail de ce chiffre fondé sur des éléments déclaratifs est fourni dans le Tableau 5 : Recensement des structures achats au sein des ministères par les RMA ci-dessous.

La majorité des PA (88 %) se trouve hors administration centrale, au niveau régional ou départemental, voire à l'étranger pour le ministère des affaires étrangères.

Seulement, 36 % des ministères déclarent avoir eu par le passé des actions visant à réduire le nombre de pouvoirs adjudicateurs. Les actions entreprises au ministère de la défense et au ministère de l'éducation nationale sont précisées dans les encadrés ci-dessous.

Encadré 1 : La réduction du nombre de structures achats au ministère de la défense

Dans le cadre de la réorganisation du soutien des armées engagée depuis le début des années 2000, le ministère de la défense a cherché à réduire le nombre de pouvoirs adjudicateurs par la mise en place de structures interarmées issues de la fusion de directions à l'origine dédiées à une seule armée. Par exemple :

- la DCSCA, direction centrale du service du commissariat, procède de la fusion en 2010 des anciennes directions de commissariat d'armée :
 - DCCAT – Direction centrale du commissariat de l'armée de Terre
 - DCCM - Direction centrale du commissariat de la marine
 - DCCA Direction centrale du commissariat de l'Air
- la DCSID, direction centrale du service d'infrastructure de la défense, est créée en 2005 avec la fusion des anciens services constructeurs des trois armées
 - DCG - Direction centrale du génie
 - DCTIM – Direction centrale des travaux maritimes
 - DCIA - Direction centrale de l'infrastructure de l'Air
- la DIRISI, Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense, a procédé à partir de 2003 à la fusion des anciennes directions des trois d'armée
 - DCTEI – Direction centrale des transmissions de l'électronique et de l'informatique
 - DCSIM – Direction centrale des systèmes d'information de la marine

Encadré 2 : La limitation des délégations de signature des marchés au sein du ministère de la défense

Par un arrêté ministériel du 22 juin 2012 publié au journal officiel, le ministre de la défense a défini pour chaque délégation de signature des montants maximum de marchés, montants exprimés sous la forme de multiples du seuil des marchés à procédure adaptée (MAPA).

Ainsi, les chefs de groupement de soutien de bases de défenses (GSBdD) ou les commandants de formation administrative (base de défense) ont délégation de signature jusqu'à 1 ou 0,66 fois le montant de MAPA.

Ces limitations viennent en complément de la rationalisation du nombre de structure achat et permettent d'assurer un contrôle sur les marchés passés sans opérer une centralisation complète des procédures de passation sur une seule structure achat.

Encadré 3 : La réduction du nombre de structures achats au ministère de l'éducation au niveau central et déconcentré

Le ministère de l'éducation a opéré une réduction du nombre de structures achats aux niveaux central et déconcentré :

- au niveau central, les procédures de marchés passées par huit bureaux ont été centralisées sur une seule et unique structure, la mission des achats ;
- au niveau déconcentré, les 100 structures achats installés dans chaque DSDEN (direction des services départementaux de l'éducation nationale) ont été remplacées par 30 cellules académiques des achats dans chacun des rectorats, par ailleurs responsables de budget opérationnel de programme.

Dans deux ministères, des actions visant à réduire le nombre de pouvoirs adjudicateurs sont en cours par la mise en place de structures inter régionales au ministère de la justice et par la réorganisation des services au ministère de l'écologie.

Le nombre des acteurs impliqués, leur dispersion géographique sont des facteurs de complexité dans la prise de décision, la mise en œuvre d'actions à l'échelle de l'État et la construction d'une culture achat homogène.

Face à cette complexité, certains ministères (cf. supra) ont profité de programmes de réorganisation pour réduire le nombre de structures achats. **La rationalisation de la cartographie des acheteurs est un corollaire de la massification des marchés, de la réduction de la dissidence en matière d'achats et de la professionnalisation des acheteurs.**

La diminution du nombre de structures acheteuses a permis des gains d'efficacité par la mutualisation de ressources achats et des gains achats en substituant à des logiques d'achats locales une logique d'achats régionaux ou à des logiques d'achats spécifiques à une direction des achats transverses à plusieurs directions.

Ces démarches s'intègrent plus largement dans la réorganisation par les ministères de la gestion de leurs supports de l'organisation territoriale de leurs services déconcentrés.

Cette rationalisation ou simplification des organisations achats peut avoir un intérêt dans les ministères qui n'ont pas encore lancé des démarches similaires ou être intégrée dans les démarches de réorganisation en cours au niveau régional autour de la mutualisation des moyens et des supports des ministères.

Ce mouvement de rationalisation permettra de limiter la complexité des organisations achats sans pourtant l'éliminer totalement : l'organisation administrative et territoriale de l'État nécessite de maintenir à un niveau régional voire local une part des achats et des approvisionnements et impose, au-delà de la réduction du nombre de structures achats, de mettre en place des dispositifs de suivi et de contrôle pour aligner ces composantes locales intrinsèques à l'État avec les stratégies achats nationales ou régionales.

Pistes de progrès possibles :

Les missions du RMA doivent comprendre la rationalisation des organisations achats de son ministère au niveau central et déconcentré soit par la réduction du nombre PA / RPA soit par la limitation des délégations de signature.

Cette rationalisation devra se faire avec un double objectif :

- ◆ *la mutualisation des ressources achats ;*
- ◆ *la mutualisation des achats au niveau national mais aussi au niveau régional et inter régional.*

Il conviendra d'accompagner de la mise en place de dispositifs de contrôle des circuits de dépense au niveau déconcentré (cf. infra).

Annexe IV

Tableau 5 : Recensement des structures achats au sein des ministères par les RMA

Ministère	Nombre d'entités en administration centrale	Nombre d'entités hors administration centrale	Total	Descriptions des principaux services déconcentrés
Affaires étrangères	20	163	183	Il existe hors de France, 163 services communs de gestion (SCG) en charge des 120 M€ d'achats réalisés par les ambassades (1 SCG par ambassade)
Agriculture	9	27	36	22 directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) 5 directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)
Culture	10	56	66	26 directions régionales des affaires culturelles (DRAC) 30 services à compétences nationales (SCN)
Education	4	30	34	30 académies dotées de cellules académiques des achats (CAA)
Justice	5	55	59	9 directions interrégionales de la protection judiciaire et de la jeunesse (DIRPJJ) 36 cours d'appel 9 directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)
Travail	5	27	32	22 directions régionales de l'économie, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) 5 directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, et de l'emploi (DIECCTE)
Santé	10	23	33	23 directions régionales de la jeunesse, des sports et la cohésion sociale (DRJSCS)
Ecologie	9	75	84	21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement, et du logement (DREAL)
Intérieur	7	156	163	102 préfetures 47 entités achats de la gendarmerie au niveau déconcentré 7 secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP)
Défense	12	79	91	61 bases de défenses ; 14 centres d'expertise et d'essai de la direction générale de l'armement 9 représentations régionales de la direction interarmée de réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) ; 7 plateformes achats et finances
Economie et finances	6	ND	-	ND ¹⁶
Services du PM	ND	ND	-	-
Total	97	691	787	

Source : Questionnaires adressés aux RMA et dépouillés par la mission.

¹⁶ Le questionnaire renseigné par le RMA ne détaille pas ces éléments. La mission précise que les structures achats au sein du ministère des finances sont nombreuses. Outre l'administration centrale, il convient notamment d'intégrer chaque direction départementale des finances publiques et les SCN rattachés à la DGFIP, et chaque direction interrégionale des douanes et des droits indirects et les SCN rattachés à la DGDDI.

3.2. La complexité tient également à la multiplicité de ses objectifs qui peuvent être potentiellement contradictoires

Traditionnellement, la fonction achats dans la sphère publique poursuit un double objectif :

- ◆ la sécurité juridique des procédures, en application du code des marchés publics ;
- ◆ l'optimisation du triptyque coûts / qualité / délai.

Un même objectif – la maîtrise des coûts et la performance économique – peut toutefois être mesuré de façon différente, puisque coexistent :

- ◆ un objectif de gains achats fixés par le SAE aux ministères ;
- ◆ un objectif de réduction des dépenses liées aux achats fixés dans le cadre de la RGPP, suivant une méthodologie différente de celle du SAE¹⁷ ;
- ◆ des objectifs de réduction des budgets de fonctionnement, dans le cadre de la budgétisation triennale et des stratégies de maîtrise des dépenses publiques.

En outre, plusieurs objectifs de politiques publiques, qui ne sont bien évidemment pas illégitimes, ont été progressivement ajoutés à la stratégie interministérielle en matière d'achats de l'État, qu'il s'agisse des objectifs de développement durable, d'achats responsables et d'accès aux PME. Le projet de décret modificatif du décret n°2009-300 portant création du SAE vient par ailleurs ajouter un nouvel objectif : la promotion de l'innovation. Enfin, le soutien à l'économie nationale, dans le cadre des règles européennes en matière de concurrence, est régulièrement évoqué dans le débat autour de la commande publique.

La multiplication des objectifs assignés aux achats, sans priorité, peut constituer un facteur de complexité, sinon des injonctions contradictoires, dans la gouvernance des achats de l'État et de dispersion des stratégies, qui conduit parfois à des difficultés dans la prise de décision ou la validation de stratégies achats.

Cette situation est entérinée par les nouveaux textes puisque l'article 2 du projet de décret précité dispose que le SAE « *s'assure que les achats de l'État et de ses établissements publics sont effectués dans les conditions économiquement les plus avantageuses, qu'ils respectent les objectifs de développement durable et de développement social, qu'ils sont réalisés dans des conditions favorisant le plus large accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et qu'ils contribuent à la diffusion de l'innovation. La performance de ces achats, au sens du présent décret, s'apprécie au regard de l'ensemble de ces conditions et objectifs* ». Il n'est rien dit de la mise en cohérence de ces différents objectifs dont certains sont à l'origine parfaitement incompatibles.

Il convient toutefois de préciser que la professionnalisation de la fonction achats permet de mieux concilier les objectifs assignés à cette fonction. En élargissant le vivier des fournisseurs de l'administration, à partir des techniques de *sourcing* et d'ingénierie des marchés (publicité proactive des marchés, allotissement géographique optimisé, suivi en exécution), l'acheteur est plus à même de concilier la performance économique du marché, l'accès des PME à la commande publique et l'achat innovant.

¹⁷ Les gains achats dans le cadre de la RGPP correspondent à des gains cumulés sur les achats et non des gains exprimés en base annuelle dans le cadre de la méthode dite des « douze mois » utilisée par le SAE.

3.3. Cette complexité intrinsèque impose sans doute des limites structurelles à l'efficacité de la gouvernance des achats de l'État et à la performance des stratégies interministérielles

Au-delà de la complexité qu'implique la multiplicité des acteurs et des objectifs, la démarche concernant les achats de l'État est confrontée à la difficulté traditionnelle d'asseoir une stratégie interministérielle, alors même que la gestion financière relève d'organisation ministérielle.

Les points de désaccord entre le SAE et les ministères constatés par la mission témoignent de cet état de fait :

- ◆ l'assiette des achats des ministères, en particulier autour de la distinction entre achats courants et métiers, ne fait pas l'objet de consensus, quatre années après la création du SAE ;
- ◆ les modalités de calcul des gains achats et de pilotage des objectifs, restent contestés ;
- ◆ les relations entre le SAE et l'UGAP et le positionnement de la centrale d'achat publique sont débattues ;
- ◆ la vision du rôle joué par le SAE n'est pas encore totalement partagée par tous au sein de l'État, d'autant que le positionnement du SAE, n'a pas sans doute atteint un point d'équilibre. Le SAE est alternativement considéré comme une plate-forme de service ou une direction achat centralisée avec des stratégies achats coercitives.

Les deux premiers thèmes sont traités dans l'annexe I relative aux achats de l'État. Les deux derniers thèmes feront l'objet de développements *infra*.

Dans cet environnement intrinsèquement complexe, qui plus est dans un contexte de tension accrue sur les moyens de fonctionnement des ministères, la gouvernance des achats de l'État mise en place en 2009 n'est pas parvenue à atteindre tous ses objectifs initiaux :

- ◆ quatre années après sa création du SAE, des points de désaccord historiques persistent entre le SAE et les ministères ; ces points de désaccord viennent fragiliser l'acceptabilité de la démarche portée par le SAE ;
- ◆ l'objectif initial de gains achats sur la période 2010-2012 de 1 Md€ n'a pas été atteint, avec un écart de 326 M€ de gains achats par rapport à la cible.

Ces limites de la gouvernance achat actuelle font peser un risque sur la réalisation du projet feuille de route 2013-2015, porteur d'ambitions plus fortes, qu'il s'agisse :

- ◆ de **la collaboration entre le SAE et les ministères**, le SAE ayant désormais une compétence pour l'ensemble des achats de l'État à l'exception des achats de défense et de sécurité ;
- ◆ **de la performance économique** avec un objectif de gains achats pour 2013-2015 fixé à 1,3 Md€ (cf. annexe I relative aux achats de l'État).

Le portage de la stratégie achats de l'État par le comité interministériel de modernisation de l'action publique et la publication de deux nouveaux textes relatifs aux achats de l'État et de ses établissements publics, qui élargissent les compétences du SAE, fournissent toutefois un cadre bienvenu de légitimation de la démarche achat pour dynamiser la feuille de route pour 2013-2015 présenté par le SAE.

Annexe IV

Le tableau ci-dessous illustre les missions d'une direction achat groupe et d'un centre de services partagés. La comparaison des ces missions avec les missions actuellement exercées par le SAE met en lumière les constats suivants :

- ◆ le SAE n'a pas que partiellement investi les missions d'une direction achat en lien avec la production de marchés et le pilotage ;
- ◆ le SAE n'a pas encore récupéré les missions d'une direction achat en lien avec la définition de normes et les ressources humaines ;
- ◆ en conséquence, le SAE se rapproche par là du fonctionnement d'un centre de service partagé.

Le SAE se trouve ainsi aujourd'hui dans un modèle organisationnel hybride entre direction achat et centre de services partagés selon les caractéristiques des modèles pratiqués dans le secteur privé.

Ce modèle hybride explique le rôle ambigu du SAE au sein des achats de l'État car il conduit à des interprétations différentes en fonction des points de vue : le SAE se projette comme une direction achat groupe alors que certains ministères considèrent plutôt le SAE comme un fournisseur interne à l'image d'un centre de services partagés ou comme un lieu de partage des bonnes pratiques. Ce modèle ne contribue pas à clarifier l'articulation entre SAE et UGAP.

Tableau 6 : Comparaison des missions d'une direction achats groupe, d'un centre de services partagés et du SAE

Mission	Missions Direction Achats Groupe	Missions Centre de services partagé	Missions SAE	Pourcentage des missions d'une Direction Achats Groupes réalisées par le SAE
Stratégie				
Définition de la politique achat	Oui	Non	Oui	100 %
Définition des stratégies achats par segment	Oui	Oui	Oui	
Production de marché				
Elaboration des marchés	Oui	Oui	Oui	33 %
Déploiement des marchés	Oui	Oui	Partiel	
Gestion des approvisionnements	variable	Oui	Non	
Suivi de l'exécution	Oui	Oui	Partiel	
Pilotage				
Reporting à la gouvernance générale	Oui	Non	Partiel	25 %
Pilotage de la relation client interne	variable	Oui	Non	
Pilotage de la performance	Oui	Oui	Oui	
Pilotage de la base fournisseur	Oui	Non	Non	
Pilotage de la base de marchés	Oui	Non	Non	
Définition des normes				
Définition des organisations	Oui	Non	Non	0 %
Définition des processus et pratiques	Oui	Non	Non	
Définition des outils	Oui	Non	Partiel	
Définition des modèles de compétences	Oui	Non	Partiel	
Gestion des ressources humaines				
Validation des recrutements	Oui	Non	Non	0 %
Définition des plans de formation	Oui	Non	Partiel	
Gestion des parcours de carrière	Oui	Non	Non	
Validation des avancements	Oui	Non	Non	

La recherche de performance reste toujours au cœur des achats dans le secteur privé avec des objectifs d'économies annuels proches ou supérieurs à l'objectif de 3 % fixé par le SAE , alors même que la démarche a une antériorité beaucoup plus forte que pour les achats de l'État, comme le montre le graphique 6 ci-dessous (page suivante).

Annexe IV

La comparaison avec les tendances achats du secteur privé ne remet pas en cause les objectifs de performance économique annuelle définis au niveau de l'État. Elle pose la question du positionnement organisationnel du SAE, qui doit tenir compte des spécificités intrinsèques de l'organisation des achats de l'État qui limitent sans doute structurellement la performance des stratégies interministérielles en matière d'achats.

Le choix de ce modèle doit se faire en cohérence notamment avec les spécificités intrinsèques à la sphère publique qui handicapent structurellement la performance des achats de l'État et le développement de démarche interministérielle :

- ◆ les limites de la légitimité interministérielle- l'autorité reconnue par le fonctionnaire étant celle de son ministre-, qui expliquent l'acceptabilité limitée des liens fonctionnels ou hiérarchiques entre une entité interministérielle et des directions ministérielles ;
- ◆ les principes de la LOLF, qui reposent sur une responsabilisation budgétaire forte des ministères et des responsables de programme, qui ne facilitent pas un pilotage interministériel des achats de l'État ;
- ◆ l'organisation des ressources humaines de l'État, qui ne permet pas le déploiement d'une filière achat, limite la capacité à faire émerger un métier d'acheteur professionnel reconnu au sein des ministères et rejette les greffes de contractuels en particulier lorsque leur rémunération est susceptible de dépasser celle des hauts fonctionnaires.

Ces éléments de contexte démontrent la difficulté d'imposer à l'échelle de l'État un modèle organisationnel basé sur une direction achat centrale à l'image d'une direction achat groupe pilotant les achats des filiales.

Annexe IV

Graphique 6 : Echantillon de programmes d'économies achats sur les dernières années dans le secteur privé¹⁸

Société	Achats M €	Caractéristiques du programme achats			Objectif d'économies du programme sur durée totale		Eco % par an
		Périmètre achats	Période	Durée (année)	Eco en M €	Eco %	
Acteur du secteur de l'énergie	33 400	25 500	2013 – 15	2	1 500	6%	3,0%
Acteur du secteur de l'environnement	13 800	6 600	2013 – 15	2	320 – 600	5%-9%	2,5%
Acteur du secteur de l'équipement industriel	3 000		2013 – 15	2	60	5%	2,5%
Acteur du secteur de la chimie	1 500	Achats indus. & CAPEX	2013 – 15	2	80	5%	2,5%
Acteur du secteur de la défense et de l'électronique	5 800	ND	2011 – 14	3	650 M € achats Prod 250 M € Frais Gén.	15%	5,0%
Acteur du secteur des composants électriques	8 100	Prod. Indus.	2009 – 11	2	530	6,30%	3,2%
Acteur de la grande distribution	4 000 (non marchands)	4 000 (non marchands)	2009 – 12	3	400	10%	3,3%
Acteur du secteur des gaz industriels	5 000 (hors énergie)	ND	2008 – 10	2	450	9%	4,5%
Acteur du secteur des composants électriques	1 000	514	2007 – 08	1	30 – 60	5% -11%	5,0%
Acteur du secteur des composants électriques	640	153	2007 – 09	2	21	14%	4,5%
Acteur du secteur automobile	11 000	5 400	2006 – 08	2	450	8%	4,0%

Source : Accenture.

¹⁸ *Source : Accenture.*

4. La fonction achats dans les ministères, structurée autour des RMA, est caractérisée par une forte hétérogénéité en termes d'organisation et des niveaux de maturité variables

4.1. La fonction achats au sein des ministères s'est structurée progressivement autour des responsables ministériels des achats mis en place à compter de 2008

4.1.1. Le positionnement fonctionnel et hiérarchique des RMA et ses liens avec les secrétaires généraux est variable

L'analyse du positionnement des responsables ministériels des achats (RMA) au sein des secrétariats généraux des ministères fait apparaître deux profils de RMA :

- ◆ un **profil budgétaire** qui correspond à trois ministères (intérieur, écologie et justice) où le RMA ne dédie pas un temps plein à la fonction achats car ils assurent d'autres activités en lien avec le budget et les finances ; ces activités peuvent aller jusqu'au pilotage d'un programme budgétaire (RMA écologie, RMA intérieur). Toutefois le RMA dispose d'une équipe dédiée plus spécifiquement aux achats ;
- ◆ un **profil acheteur** qui correspond à la majorité des RMA : huit RMA sur douze ministères consacrent un temps plein à la fonction achats voire logistique dans le cas du ministère de l'agriculture et n'ont pas d'autre responsabilité.

Tableau 7 : Positionnement du RMA au sein des ministères

Ministère	Titre du RMA	Profil	Responsable hiérarchique	Lien avec le SG
Ecologie	Chef du Service des politiques supports et des systèmes d'information	Financier (RPROG délégué)	Secrétaire général	N+1
Justice	Sous-directeur de la synthèse budgétaire et comptable	Financier	Chef du service de la synthèse, de la stratégie et de la performance	N+3
Intérieur	Sous-directeur des programmes d'administration générale	Financier	Directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières	N+2
Affaires étrangères	Responsable ministériel des achats Chef de la mission des achats	Achat	Directeur Général de l'Administration et de la Modernisation	N+2
Agriculture	Sous-directeur de la logistique et du patrimoine	Achat (Moyens Généraux)	Chef du Service des affaires financières, sociales et logistiques	N+3
Culture	Chef de la mission achat	Achat	Chef du Service des affaires financières et générales	N+3
Défense	Responsable ministériel des achats Chef de la mission achat	Achat	secrétaire général de l'administration	N+1
Economie et finances	Responsable ministériel des achats	Achat	SAE	Pas de lien direct

Annexe IV

Ministère	Titre du RMA	Profil	Responsable hiérarchique	Lien avec le SG
Education nationale et enseignement supérieur	Chef de la mission achat	Achat	Chef du Service de l'action administrative et de la modernisation	N+3
Santé	Chef de la Mission Achats et développement durable	Achat	Directeur des affaires financières, informatiques, immobilières et des services	N+2
Services du PM	ND	-	ND	-
Travail	Responsable ministériel des achats	Achat	chef de la division de la logistique et du patrimoine	N+3

Source : Mission.

Le profil du RMA n'influe pas sur son lien hiérarchique avec le secrétaire général :

- ◆ sur les deux profils, la majorité des RMA n'a pas de lien hiérarchique direct avec les secrétariats généraux ;
- ◆ seuls deux RMA sont en lien hiérarchique direct avec le secrétariat général : la défense (RMA « profil acheteur ») et l'écologie (RMA « profil budgétaire »).

Naturellement, les RMA dotés d'un profil budgétaire bénéficient de leurs intégrations dans les processus budgétaires et financiers du ministère :

- ◆ ils sont en contact avec les responsables de la fonction financière ministériel en charge de la coordination et de la synthèse budgétaire et peuvent ainsi bénéficier de leurs visibilité sur les dépenses du ministère ;
- ◆ ils peuvent inciter les responsables de programme (RPROG) et de budget opérationnel (RBOP) de leurs programmes à adhérer à la démarche achat via le dialogue de gestion.

Les RMA « profil acheteur » peuvent bénéficier d'avantages similaires à ceux des RMA « profil budgétaire » sous deux conditions :

- ◆ que le secrétariat général de leur ministère soit responsable de programme ;
- ◆ que le RMA « profil acheteur » soit associé pleinement aux processus budgétaires de leurs ministères.

L'introduction des RMA en 2008 s'est faite dans un contexte de renforcement continu du rôle des secrétaires généraux. Dans tous les ministères le secrétariat général est responsable de programme pour le ministère pour la gestion de supports, à l'exception du ministère des affaires étrangères et de la santé.

Tableau 8 : Périmètre de responsabilité des secrétariats généraux des ministères

Ministère	Modernisation	Affaires financières	SI	Responsabilité de programme
Affaires étrangères	oui	oui	oui	non
Agriculture	oui	oui	oui	oui / programme 215
Culture	oui	oui	oui	oui / programme 224
Défense	non	oui	non	oui / programme 212
Ecologie	oui	oui	oui	oui / programme 217
Economie et finances	oui	oui	oui	oui / programme 218
Education nationale	oui	oui	oui	oui / programme 214
Intérieur	oui	oui	oui	oui / programme 216
Justice	oui	oui	oui	oui / programme 310
Santé	oui	oui	oui	non
Travail	oui	oui	oui	oui/ programme 124

Source : Mission.

Annexe IV

L'analyse des profils des RMA et de leurs liens avec les secrétariats généraux fait apparaître quatre modèles de positionnement illustrés dans le tableau ci-dessous. Le RMA des ministères financiers constitue un positionnement à part puisqu'il est le seul RMA sans lien avec un secrétariat général : il est rattaché au SAE.

Tableau 9 : Quatre modèles de positionnement des RMA

Modèle	Profil RMA	Lien avec secrétariat général	Secrétariat général responsable de programme	Ministère
Modèle 1	Profil budgétaire	Oui	Oui	Ecologie, intérieur, justice
Modèle 2	Profil acheteur	Oui	Oui	Défense, culture, agriculture, éducation nationale, travail
Modèle 3	Profil acheteur	Oui	Non	Affaires étrangères, santé
Modèle 4	Profil acheteur	Non	Oui	Finances

Source : Mission.

Au travers de l'analyse des pratiques achats et de la capacité d'influence des RMA, l'évaluation des maturités achats ci-dessous vise à détailler les avantages et les risques liés à chacun des quatre modèles.

4.1.2. Les équipes des RMA sont organisées de façon variable suivant les ministères

Les missions et responsabilités du RMA ont été définies par la note interministérielle en date du 22 septembre 2008 signée par le ministre des finances. Cette note a servi de référentiel pour la mise en place dans les ministères de la fonction de RMA.

En revanche, concernant les équipes des RMA, aucun référentiel n'a été fourni à ce jour cadrant les compétences et capacités minimales à réunir autour du RMA. Les équipes des RMA ont été mises en place dans les ministères de façon hétérogène en fonction des structures préexistantes : la taille des équipes et leurs organisations en pôle ou bureau sont aujourd'hui variables d'un ministère à l'autre (voir tableau ci-dessous). Cette hétérogénéité s'explique par des choix différents d'organisation en matière de fonction support du ministère.

Ainsi, trois modèles d'organisation coexistent au sein de l'État, comme précisé ci-dessous, se distinguant par des niveaux différents de centralisation des ressources de production de marché, qui dépendent largement du volume d'achat du ministère.

Tableau 10 : Modèle d'organisation des équipes RMA

Groupe	Caractéristiques clés du groupe	Ministères associés
Groupe 1 « centralisation quasi totale de la production de marché dans les équipes RMA »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ montant d'achat < 500 M€ ▪ 14 à 22 M€ d'achats par ETP ▪ production de marchés par l'équipe RMA 	Affaires étrangères, agriculture, éducation, santé et travail
Groupe 2 « partage de la production de marché entre équipe RMA et directions opérationnelles »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ montant d'achat autour entre 2 et 3 Md€ ▪ 288 à 368 M€ d'achats par ETP ▪ production de marchés partagée entre l'équipe RMA et les directions 	Justice, intérieur ¹⁹ , écologie

¹⁹ Au sein du ministère de l'intérieur, les marchés sont répartis entre différents acteurs notamment les équipes RMA, la direction des systèmes d'information et de la communication (DSIC), les directions générales de la police nationale (DGPN) ou de la gendarmerie nationale (DGGN).

Annexe IV

Groupe	Caractéristiques clés du groupe	Ministères associés
Groupe 3 « décentralisation totale de la production des marchés hors des équipes RMA »	<ul style="list-style-type: none">▪ montant d'achats supérieur à 6 Md€▪ pilotage des stratégies par les équipes RMA▪ production des marchés par les directions	Défense

Source : Mission.

Le tableau ci-dessous fournit les effectifs et les organisations, selon les éléments transmis par les RMA interrogés par la mission. Il convient de préciser que les missions exercées par les RMA n'étant pas homogènes, les données relatives aux effectifs illustrent simplement l'hétérogénéité des ressources des missions achats.

Annexe IV

Tableau 11 : Équipes des RMA par effectif décroissant

Ministère	Effectif auprès des RMA	Organisation des équipes en pôle ou en bureau de la mission achat
Education	27	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bureau du réseau d'acheteurs et de l'assistance juridique ▪ bureau de l'ingénierie des achats ▪ bureau de la gestion des marchés nationaux et de la performance des achats
Affaires étrangères	25	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bureau des marchés ▪ bureau de la politique des achats
Défense	24	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pôle Stratégies ▪ pôle Achats Responsables et Energie ▪ pôle Accompagnement des PME et démarches innovantes ▪ pôle Professionnalisation
Santé + Travail	13	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pôle Stratégie et performances achats ▪ pôle Développement durable ▪ pôle Procédure de la commande publique
Agriculture	11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pôle procédures achats ▪ pôle achats
Ecologie	10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bureau de la politique ministérielle d'achats durables ▪ mission du système d'information achat et commande publique
Justice	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pas d'organisation par pôle ou bureau : rattachement direct des effectifs au RMA
Intérieur ²⁰	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pôle performance ▪ pôle stratégie ▪ pôle ingénierie des marchés
Culture	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pas d'organisation par pôle ou bureau compte tenu de l'effectif réduit (pour mémoire les directions métiers du ministère des finances conservent l'essentiel de la fonction achats)
Economie et finances	2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pas d'organisation par pôle ou bureau compte tenu de l'effectif réduit
Services du PM	ND	ND

Source : Questionnaires RMA.

²⁰ Pour l'analyse des ressources à la disposition du RMA du ministère de l'intérieur, c'est le nouveau modèle en cours de mise en place qui a été pris en compte.

Annexe IV

Ces trois modèles d'organisation des équipes RMA sont issus de l'analyse des périmètres de missions opérées par les équipes RMA et des modalités de réalisation des missions.

Cette analyse a été réalisée au regard des activités déclarées par les RMA pour chaque pôle ou bureau. Il est possible de distinguer quatre grandes missions :

- ◆ la professionnalisation et la performance des achats ;
- ◆ la production de marchés ;
- ◆ le système d'information achats ;
- ◆ la gestion de l'exécution des marchés sous CHORUS.

Le tableau 10 ci-dessous détaille les missions citées par les RMA dans les questionnaires et fournit le pourcentage de ministères déclarant des activités en lien avec ces missions :

Tableau 12 : Périmètre de missions citées par les ministères

Missions	Description des principales activités	% de ministères citant la mission dans le questionnaire
Professionnalisation et Performance achats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ définition de stratégie / politique achat (groupement, marché inter ministériel) ▪ élaboration et suivi du PAA ▪ assistance / conseil / formation communication ▪ PME / Durable / innovation ▪ suivi performance 	100 %
Production de marchés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ élaboration / conception des marchés ▪ assistance juridique 	90 %
SI achats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gestion de projet ▪ dématérialisation ▪ carte achat 	30 %
Gestion de l'exécution sous CHORUS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ suivi d'exécution des marchés ▪ création des engagements juridiques ▪ création des services faits 	20 %

Source : Questionnaires renseignés par les RMA dépouillés par la mission.

L'analyse des taux de réponse par mission permet de dégager **deux missions invariantes d'un ministère à l'autre quelque que soit le modèle organisationnel appliqué** :

- ◆ la professionnalisation et la performance des achats ;
- ◆ la production de marchés.

Ces deux missions sont en effet, citées par 100 % et 90 % des RMA interrogés : tous affirment dédier des ressources à la professionnalisation des achats et à la production des marchés à l'exception du ministère de la défense.

Les équipes RMA de la défense n'en produisent pas et se chargent uniquement de la définition de la stratégie achats, définition incluant la désignation du service porteur de la procédure et donc, en charge de la production du marché. Ce modèle d'organisation des équipes RMA est unique au sein de l'État et explique l'isolement du ministère de la défense dans le groupe 3.

Annexe IV

Encadré 4 : L'organisation de l'équipe RMA du ministère de la défense

La mission achat du ministère de la défense est structurée autour de 4 pôles :

- pôle Stratégies,
- pôle Achats Responsables et Energie,
- pôle Accompagnement des PME et démarches innovantes,
- pôle Professionnalisation.

Les postes composant chacun des pôles sont décrits dans le tableau ci-dessous :

Tableau 11 : Structure de la mission achat du ministère de la défense

Libellé du poste	Description des principales missions et tâches
Echelon de direction	
Chef de la mission achats et responsable ministériel des achats	chef de la mission achats et responsable ministériel des achats
Adjoint du chef de la mission achats	adjoint
Contrôleur de gestion	responsable des tableaux de bord ; administrateur IMPACT et gestionnaire de l'outil en liaison avec le SAE.
Pôle Achats Responsables et Energie	
Chef du pôle achats responsables et énergies	élaboration des stratégies d'achats des énergies, fluides et déchets, mise en œuvre et suivi de la politique d'achats durables
Chargés de mission achats responsables	accompagnement des référents achats durables, mise en œuvre et suivi de la politique d'achats durables au ministère
Chargés de mission achats responsables et énergies	élaboration des stratégies d'achats des énergies, fluides et déchets, mise en œuvre et suivi de la politique d'achats durables
Chargés de mission énergies	élaboration des stratégies d'achats des énergies, fluides et déchets
Pôle Accompagnement des PME et démarches innovantes	
Responsable du pôle Accompagnement des PME et démarches innovantes	est chargé d'animer la réflexion permettant d'élaborer la politique du ministère et les conditions de sa mise en œuvre, dans le domaine de l'accompagnement des PME d'une part et des démarches innovantes d'autre part.
Chargée de mission Accompagnement des PME/innovation	est chargé de proposer les actions permettant de faciliter l'accès des PME aux consultations du ministère et de développer la prise en compte de l'innovation dans les achats du ministère, d'assurer ou d'animer la mise en œuvre de ces actions (dans le cadre du Pacte défense PME) et d'en assurer leur suivi.
Chargé de mission externalisation	est chargé, dans le cadre du projet "préparation et accompagnement des externalisations", de contribuer à la mise en place du cadre de conduite et du suivi de ces projets au travers notamment des outils associés. Préparation et animation du Copil Achat du ministère.

Annexe IV

Pôle Professionnalisation	
Chef de pôle	supervise l'activité du pôle, responsable fonctionnel d'ensemble du projet alpha, participe aux travaux d'élaboration du clausier ORME, etc.
Chargé de mission dématérialisation	suit, en liaison avec le SAE, l'ensemble des dossiers liés à la dématérialisation dans le domaine de l'achat : PLACE, portails internet, signature électronique, dématérialisation des factures, carte achat, etc. est en outre responsable du déploiement de ORME (outil de rédaction des marchés de l'État).
Chargée de mission professionnalisation	animation de la filière des acheteurs, parcours de formation, matrice de maturité, actions de communication.
Chef de projet Alpha	conduit les travaux de conception de l'application ministérielle marchés.
Responsable de la cohérence fonctionnelle Alpha	au sein de l'équipe Alpha, assure les travaux de mise en cohérence d'Alpha avec les applications environnantes, les référentiels existants ou à créer et les questions d'urbanisme de la zone fonctionnelle.
Responsable technique Alpha	au sein de l'équipe projet, traite les questions techniques liées à la conception du système d'information.
Assistante projet	au sein de l'équipe projet, l'assistante projet gère les calendriers de suivi, organise les réunions, produit les documents, assure les tâches de soutien du projet.
Pôle Stratégies	
Chef du pôle stratégies	pilote la construction et la mise en œuvre des stratégies d'achats sur les familles hors armement
Acheteur prestations intellectuelles	construire les stratégies d'achats et s'assurer de leur mise en œuvre, valide les gains achats sur son domaine
Acheteur informatique et télécommunications	
Acheteur famille infrastructures	
Acheteur fournitures et prestations générales	
Acheteur famille communication	

Source : Questionnaire du ministère de la défense.

Annexe IV

Pour les groupes 1 et 2, toutes les équipes RMA opèrent une mission de production des marchés. Cependant, les modalités de réalisation de cette mission diffèrent d'un groupe à l'autre :

- ◆ les ministères du groupe 1 ont centralisé au sein des équipes RMA la quasi totalité des ressources de production des marchés présentes au niveau central ;
- ◆ les ministères du groupe 2 n'ont pas opéré cette centralisation et partagent l'activité de production au niveau central entre les équipes RMA et les directions opérationnelles.

La centralisation du groupe 1 se traduit par :

- ◆ une surreprésentation des effectifs rédacteurs de marchés au sein des équipes RMA :
 - en moyenne, les effectifs dédiés à la production des marchés représentent environ 9,75 ETP et 55 % des effectifs des équipes RMA ;
 - à titre de comparaison, dans les ministères du groupe 2, les effectifs dédiés à la production des marchés représentent en moyenne 2,25 ETP et 30 % des effectifs des équipes RMA ;
- ◆ l'existence de **convention de services** dans deux ministères définissant les modalités de prise en charge par les équipes RMA des marchés des directions à partir d'un seuil en montant :
 - seuil de 15 k€ HT pour le ministère de l'agriculture ;
 - seuil de 20 k€ HT pour le ministère de l'éducation.

La création de convention de services est un facteur de succès dans la mise en place de structure mutualisant des ressources sur plusieurs directions :

- ◆ la convention permet de clarifier la séparation des tâches ainsi que les responsabilités respectives ;
- ◆ elle correspond à une démarche qualité ;
- ◆ en règle générale, son exécution est suivie par la mise en place de tableau de bords regroupant les indicateurs témoignant du respect des engagements des deux parties ;
- ◆ une très large majorité des entreprises du secteur privé (83 %) ont mis en place des conventions de services ou contrats de services dans le cadre de la création de services partagés entre plusieurs directions.

L'encadré ci-dessous décrit les principaux points des conventions de services mises en place par le ministère de l'éducation.

Encadré 5 : Structure de la convention de services entre la mission achat et les différentes directions

Une convention est signée entre la mission achat du RMA et chaque direction prescriptrice.

Les grandes parties composant la convention de services sont listées ci-dessous :

- domaine d'intervention,
- prise en charge des procédures, répartition des compétences et suivi,
- modalités de règlement des litiges,
- mise en place d'un processus d'amélioration des services et de la qualité associée.

Cette convention fixe les rôles et responsabilités des deux parties sur toutes les étapes du processus achats et fixe dans certains cas, les engagements de chacune des deux parties ou les engagements mutuels.

Par exemple, pour l'étape de recensement et planification des achats, le service prescripteur s'engage à respecter une date limite de remontée des besoins de marchés : « la MA [mission achat] interroge le service [prescripteur] au cours du dernier trimestre de l'année N pour établir la liste des projets de marchés qu'il envisage de conclure pour l'année N+1. Le service remet cette liste, comportant l'objet, le montant prévisionnel, la durée prévisionnelle du marché ainsi que l'ordre des priorités, au plus tard le 15 décembre de l'année N ».

Annexe IV

Autre exemple, dans le cadre de l'amélioration continue des relations entre la mission achat et la direction, un engagement de dialogue mutuel est pris par les deux parties : « une réunion trimestrielle est organisée entre les parties pour faire le bilan de la période écoulée. L'objectif est d'améliorer la relation entre le MA et le SP et, le cas échéant, de faire évoluer le contenu de la convention de services ».

L'analyse des ratios de productivité des équipes RMA a été faite selon les principes suivants :

- ◆ les RMA ne sont pas comptés dans les effectifs compte tenu de leurs périmètres de mission variable d'un ministère à l'autre ; par exemple, certains RMA assurent des missions en dehors du périmètre strict des achats ;
- ◆ sont pris en compte dans le calcul des ratios de productivité les effectifs liés aux deux missions invariantes d'un ministère à l'autre (professionnalisation et performance des achats, production des marchés) ; ces deux missions sont réalisées par tous les ministères sauf le ministère de la défense et en conséquence, permettent une comparaison des productivités sur un périmètre d'activités identique ;
- ◆ ne sont pas pris en compte dans le calcul des ratios de productivité les effectifs liés aux missions CHORUS et système d'information : ces deux missions ne sont pas opérées par tous les ministères et en conséquence, ne permettent pas une comparaison sur des périmètres d'activités identiques.

Le tableau ci-dessous fournit le détail des ratios pour chaque ministère.

Annexe IV

Tableau 13 : Taille et ratio de productivité des équipes RMA

Ministères	Agriculture	MAE	Santé + Travail	Education	Culture	Justice	Intérieur	Ecologie	Finances	Défense	SPM
Effectifs totaux hors RMA (1)	11	24	12	27	3	7	7	10	1	23	N/D
Effectifs liés aux missions CHORUS et Système d'information (2)	0	3	0	10	0	0	0	5	0	6	N/D
Effectifs uniquement dédiés aux 2 missions invariables (3) =(1) - (2)	11	21	12	17	3	7	7	5	1	17	N/D
Montant achat total en M€	202	330	284	450	369	2 146	2 801	2 075	3 030	17 874	N/D
Montant achats courants en M€	150	318	255	375	346	2 019	2 405	1 839	2 351	6 773	N/D
Ratio M€ achats / effectif (3)	18	16	24	26	123	307	400	415	3 030	1 051	N/D
Ratio M€ achats courants / effectif (3)	14	15	21	22	115	288	344	368	2 351	398	N/D

Source : Questionnaires RMA. Cartographie des achats en 2011 réalisée par le SAE.

Annexe IV

Il est mal aisé de comparer les ratios de productivité du groupe 1 et du groupe 2 car les périmètres d'effectifs ne sont pas homogènes : compte tenu de la centralisation des ressources opérée par les ministères du groupe 1, les effectifs des équipes RMA du groupe 1 doivent être comparés non pas aux effectifs des équipes RMA du groupe 2 mais au total des effectifs présents en central des ministères du groupe 2 et en charge de la production des marchés (effectif des équipes RMA + effectif au sein des directions en charge des marchés).

Hors comparaison entre groupes, il est cependant possible de faire les constats suivants sur la base de l'analyse des ratios de productivité :

- ◆ au sein d'un même groupe, des écarts importants de productivité sont constatés :
 - groupe 1 : 57 % de productivité entre les ratios minimum et maximum ;
 - groupe 2 : 28 % de productivité entre les ratios minimum et maximum ;
- L'analyse détaillée des modes opératoires doit permettre de dégager les bonnes pratiques en termes de productivité, pratiques à généraliser à tous les ministères d'un même groupe pour aligner les productivités sur le meilleur ratio ;
- ◆ deux ministères se retrouvent très en écart des ratios des groupes 1 et 2 : le ministère de la culture et le ministère des finances.

Concernant le ministère de la culture :

- ◆ ce ministère présente des points communs avec les ministères du groupe 1 : un montant d'achats inférieur à 500 M€ et la mise en place de convention de services entre l'équipe RMA et les directions ;
- ◆ le ratio de l'équipe RMA (trois agents actuellement) traduit un sous-dimensionnement des ressources : l'alignement du ministère sur un ratio de 22 M€ par ETP (soit la valeur maximale du groupe 1) se traduirait par un quadruplement des effectifs, qui pourrait être réalisé par centralisation des ressources, cf. *infra*.

Concernant le ministère des finances :

- ◆ les effectifs de la mission achat sont aujourd'hui de deux personnes : le RMA et son adjoint ;
- ◆ cette situation est le résultat du processus historique de création du SAE :
 - le SAE a été créé sur les bases de l'agence centrale des achats du ministère des finances (ACA), qui mutualisait les ressources achats du ministère des finances ;
 - en passant de l'ACA au SAE, ces ressources ont conservé leur mission première de production des marchés des ministères financiers tout en assurant celle des marchés interministériels ; ainsi, un acheteur du SAE peut à la fois produire l'accord cadre interministériel et le marché subséquent des ministères financiers ;
 - sur les trois dernières années, la charge de travail spécifique à la production des marchés financiers est estimée de trois à cinq ETP par an au sein des effectifs du département Opérations du SAE ²¹ ;
 - la prise en compte des trois à cinq ETP évoqués ramène le ratio de productivité de 2 351 M€/ ETP à 392 M€/ ETP soit une valeur s'approchant des ministères du groupe 2 et démontre la nécessité de sécuriser la disponibilité de ces ressources dans le plan de charges du SAE ;
 - les évolutions possibles de l'organisation de la stratégie des achats du ministère des finances sont analysées au point 4.2 ci-dessous.

²¹ Selon les éléments déclaratifs du SAE et des RMA du ministère des finances.

Annexe IV

Pistes de progrès possibles

La mission propose d'étudier la possibilité d'appliquer le modèle organisationnel du groupe 1 au ministère de la culture compte tenu des éléments de contexte rapprochant ce ministère des ministères du groupe 1 (montant d'achats, existence de convention de services).

Il convient enfin de sécuriser les disponibilités des équipes SAE en charge des marchés des ministères financiers. Dans le cas où cette disponibilité n'est pas garantie, il est peut être intéressant de faire basculer progressivement l'organisation de l'équipe RMA des ministères financiers sur le modèle d'organisation du groupe 3 (modèle ministère de la défense).

De façon générale, la mission propose :

- ◆ de généraliser les conventions de services entre équipe RMA et directions opérationnelles afin de clarifier les responsabilités et les engagements de chacune des parties ;
- ◆ d'aligner la productivité des ministères sur les meilleurs ratios de chaque groupe par la revue des processus et les modes opératoires.

4.1.3. Le métier d'acheteur, identifié en tant que tel, est encore émergent

Par acheteur, il est entendu « **acheteur séparé des métiers de juriste/rédacteur des marchés et des prescripteurs** ».

En dehors des équipes des RMA, des activités achats peuvent être conduites directement dans les directions / services au sein de chaque ministère²² pour les ministères des finances, de la défense et du travail.

L'encadré ci-dessous illustre les rôles et responsabilités des trois fonctions et les enjeux de la séparation « acheteur / prescripteur / rédacteur de marchés ou juriste de marché ».

Encadré 30 : Les rôles respectifs de l'acheteur, du prescripteur et du rédacteur

Pour chaque procédure et/ou marché, un trinôme prescripteur/acheteur/rédacteur ou juriste est mis en place.

Le tableau ci-dessous précise pour chacun des trois acteurs, les principales responsabilités et les expertises complémentaires apportées.

Tableau 14 : rôles et expertise au sein du trinôme prescripteur / acheteur / rédacteur

Prescripteur	Acheteur	Rédacteur de marché / juriste
Expert technique d'un ou plusieurs segments : <ul style="list-style-type: none"> ▪ il exprime le besoin d'achat à travers le cahier des charges techniques ; ▪ il apporte son expertise technique dans l'analyse des offres ; ▪ il assure le suivi technique des marchés. 	Expert des techniques achats et des mécanismes de prix fournisseurs pour un ou plusieurs segments : <ul style="list-style-type: none"> ▪ il apporte les informations issues du marché fournisseur nécessaires pour optimiser le rapport coût / qualité (prix marché, leviers d'économies, benchmark,...) ; ▪ il applique les techniques nécessaires pour optimiser 	Expert de la réglementation sur les marchés publics : <ul style="list-style-type: none"> ▪ il prend en charge la production des pièces administratives des marchés publics ; ▪ il alerte sur les points de risque juridique et propose des solutions pour lever les risques.

²² Selon les éléments transmis par les RMA, seize directions ou services disposent d'acheteurs dont douze directions au ministère de la défense.

Annexe IV

		le rapport coût / qualité (négociation, analyse fonctionnelle du besoin,..).		
<i>Source : Accenture</i>				
L'enjeu majeur du trinôme est la recherche de l'équilibre entre qualité / prix / sécurité juridique à travers la mise en place d'un dialogue entre les trois acteurs décrits ci-dessous.				

Ces premiers éléments font apparaître un **métier d'acheteur encore émergent** dans les directions ou services à forts enjeux achats. Les freins au déploiement de ce métier restent nombreux :

- ◆ la valeur ajoutée de l'acheteur est parfois contestée (« l'acheteur est un luxe ») ;
- ◆ la dimension juridique domine encore l'achat public et conduit à privilégier le profil « rédacteur/ juriste » au détriment du profil « acheteur » ;
- ◆ la mise en œuvre des techniques achats (par exemple dialogue avec les fournisseurs hors procédure dans le respect de l'égalité de traitement) n'est pas aujourd'hui systématique et explique donc qu'il ne soit pas recouru à un emploi d'un acheteur professionnel ;
- ◆ le « non achat » reste considéré comme une solution plus efficace que le « acheter mieux ».

Pour les ministères ayant déployé le métier d'acheteur, des actions concrètes ont été menées en interne pour faire émerger ce métier :

- ◆ au ministère de la défense : **collaboration sur la cartographie des emplois entre la direction des ressources humaine et le RMA** ;
- ◆ au ministère du travail : organisation par le RMA de **formation à l'attention des directeurs et des sous directeurs** sur le thème : « formation à l'achat public ou comment assurer pleinement le rôle d'acheteur dans le contexte des marchés publics » ;
- ◆ au ministère des finances : communication du RMA sur le thème « payez-vous un acheteur ».

Pistes de progrès possibles

L'émergence du métier d'acheteur au sein des ministères est une condition de réalisation des gains achats et de pérennisation de la démarche achat. Ce métier ne pourra émerger sans une action à l'initiative des RMA à savoir :

- ◆ *lancer une collaboration entre la direction des ressources humaines et le RMA sur la cartographie des emplois pour faire émerger le métier d'acheteur ;*
- ◆ *former / informer les directeurs et sous-directeurs sur le thème du métier d'acheteur.*

4.2. La maturité des ministères en matière d'organisation achats est hétérogène et souligne que les ministères se sont diversement approprié la démarche de rationalisation de leur organisation

L'organisation des ministères en matière d'achat et les pratiques développées par les RMA ont été analysées par la mission selon deux grands axes :

- ◆ l'influence des RMA sur les acteurs de son ministère ;
- ◆ la mise sous contrôle par les RMA des circuits de dépenses achats.

Chaque thème est décliné en une série de critères permettant d'évaluer la maturité des pratiques et d'établir un score de maturité. Les critères associés à chaque thème sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

Annexe IV

Tableau 14 : Critères d'évaluation de la performance des équipes RMA

Thème	Critères
Influence des RMA sur les acteurs de son ministère	Liens du RMA avec les directions opérationnelles (1)
	Liens du RMA avec les services déconcentrés (2)
	Liens du RMA avec la fonction finance (3)
	Liens du RMA avec les opérateurs relevant du ministère (4)
Mise sous contrôle par le RMA des circuits de dépenses achats	Niveau de visibilité du RMA sur les marchés du ministère (5)
	Modalités de contrôle par le RMA de l'exécution des marchés (6)

Source : Mission.

L'analyse détaillée est présentée au point 4.4 ci-dessous. Les développements ci-après en présentent la synthèse avec les bonnes pratiques achats à généraliser à l'échelle de l'État ainsi que des axes de progrès.

L'analyse des pratiques des équipes des RMA a permis d'évaluer les niveaux de maturité de chaque ministère, qui ont été traduits sous la forme d'un score selon la méthodologie précisée ci-dessus. Les scores de maturité obtenus peuvent être rapprochés de la performance des ministères sur les années 2011 et 2012 en matière d'atteinte des objectifs fixés par le SAE²³, comme suit.

Tableau 15 : Score de maturité et performance 2011 / 2012 par ministère

Ministère	Critère de performance : taux d'atteinte de l'objectif de gains achats fixé par le SAE en 2011 et 2012 ²⁴	Critère de maturité : score ²⁵ tel qu'évalué par la mission
Affaires étrangères	43,30 %	6,5
Agriculture	46,80 %	9,3
Services du Premier Ministre	51,50 %	ND
Culture	60,30 %	9,8
Santé	76,70 %	7,5
Ecologie	82,40 %	10,25
Education nationale	85,50 %	13,0
Finances	102,00 %	5,3
Travail	105,00 %	10,5
Intérieur	111,50 %	11
Justice	113,50 %	11,5
Défense	117,00 %	14

Source : Données SAE. Calcul IGF

Il convient toutefois de rappeler que les objectifs assignés aux ministères en 2011 et 2012 sont fondés sur des taux d'effort sur l'assiette des achats du ministère sensiblement différents, conduisant à nuancer l'appréciation de la performance des ministères. A cette fin, la mission propose d'ailleurs de fixer les nouveaux objectifs des ministères pour la période 2013-2015 selon une nouvelle méthode de répartition. Ces différents éléments sont analysés dans le cadre de l'annexe I relative aux achats de l'État.

²³ L'année 2010 n'a pas été prise en compte dans l'analyse pour éviter des biais statistiques liés au lancement de la démarche et à un très faible nombre de projets achats renseignés dans l'application IMPACT.

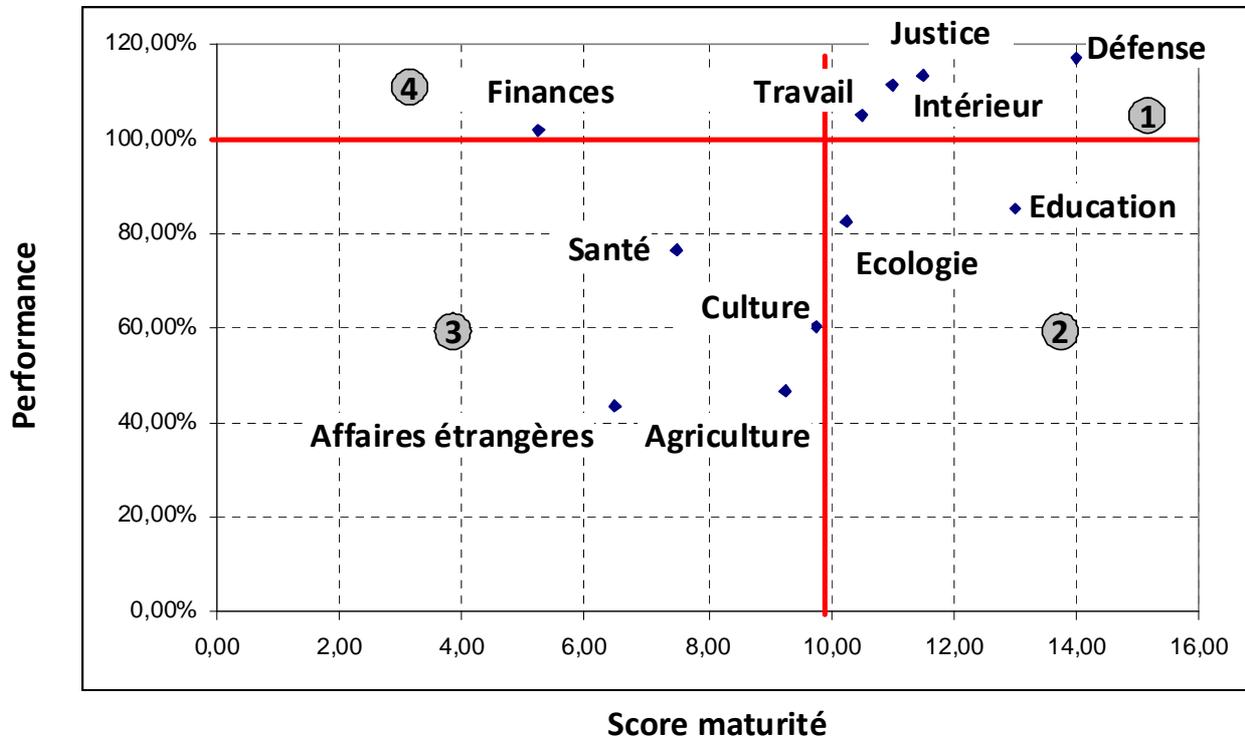
²⁴ Le taux d'atteinte des objectifs de gains achats fixés par le SAE est analysé dans le cadre de l'annexe I relative aux achats de l'État.

²⁵ Le score correspond au total des points obtenus sur les critères 1, 2, 3, 4, 5 et 6 qui sont détaillés au point 4.4. Le montant maximum théorique est de 17. Dans les scores mesurés par la mission, le maximum est de 14.

Annexe IV

Le croisement des deux critères de performance et de maturité, sous la forme d'une matrice permet d'identifier quatre ensembles de ministères.

Graphique 7 : Matrice d'évaluation de l'efficacité globale de l'organisation achats des ministères



Source : Mission.

- ◆ **ensemble 1 (défense, justice, intérieur et travail) présentant des maturités au-dessus de la moyenne de l'État et des performances supérieures à 100 % :**
 - il s'agit des modèles de gouvernance les plus efficaces situés dans le quart Nord - Est de la matrice ;
 - le ministère de la défense est le ministère affichant les meilleurs résultats combinés (score de maturité : 14 et taux de réalisation de 117 %) ;
 - le groupe 2 (production des marchés partagée entre équipe RMA et directions opérationnelles) est mieux représenté dans cet ensemble avec deux ministères (justice et intérieur) contre un seul représentant du groupe 1 (travail) ;
 - le modèle 1 de positionnement du RMA (profil budgétaire en lien avec un secrétariat général responsable de programme) est le modèle le plus représenté au sein de l'ensemble 1 avec deux ministères (justice, intérieur) ;
- ◆ **ensemble 2 (éducation, écologie) présentant des performances en dessous des ministères de maturité équivalente :**
 - ces deux ministères devraient afficher des performances supérieures à 100 %, compte tenu de leurs maturités ;
 - ce potentiel de performance non réalisé doit être concrétisé dès 2013 pour confirmer la mise en œuvre des bonnes pratiques déclarées dans les questionnaires ;

Annexe IV

- ◆ **ensemble 3 (santé, culture, agriculture, affaires étrangères) regroupant des ministères en-dessous de la maturité moyenne de l'État et n'atteignant pas les objectifs de performance qui leur sont assignés :**
 - trois ministères de ce segment sur quatre appartiennent au groupe 1 ;
 - les causes de ces non performances sont à rechercher à la fois dans le dimensionnement des équipes RMA (culture), dans les modèles de positionnement du RMA peu efficace (affaires étrangères, santé) et dans le manque d'adhésion à la démarche SAE (affaires étrangères) en raison des désaccords historiques notamment sur l'assiette et les gains ;
- ◆ **ensemble 4 constitué du seul ministère des finances avec un niveau de performance élevé mais une maturité encore insuffisante :**
 - les résultats sont certes atteints mais ils pourraient encore être dépassés si le ministère atteignait un niveau de maturité plus élevé, ce qui pose nécessairement la question de l'implication des grandes directions à réseau du ministère des finances réticentes à s'engager dans la stratégie interministérielle des achats de l'État ;
 - dans ce contexte et pour tirer les conséquences des nouveaux textes qui invitent à renforcer l'influence des RMA, la mission préconise de **revoir le positionnement actuel du RMA du ministère des finances au sein du SAE et de le placer auprès du secrétaire général du ministère de l'économie et des finances** (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 6 : Le positionnement du RMA et l'organisation de la stratégie achats du ministère des finances : état des lieux et perspectives d'évolution

Bien que le ministère des finances soit un des principaux acheteurs ministériels (cf. annexe I relative aux achats de l'État), l'organisation du ministère des finances en matière de politique achats est très atypique : le RMA est positionné au sein du SAE avec un périmètre d'influence assez limité sur la politique achat des directions du ministère des finances **Cette situation s'explique tant par des motifs historiques que des motifs organisationnels propres au ministère des finances**²⁶.

Le SAE a été créé sur la base de l'agence centrale des achats (ACA), au ministère des finances, qui avait cherché à mutualiser les ressources achat du ministère. Au moment de la constitution du SAE, il a été décidé de positionner le RMA du ministère des finances au sein du SAE, en transférant des ressources de l'ACA vers le SAE, plutôt que de placer le RMA auprès du secrétaire général du ministère de l'économie et des finances.

Le secrétaire général préside toutefois un comité stratégique pour les achats du ministère, bien que les directions métiers du ministère, en particulier la direction générale des finances publiques, conservent une gestion assez autonome de leurs achats.

Dans ce contexte de faible intégration ministérielle de la politique achat, la mission a analysé selon différents critères le niveau de maturité de l'organisation retenue au ministère des finances. Cette maturité apparaît très en retrait des autres grands ministères acheteurs (cf. la matrice d'évaluation ci-dessus) ; en particulier le niveau de collaboration entre le RMA et les directions du ministère des finances (cf. 4.4.1 ci-dessous) est plutôt faible et témoigne d'un manque d'appropriation de la politique interministérielle en matière d'achat par les parties prenantes au ministère des finances.

La question du positionnement du RMA auprès du SAE plutôt qu'au sein du secrétariat général du ministère des finances est à nouveau ouverte. Le nouveau cadre réglementaire relatif aux achats prévoit pourtant un renforcement de l'influence des RMA, qui conduit à s'interroger sur l'adéquation de l'organisation actuelle retenue au ministère des finances avec les nouveaux textes. L'article 7 du projet de décret modificatif précité dispose en effet que :

- « I. Chaque ministère identifie une structure dédiée à l'achat répondant aux objectifs décrits au II de l'article 2 du présent décret. Il s'assure de la mise en œuvre de ces objectifs par les établissements relevant de sa tutelle.
- « II. Un responsable ministériel des achats est chargé de piloter, organiser et animer la fonction achats des services centraux et déconcentrés de son ministère, en liaison avec le service des achats de l'État. Il lui revient notamment d'évaluer la performance des achats du ministère, de

²⁶ Le secrétaire général est responsable de programme pour le programme 218.

Annexe IV

s'assurer de la déclinaison opérationnelle des principes ministériels d'achats, de la validation au sein du ministère du plan annuel d'actions « achats » mentionnés au IV de l'article 2 du présent décret présenté au service des achats de l'État et de sa bonne exécution.

- « III. Tout projet de marché ou d'accord-cadre d'un montant supérieur à un seuil fixé par arrêté de chacun des ministres est soumis pour avis au responsable ministériel des achats qui s'appuie, en tant que de besoin, sur l'expertise du service des achats de l'État. Cet avis porte sur la performance du marché au regard des objectifs mentionnés au II de l'article 2 du présent décret ».

Par ailleurs l'organisation de la fonction achats au sein du ministère des finances fait l'objet de propositions de la mission en cours de l'Inspection générale des finances relative aux mutualisations de la gestion des fonctions support au ministère de l'économie et des finances²⁷ auxquelles il convient de se rapporter. Dans ce cadre, il est proposé notamment de réfléchir à la mise en place d'une cellule achat auprès du secrétaire général du ministère dont l'influence serait progressivement renforcée.

En tout état de cause, les choix organisationnels pour le ministère des finances pourraient s'inspirer des **modèles plus intégrateurs aux ministères de la défense ou de l'intérieur**, où coexistent une mission achat autour du RMA en charge de la stratégie achats du ministère et de la coordination des actions de progrès et des directions métiers assez autonomes en gestion. Ces deux ministères présentent des caractéristiques en matière de masses d'achat et d'organisation administrative qui en font des points de comparaison pertinents avec le ministère des finances.

En conséquence, la mission préconise de revoir le positionnement actuel du RMA du ministère des finances au sein du SAE et de le placer auprès du secrétaire général du ministère de l'économie et des finances.

La matrice d'évaluation croisée de la performance en termes d'achats des ministères et de la maturité de leur organisation est riche d'enseignements :

- ◆ les ministères qui ont atteint leurs objectifs de gains achats en 2011 et 2012 sont également les ministères qui ont su intégrer le RMA et ses équipes dans leur fonctionnement en mettant en place des collaborations structurées :
 - entre la fonction achats et les autres fonctions (finance en particulier) ;
 - entre les équipes RMA et les autres entités achats en centrale et en déconcentré ;
- ◆ le pilotage par objectifs des stratégies achats des ministères, tel qu'il a été mis en œuvre par le SAE à compter de 2010 ainsi que l'obligation de mettre en place un RMA par ministère, participant mensuellement au comité des achats de l'État, ont exercé des effets puissants sur l'organisation des ministères les incitant à ajuster leurs pratiques et organisations administratives pour atteindre les objectifs qui leur étaient assignés.

Ces éléments d'analyse confortent la stratégie de pilotage de la fonction achats sur la base d'objectifs assignés aux ministères, qui est reprise dans la feuille de route du SAE. Le pilotage par objectifs de gains achats est adapté à double titre :

- ◆ il doit conduire les ministères, pour les segments ministériels, et le SAE, pour les segments interministériels, à passer au crible l'ensemble des marchés à renouveler ou à passer au cours d'un exercice ;
- ◆ il incite les ministères à revoir leur organisation ministérielle pour identifier, structurer une fonction achats et la doter en ressources afin de pouvoir réaliser les objectifs.

Les résultats de l'analyse de la mission soulignent également la fragilité des ministères de l'ensemble 3, dont la maturité achats est inférieure mais dont les enjeux financiers sont aussi plus réduits pour l'État au regard de la masse globale des achats de l'État.

²⁷ Rapport 2013-M-018-02.

Annexe IV

En ce sens, le rapprochement des équipes des RMA du ministère de la santé et du travail est bienvenu et permettra de renforcer la fonction achats dans ces deux ministères sous réserve de l'alignement des pratiques sur les meilleures d'entre elles issues des deux ministères et des ministères de l'ensemble 1.

Rappelons à cette fin que le projet de décret modificatif en cours de validation par le Gouvernement prévoit dans son article 7 un renforcement de la gouvernance ministérielle des achats :

- ◆ *« I. chaque ministère identifie une structure dédiée à l'achat répondant aux objectifs décrits au II de l'article 2 du présent décret. Il s'assure de la mise en œuvre de ces objectifs par les établissements relevant de sa tutelle.*
- ◆ *« II. Un responsable ministériel des achats est chargé de piloter, organiser et animer la fonction achats des services centraux et déconcentrés de son ministère, en liaison avec le service des achats de l'État. Il lui revient notamment d'évaluer la performance des achats du ministère, de s'assurer de la déclinaison opérationnelle des principes ministériels d'achats, de la validation au sein du ministère du plan annuel d'actions « achats » mentionnés au IV de l'article 2 du présent décret présenté au service des achats de l'État et de sa bonne exécution.*
- ◆ *« III. Tout projet de marché ou d'accord-cadre d'un montant supérieur à un seuil fixé par arrêté de chacun des ministres est soumis pour avis au responsable ministériel des achats qui s'appuie, en tant que de besoin, sur l'expertise du service des achats de l'État. Cet avis porte sur la performance du marché au regard des objectifs mentionnés au II de l'article 2 du présent décret ».*

Ainsi l'accentuation des objectifs de gains achats assignés aux ministères dans le cadre de la feuille de route pour 2013-2015 et du nouveau cadre réglementaire supposera aussi d'améliorer la gouvernance des achats au sein des ministères sur la base des recommandations ci-dessous.

4.3. En s'appuyant sur les pratiques des ministères les plus performants, l'amélioration de la gouvernance au sein des ministères suppose de renforcer l'influence des RMA et de développer le lien entre les fonctions achats et financières

Au regard des bonnes pratiques identifiées lors de l'analyse de maturité et des résultats affichés par les ministères du segment 1, quatre axes de progrès se dégagent clairement :

- ◆ **accroître l'influence du RMA au-delà des segments traités au niveau interministériel :**
 - lancer des démarches de stratégie achats similaires à celle du ministère de la défense sur les segments encore non traités au niveau interministériel ;
 - systématiser la déclinaison des objectifs achats par direction / service ;
 - systématiser la saisie des gains dans IMPACT notamment dans les directions à réseaux ;
 - renforcer la programmation des marchés en parallèle de la programmation des budgets et demander l'avis du RMA sur les projets de marché en amont du processus achats (programmation, analyse du besoin, définition de la stratégie) ;
- ◆ **systématiser dans les ministères la collaboration entre les RMA et la fonction financière, en général assumée par les directions aux affaires financières :**
 - généraliser la participation des RMA dans le dialogue de gestion pour tout programme à forts enjeux achats ;
 - associer les RMA au pilotage des budgets opérationnels des programmes à forts enjeux achats ;

Annexe IV

- généraliser la participation de la fonction financière dans la construction du PAA et dans la validation des gains achats durant l'exécution du PAA ;
- ◆ **systematiser le contrôle des équipes RMA sur l'exécution des marchés :**
 - définir et déployer les outils nécessaires pour améliorer la visibilité des RMA sur tous les marchés en cours et à venir ;
 - définir et déployer une méthode de suivi de la dissidence sur la base des premières bonnes pratiques identifiées ;
 - définir et déployer une méthode de suivi des consommations sur la base des premières bonnes pratiques identifiées ;
- ◆ étudier la possibilité d'associer à la lutte contre la dissidence les centres CHORUS et / ou les centres de service comptable et financier sur base des expériences du ministère de l'intérieur ;
- ◆ continuer à professionnaliser **le métier d'acheteur dans les ministères**
 - lancer une collaboration entre les directions des ressources humaines des ministères et les RMA sur la cartographie des emplois et des compétences en matière d'achat pour faciliter l'identification de la fonction d'acheteur ;
 - sensibiliser les directeurs et sous-directeurs sur les enjeux du métier d'acheteur.

4.4. Les pratiques achats des ministères sont hétérogènes et présentent des niveaux de maturité variables qui ont fait l'objet d'une évaluation par la mission en vue de l'établissement d'un score de maturité

Les pratiques achats des équipes RMA ont été analysées selon deux grands axes :

- ◆ l'influence des RMA sur les acteurs de son ministère ;
- ◆ la mise sous contrôle par les RMA des circuits de dépenses achats.

Chaque thème est décliné en une série de critères permettant d'évaluer la maturité des pratiques et d'établir un score de maturité.

Les critères associés à chaque thème sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 16 : Critères d'évaluation de la performance des équipes RMA

Thème	Critères
Influence des RMA sur les acteurs de son ministère	Liens du RMA avec les directions opérationnelles (1)
	Liens du RMA avec les services déconcentrés (2)
	Liens du RMA avec la fonction finance (3)
	Liens du RMA avec les opérateurs relevant du ministère (4)
Mise sous contrôle par le RMA des circuits de dépenses achats	Niveau de visibilité du RMA sur les marchés du ministère (5)
	Modalités de contrôle par le RMA de l'exécution des marchés (6)

Source : Mission.

L'évaluation des maturités permettra de dégager par ministère des bonnes pratiques achats à généraliser à l'échelle de l'État ainsi que des axes de progrès.

4.4.1. Les liens entre les RMA et les principaux acteurs du ministère doivent être mieux structurés

4.4.1.1. Critère 1 : liens avec les directions opérationnelles

Les liens entre RMA et les directions opérationnelles au sein des ministères sont analysés selon trois axes :

- ◆ l'existence d'objectifs de gains achats déclinés par direction ;

Annexe IV

- ◆ le périmètre de déploiement de l'outil IMPACT dans les directions opérationnelles ;
- ◆ le périmètre achat traité par les équipes RMA.

Le périmètre de déploiement de l'outil IMPACT est apprécié en mesurant :

- ◆ les montants d'achats des directions saisissant tous leurs gains dans IMPACT ;
- ◆ les montants d'achats des directions saisissant partiellement leurs gains dans IMPACT ;
- ◆ les montants d'achats des directions ne saisissant pas leurs gains dans IMPACT.

Il n'est pas tenu compte du fait que cette saisie peut être opérée directement par les directions métiers ou centralisée au niveau de l'équipe RMA.

Les montants d'achats des directions sont exprimés en pourcentage du montant total d'achat du ministère dans le tableau page suivante.

Le périmètre achat traité par les équipes RMA est apprécié en comparant les segments achats travaillés par les RMA (segments déclarés dans les questionnaires) avec :

- ◆ les segments achats des vagues successives du programme Calypso ;
- ◆ les segments achats traités par un marché / accord cadre interministériel.

Cette comparaison permettra d'identifier les équipes RMA adressant des segments achats hors achats courants ou hors actions interministérielles.

Le tableau ci-dessous reprend les segments achats traités dans le cadre du projet Calypso.

Tableau 17 : Segments achats traités sur les quatre vagues Calypso

Vague 1	Vague 2	Vague 3	Vague 4
Solution d'impression	Déplacement et voyages	Dépenses immobilières	Habillement
Affranchissement	Dépenses immobilières	-	Immobilier
Aménagement des locaux	Téléphonie	-	Publicité / communication
Formation	Prestation intellectuelle	-	Réception représentation
Services informatiques	Energie	-	Matériel électrique
Infrastructure	Poste de travail	-	Matériel de sport
Assurance	Mobilier	-	Matériel de restauration
Logiciels	Transport / déménagement	-	Emballage cartonnage
Réseaux	-	-	Abonnement / documentation
Gardiennage / surveillance	-	-	-
Impression - édition	-	-	-

Source : SAE.

L'analyse des réponses (voir tableau page suivante) permet de dégager des premiers constats :

- ◆ les ministères du groupe 2 connaissent des difficultés pour systématiser la saisie des gains dans IMPACT dans les grandes directions à réseau :
 - pour le ministère des finances : direction générale des finances publiques, direction générale de la douane et des droits indirects (cette direction saisira dans IMPACT à partir de 2013) ;
 - pour le ministère de la justice : direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse, direction des services judiciaires ;

Annexe IV

- pour le ministère de l'écologie : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer²⁸ ;
- ◆ les équipes RMA restent majoritairement focalisées sur les achats courants : seuls trois ministères ont élargi leurs périmètres d'intervention à des segments achats métiers (défense, éducation, agriculture) ;
- ◆ la démarche des équipes RMA de la défense focalisée sur les stratégies (et non sur la production de marché) a permis d'ouvrir de façon très large le périmètre d'intervention de la mission achat par rapport aux autres ministères avec dix segments traités hors segments couverts par une démarche interministérielle.

Encadré 7 : La définition et le déploiement des stratégies achats au ministère de la défense

La construction des stratégies achats du ministère de la défense suit une démarche définie par la mission achat et appliquée systématiquement sur chaque segment concerné. Cette démarche compte sept étapes reprises dans le tableau ci-dessous :

Tableau 17 : Méthodologie de construction des stratégies achats au sein du ministère de la défense

Etape	Description
T0	constitution du groupe de travail et cadrage du périmètre des travaux
T1	étude du besoin des bénéficiaires
T2	étude des pratiques achats actuelles du ministère
T3	travaux sur le cahier des charges
T4	étude du marché fournisseur et connaissance de la concurrence à l'achat
T5	définition de la politique d'achat retenue
T6	plan de mise en œuvre avec indicateurs de suivi et rédaction de documents types
T7	travaux complémentaires (exécution financière / risques achats / RSE / points COPIL Achats / présentation en CODIR Achats)

Source : ministère de la défense

Fin 2008, la mission achat a procédé à la planification des travaux de stratégie achats : environ 50 segments répartis sur quatre vagues ont ainsi été identifiés et programmés sur un horizon de quatre ans.

²⁸ La DGAC n'est pas évoquée par le RMA du ministère de l'écologie dans le questionnaire remis à la mission.

Annexe IV

Tableau 18 : Niveau de collaboration entre RMA et les directions opérationnelles

Ministères	Justice	Ecologie	Education	Défense	Intérieur	Culture	MAE	Agriculture	Travail	Santé	Finances	SPM
Objectifs de gains achats déclinés par direction / par service (oui = 1 point / partiel = 0,5 point / non = 0 point)	oui	non	partiel	oui	oui	oui	non	non	non	oui	non	N/D
Montants d'achats des directions totalement dans IMPACT (% plus grand des 3 = 1 point)	7 %	23 %	100 %	100 %	96 %	100 %	0 %	100 %	80 %	81 %	30 %	N/D
Montants d'achats des directions partiellement dans IMPACT (% plus grand des 3 = 0,5 point)	93 %	74 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	60 %	N/D
Montants d'achats des directions hors IMPACT ²⁹ (% plus grand des 3 = 0 point)	0 %	2 %	0 %	0 %	4 %	0 %	100 %	0 %	20 %	19 %	10 %	N/D
Segments traités par équipe RMA hors calypso et interministériel (oui = 1 point / non = 0 point)	N	Non	Oui (segments métiers)	Oui (10 segments)	Non	Non	Non	Oui (1 segment)	Non	Non	Non	N/D
Score pour le critère 1	1,5	0,5	2,5	3	2	2	0	2	1	2	0,5	-

Source : Questionnaires RMA. Mission.

²⁹ Les montants d'achats sont exprimés en pourcentage du montant total d'achat du ministère.

Annexe IV

Pistes de progrès possibles

Compte-tenu des difficultés de déploiement de l'outil IMPACT encore rencontrées par certains RMA plus de deux ans après sa mise en place, il conviendrait de veiller scrupuleusement aux éléments suivants :

- ◆ les objectifs de gains achats ont vocation à être fixés par le RMA à toutes les directions de son ministère (cet objectif sera défini dans le cadre de la construction du PAA de l'année N+1) ;
- ◆ tous les projets donnant lieu à des gains achats doivent être saisis dans IMPACT
- ◆ comme le préconise la mission sur le passage du gain achats au gain budgétaire (cf. annexe III), confier à un contrôleur de gestion placé au sein de l'équipe du RMA mais rattaché fonctionnellement au DAF du ministère la mission de valider les gains achats calculés par les acheteurs au-delà d'un seuil à définir.

Afin d'accroître l'influence du RMA et des équipes au-delà des segments achats faisant l'objet d'une stratégie interministérielle, les RMA doivent élaborer des stratégies ministérielles pour les segments qui ne sont pas traités au niveau interministériel.

Cette démarche conduira les équipes RMA à réunir les différents acteurs du processus achats de leurs ministères sur chaque segment encore non exploré pour faire un état des lieux des pratiques achats et identifier en interne ou en externe de l'État les bonnes pratiques achats à mettre en œuvre en priorité avec les gains associés.

4.4.1.2. Critère 2 : liens avec les services déconcentrés

Le périmètre d'intervention du RMA tel que défini dans la note inter ministérielle en date du 22 septembre 2008 intègre à la fois les administrations centrales et les services déconcentrés.

La grande majorité des RMA dispose de points de contact dans les organisations hors administration centrale. Ils sont issus soit de réseaux déjà existants (ex : secrétaires généraux ou responsables achats des directions régionales, SCG dans les ambassades, cellule académique,...) soit de réseaux mis en place dans le cadre de démarche achat ministérielle ou interministérielle :

- ◆ ministère de l'intérieur : réseau des CMRA³⁰ au sein des SGAR ;
- ◆ ministères de l'écologie, ministère de l'agriculture : réseau des CRA (voir encadré).

L'animation de ces points de contact par les équipes RMA est plus ou moins structurée d'un ministère à l'autre ; plusieurs niveaux de structuration peuvent être ainsi distingués :

- ◆ niveau 1 : apport de conseil et d'information par les équipes RMA aux réseaux de contact en déconcentré ;
- ◆ niveau 2 : niveau 1 + animation de séminaire annuel des points de contact par les équipes RMA ou participation des équipes RMA aux comités annuels des points de contacts organisés par leurs directions de tutelle ;
- ◆ niveau 3 : niveau 1 + niveau 2 + pilotage des actions des points de contact par la mise en place de PAA ou de tableau de bord de suivi des entrées dans les marchés nationaux et régionaux à la fin des marchés locaux.

Le niveau 3 correspond aux meilleures pratiques identifiées. Le tableau page suivante fournit l'état des lieux des liens entre les équipes RMA et les services hors administration centrale.

³⁰ Rappelons que les CMRA comme les SGAR sont des structures interministérielles.

Annexe IV

Encadré 8 : La mise en place des correspondants achats régionaux (CRA) au ministère de l'écologie

A la suite à la diffusion d'une note signée par le secrétaire général en mai 2009, ont été mis en place dans l'ensemble des DREAL des correspondants achats régionaux (CRA). Ces correspondants présentés comme les relais du RMA au niveau régional ont pour double mission :

- contribuer à la mise en œuvre de la politique achat de l'État au sein des services du ministère au niveau régional ;
- susciter la mutualisation des achats communs non couverts par des marchés interministériels (achats courants ou achats « métiers » liés aux activités spécifiques du ministère).

Ces autres missions consistent à :

- mettre en place les dispositifs permettant d'organiser le recensement des besoins ;
- diffuser les méthodes et les outils d'achat au sein du ministère ;
- animer les réseaux des personnels chargés de l'approvisionnement au niveau régional et départemental ;
- assurer l'alimentation du SI achat et les remontées d'informations statistiques.

Le positionnement du CRA n'a pas été imposé par la note : dans les faits, ce rôle est assuré généralement par le responsable du pôle achat / gestion / logistique des DREAL. Le tableau ci-dessous fournit le détail des activités du CRA par type d'achats.

Tableau 19 : Activités du CRA en fonction du type d'achats

Type d'achats		Contribue/suscite la mutualisation	Contribue au recueil des informations	Contribue à l'expression des besoins	Organise la procédure de consultation	Met en œuvre les marchés	Suit l'exécution des marchés	Fait remonter les indicateurs
Achats couverts par le SAE	Achats interministériels nationaux	X	X	X		X	X	X
	Achats interministériels régionaux	X	X	X	X	X	X	X
Achats courants non couverts par le SAE	Achats ministériels nationaux	X	X	X		X	X	X
	Achats ministériels régionaux	X	X	X	X	X	X	X
	Achats interministériels régionaux	X	X	X	X	X	X	X
Achats spécifiques ou métiers	Achats ministériels nationaux		X			X	X	X
	Achats ministériels régionaux	X	X	X	X	X	X	X

Source : Ministère de l'écologie

Annexe IV

Tableau 20 : Lien entre RMA et les services déconcentrés

Ministère	Existence de contacts identifiés dans les services hors administration centrale pour la mission achat (oui = 1 point / non = 0 point)	Participation aux comités ministériels des achats des services hors administration centrale ³¹ (oui = 1 point / non = 0 point)	Modalités d'animation des points de contact mises en place par les équipes RMA (niveau 1 = 0 point / niveau 2 = 0,5 point / niveau 3 = 1 points)	Score critère 2
Education	Oui <ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 cellules académiques des achats ▪ 30 services académiques de la construction 	Non	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 3 ▪ conseil / information ▪ mise en place comité annuel des CAA ▪ suivi par la mission achats des PAA définis par les CAA ▪ collaboration à construire entre la mission achats et les services académiques de construction 	2
Agriculture	Oui Correspondant Achats Régionaux (CRA) dans les DRAAF	Non	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 3 ▪ conseil / information ▪ mise en place par la mission achat de tableau de suivi des marchés en déconcentré ▪ animation par la mission achat d'un séminaire annuel des correspondants achats régionaux 	2
Justice	Oui /coordinateurs au sein des 9 plates-formes inter régionales dépendantes du SG avec un rôle de facilitateur des mutualisations inter directionnelles et interministérielles en région	Oui (représentation via les directions centrales)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En cours de construction avec la mise en place des coordinateurs en plate-forme inter régionale courant 2013 	2
Travail	Oui /Responsable achat dans les DIRECCTE positionné au niveau du secrétariat ou de la logistique	Partiellement (2 secrétaires généraux de Direccte)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 1/3 ▪ support du RMA sur les marchés locaux ▪ information du RMA aux contacts achats en région sur les marchés inter ministériels ▪ Suivi de l'entrée dans les marchés nationaux à la fin des marchés locaux 	2,50

³¹ Les ministères ont constitué des comités ministériels des achats présidés par le secrétaire général du ministère.

Annexe IV

Ministère	Existence de contacts identifiés dans les services hors administration centrale pour la mission achat (oui = 1 point / non = 0 point)	Participation aux comités ministériels des achats des services hors administration centrale³¹ (oui = 1 point / non = 0 point)	Modalités d'animation des points de contact mises en place par les équipes RMA (niveau 1 = 0 point / niveau 2 = 0,5 point / niveau 3 = 1 points)	Score critère 2
Santé	Oui / secrétaires généraux des services déconcentrés	Non (prévu pour le prochain comité des achats)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 2 ▪ participation systématique de la mission achats aux réunions mensuelles des secrétaires généraux des DR ▪ envoi par la mission achat de directives ou recommandations sur la fonction achats 	1,5
Défense	Non	Oui (via les directions centrales)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mission achat s'appuie sur les directions hiérarchiques des entités hors administration centrale pour relayer la démarche achat 	1
Ecologie	Oui / Correspondant Achats Régionaux (CRA) dans les DREAL	Oui (représentation via le SPSSI)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 1/2 ▪ assistance / accompagnement des CRA par la mission achat ▪ diffusion des bonnes pratiques vers les CRA par la mission achat 	2,25
Intérieur	Oui / CMRA	Non	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A construire 	1
Culture	Oui / secrétaires généraux des services déconcentrés	Oui (via le département de l'action territoriale)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 1/2 ▪ participation de la mission achat aux réunions des secrétaires généraux organisées tous les 2 mois par le Département de l'action territoriale 	2,25
Affaires étrangères	Oui / SCG des ambassades	Non	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 1 ▪ apport de conseil par la mission achat sur dossier complexe 	1
Economie et finances	Non	Oui (via les directions centrales)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui niveau 1 ▪ rencontre entre RMA et service déconcentré 	1
Services du PM	ND	ND	ND	-

Source : Questionnaires RMA. Retraitement mission.

Annexe IV

Pistes de progrès possibles

Afin d'intégrer les entités hors administration centrale dans la politique achat du ministère, la mission propose de généraliser la notion de correspondant achat dans les services déconcentrés du ministère (point de contact des RMA hors administration centrale) et de systématiser l'animation de ce réseau par les équipes RMA via par exemple :

- ◆ *le suivi de l'entrée des services déconcentrés dans les marchés nationaux et régionaux ;*

Cette animation devra associer les CMRA et permettre :

- ◆ *la mutualisation régionale des achats ;*
- ◆ *le respect de l'application des marchés nationaux, régionaux ou inter régionaux ;*
- ◆ *la professionnalisation des achats en région.*

4.4.1.3. Critère 3 : liens avec la fonction finance

Les liens entre les RMA et la fonction finance ministérielle sont appréciés selon deux axes :

- ◆ l'intégration des RMA dans les processus budgétaires du ministère ;
- ◆ l'intégration de la fonction finance dans la construction et le suivi du PAA.

Pour rappel, les enjeux et bonnes pratiques de la collaboration entre fonction achats et fonction finance sont rappelés dans l'encadré ci-dessous et évalués dans le tableau qui suit.

Encadré 9 : Les enjeux de la collaboration entre les fonctions achats et finance

La collaboration entre la fonction achats et la fonction finance répond à plusieurs enjeux :

- la fiabilisation des budgets achats par une meilleure intégration des fluctuations de prix de marché fournisseurs ;
- la fiabilité de la mesure des gains achats par la validation par la fonction finance ;
- la cohérence entre objectifs de réduction de budget et objectifs de gains achats ;
- l'anticipation des nouveaux besoins achats et donc des nouveaux marchés grâce à :
 - une programmation en parallèle des budgets et des marchés,
 - la participation de la fonction achats à la construction des plans d'investissements.

Le schéma ci-contre précise les principaux moments

de la collaboration entre fonction achats et fonction finance pour répondre aux différents enjeux listés :



Source : Accenture

Annexe IV

Tableau 20 : Niveau de collaboration entre RMA et fonction financière

Ministères	Agriculture	MAE	Santé + Travail	Education	Culture	Justice	Intérieur	Ecologie	Finances	Défense	SPM
Le RMA est informé des budgets achats et des plans d'investissement pour anticiper les besoins de marchés (oui = 0,5 point / partiel = 0,25 point / non = 0 point)	oui	non	non / partiel	partiel	non	partiel	oui (pour le programme support)	oui	non	oui	N/D
Le RMA participe à la fiabilisation des budgets en fournissant les éléments de variations de prix issus de la veille fournisseur (oui = 0,5 point / partiel = 0,25 point / non = 0 point)	non	non	non / partiel	partiel	non	partiel	oui (pour le programme support)	partiel	non	oui	N/D
Le RMA participe au dialogue de gestion (oui = 2 points / partiel = 1 point / non = 0 point)	non	non	non / partiel	partiel	Partiel	partiel	oui (pour le programme support)	oui (pour le programme support)	non	oui	N/D
La fonction finance est associée à la construction du PAA (oui = 1 point / partiel = 0,5 point / non = 0 point)	oui	oui	non / non	partiel	oui	oui	partiel	non	non	oui	N/D
La fonction finance est impliqué dans le suivi et la validation des gains durant l'exécution du PAA (oui = 1 point / partiel = 0,5 point / non = 0 point)	non	non	non / non	partiel	non	oui	non	partiel	non	oui	N/D
Score critère 3	1,5	1	0 / 1,5	2,5	2	3,5	3,5	3,25	0	5	-

Source : Questionnaires RMA. Mission.

Annexe IV

Sur le processus budgétaire, l'analyse des périmètres de collaboration déclarés fait apparaître les premiers constats :

- ◆ les RMA des ministères du groupe 2 bénéficient d'une collaboration plus étroite avec la fonction finance que les RMA des ministères du groupe 1 :
 - niveau de collaboration moyen pour les ministères du groupe 1 = 0,75 ;
 - niveau de collaboration moyen pour les ministères du groupe 2 = 1,75 ;
- ◆ cette situation s'explique principalement par le rôle des RMA au sein du ministère de l'intérieur et du ministère de l'écologie :
 - ces deux RMA sont impliqués dans la gouvernance des programmes supports de leurs ministères respectifs ;
 - fort de cette implication, les deux RMA sont les seuls à déclarer participer pleinement au dialogue de gestion et affichent les meilleurs scores de collaboration achats / finances (exception faite du ministère de la défense) ;
 - le RMA du ministère de l'intérieur est de plus, associé au pilotage des RBOP du programme d'administration territoriale ;
- ◆ pour les RMA non responsables de programme, la collaboration avec la fonction finance sera essentiellement basée sur :
 - la proximité hiérarchique entre RMA et le directeur / responsable des affaires financières du ministère ;
 - la participation des RMA à l'élaboration du PAP et du RAP des programmes supports notamment autour de l'indicateur transversal « 3.5 - efficacité de la fonction achats ».

L'analyse de réponses déclarées par les RMA permet de dégager des premières bonnes pratiques autour du processus budgétaire :

- ◆ **participation du RMA au dialogue de gestion ;**
- ◆ **participation des RMA au pilotage des RBOP des programmes y compris hors programme support ;**
- ◆ **participation du RMA à la définition de la trajectoire d'économie dans le cadre de l'élaboration du budget triennal du programme support ;**
- ◆ **introduction de point spécifique sur les achats lors des conférences budgétaires ;**
- ◆ **réflexion sur la mise en place d'indicateur PAP/RAP complémentaire à l'indicateur « efficacité de la fonction achats », à savoir l'indicateur « taux de participation aux marchés globalisés »³².**

Concernant la participation de la fonction finance au PAA :

- ◆ la fonction finance est associée à la construction des PAA pour 45 % des ministères ;
- ◆ la fonction finance participe au suivi et la validation des gains achats pour 30 % des ministères.

La participation de la fonction finance au PAA est donc encore peu systématisée dans la gouvernance actuelle achats des ministères.

³² Sans nécessairement suivre cet indicateur dans le PAP/RAP mais dans le cadre des plans d'actions achats des ministères.

Annexe IV

Il est intéressant de rapprocher les scores obtenus avec les quatre modèles de positionnement du RMA au sein des secrétariats généraux.

Ces quatre modèles sont rappelés ci-dessous :

Tableau 21 : Quatre modèles de positionnement des RMA

Modèle	Profil RMA	Lien avec secrétariat général	Secrétariat Général Responsable de programme	Ministère
Modèle 1	profil budgétaire	oui	oui	écologie, intérieur, justice
Modèle 2	profil acheteur	oui	oui	défense, culture, agriculture, éducation nationale, travail
Modèle 3	profil acheteur	oui	non	affaire étrangère, santé
Modèle 4	profil acheteur	non	oui	finance

Source : Mission

Le rapprochement des scores avec les quatre modèles permet d'effectuer les constats suivants :

- ◆ le modèle 1 a un score moyen plus élevé que les autres modèles : le positionnement du RMA correspondant au modèle 1 est donc le plus performant sur le critère de la collaboration entre fonction achats et fonction finance ;
- ◆ les ministères du modèle 2 présentent des écarts de scores importants avec le ministère de défense qui affiche un score très supérieur (5) à celui des autres ministères du même modèle ;
- ◆ les modèles 3 et 4 disposent des scores les plus faibles : ces modèles de positionnement ne favorisent pas la collaboration entre fonction achats et finance.

Pistes de progrès possibles

Compte tenu de performances constatées sur les quatre modèles de positionnement, la mission propose les pistes de progrès suivantes afin de faire converger les ministères sur les modalités les plus performantes de collaboration entre achat et finance :

- ◆ *étudier la possibilité de faire basculer le RMA finances vers les modèles 1 ou 2 ;*
- ◆ *systématiser au sein des ministères des modèles 3 et 2 les meilleures pratiques du modèle 1 ou du ministère de la défense à savoir :*
 - *généraliser la participation des RMA dans le dialogue de gestion pour tout programme intégrant une forte composante achat ;*
 - *associer les RMA au pilotage des RBOP des programmes à forte composante achat sur le modèle du RMA de l'intérieur participant au pilotage des RBOP du programme d'administration territoriale ;*
 - *introduire dans le PAP / RAP du programme support ou prévoir dans le cadre du PAA du ministère un indicateur sur le « taux de participation aux marchés globalisés » ;*
 - *généraliser la participation de la fonction finance dans la construction du PAA et dans la validation des gains achats durant l'exécution du PAA (voir annexe 3 paragraphe portant sur la mise en place du contrôle de gestion achat).*

4.4.1.4. Critère 4 (non évalué) : liens avec les opérateurs

La note interministérielle en date du 22 septembre 2008 signée par le ministère des finances portant sur la mise en place des RMA précise que le périmètre d'intervention des RMA intègre les administrations centrales et déconcentrées. Il n'est pas fait mention dans cette note des opérateurs sous tutelle du ministère.

Pourtant, 73 % des ministères déclarent avoir déjà collaboré avec les opérateurs et notamment, avec les « petits » opérateurs. Dans sa forme la plus simple, cette collaboration prend la forme d'apport de conseil des RMA auprès des opérateurs mais peut aller jusqu'à l'élaboration de groupement de commandes spécifiques entre ministères et opérateurs.

La nature et l'intensité de ces liens sont variables d'un ministère à l'autre. Le tableau ci-dessous consolide les éléments déclarés par les RMA au sujet des opérateurs :

Tableau 22 : Lien fonctionnel entre les équipes RMA et les opérateurs

Ministère	Nature des liens entre RMA et opérateurs
Education	<ul style="list-style-type: none"> ▪ participation de l'équipe RMA aux groupes de travail sur les fonctions supports des universités organisés par la direction générale de l'enseignement supérieur (DGESIP) et auxquels participent plusieurs secrétaires généraux d'université, l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) et le SAE ▪ participation de l'équipe RMA aux groupes de travail inter universitaires et inter organismes de recherche, ayant pour objectif la mutualisation des besoins en logiciels des entités de l'enseignement supérieur et de la recherche ▪ constitution par l'équipe RMA d'un groupe de commande permanent couvrant les besoins des 270 établissements de formation et de recherche ainsi que ceux des services centraux et déconcentrés du ministère ▪ premiers marchés du groupement passés avec Microsoft et prochainement, Adobe ▪ 2 % de gains obtenus sur les prix unitaires historiques
Défense	<ul style="list-style-type: none"> ▪ appui à la démarche achat des opérateurs via la mise en place de réunions d'animation et de partage de documents ▪ aide à la construction du PAA des opérateurs et la structuration de la démarche achat
Santé + Travail	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dans le cadre de la réorganisation des fonctions supports des ministères sociaux, le futur département des achats et du développement durable aura pour mission d'apporter appui et conseil auprès des opérateurs ▪ santé : appui juridique proposé aux opérateurs ▪ travail : appui et conseil à la démarche achat des opérateurs et animation prochainement d'un groupe de travail avec les opérateurs sur la gestion des flottes automobiles et l'achat de véhicules
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mission d'assistance et d'animation auprès des opérateurs assurée par le chargé de mission « politique achats » ▪ recherche de partenariats avec les opérateurs sur les achats de prestations intellectuelles et d'expertises scientifiques
Ecologie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mission de conseil auprès des opérateurs assurée par l'expert achats responsables de la mission achat ▪ intégration des opérateurs dans le projet interministériel d'achat de gaz naturel prévu au PAA 2013 du ministère ▪ marchés communs entre le ministère et certains de ses opérateurs (ADEME, pour le marché de communications)

Annexe IV

Ministère	Nature des liens entre RMA et opérateurs
Intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ collaboration entre le RMA et le SDAF en charge de définir les contrats d'objectifs et de performance (COP) ▪ suivi de la professionnalisation des achats des opérateurs en comité ministériel des achats ▪ participation des opérateurs à un comité ministériel des achats ▪ convention de groupement permanent d'achat entre les opérateurs et le ministère en cours de signature ▪ mission de pilotage des opérateurs assurée par le responsable adjoint de la mission d'appui au RMA
Culture	<ul style="list-style-type: none"> ▪ intégration des établissements publics dans les marchés nationaux (voyagiste, fourniture de bureau)
Justice	<ul style="list-style-type: none"> ▪ échange de bonnes pratiques (cahier des charges, sourcing fournisseur, ...)
Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pas de collaboration évoquée avec les opérateurs
Economie et finances	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pas de collaboration évoquée avec les opérateurs
Services du PM	ND

Source : Questionnaires RMA.

L'analyse des réponses fait apparaître des bonnes pratiques :

- ◆ existence de conventions de groupement entre ministère et opérateurs ;
- ◆ collaboration entre équipe RMA et la tutelle financière des opérateurs sur les conventions d'objectifs et de pilotage ;
- ◆ participation des opérateurs au comité ministériel des achats ;
- ◆ mise en place de groupe de travail avec les opérateurs sur des segments achats précis (ex : logiciel, gestion du parc automobile ;...).

Pistes de progrès possibles

La dynamique lancée par certains ministères avec leurs opérateurs a permis d'aboutir à des résultats concrets (ex : marché mutualisé entre opérateurs et ministères pour trois ministères). Cette dynamique doit être maintenue et systématisée à tous les ministères notamment en généralisant les bonnes pratiques déjà identifiées.

Les actions des RMA vis-à-vis de leurs opérateurs doivent se faire en cohérence et en synergie avec l'équipe opérateurs du SAE. En conséquence, la mission propose de clarifier les périmètres opérateurs des RMA et du SAE, par exemple selon les modalités ci-dessous :

- ◆ *suivi des opérateurs majeurs par le SAE, opérateurs dont le montage annuel des achats excède 10 M€, soit 64 opérateurs, suivant le périmètre de la circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État (masse estimée à 9 Md€), avec l'information diligente des ministères de tutelle (cf. annexe II relative aux achats des opérateurs) ;*
- ◆ *suivi des autres opérateurs de moyenne et petite taille par les équipes RMA directement du ministère de tutelle technique.*

Annexe IV

Au-delà de cette coordination SAE/RMA, les bonnes pratiques suivantes doivent être systématisées dans les ministères :

- ◆ *mettre en place une collaboration entre RMA et les directions de tutelle financière des opérateurs relevant du RMA notamment au moment de la définition des COP ;*
- ◆ *inscrire les suivis des opérateurs relevant du RMA à l'ordre du jour des comités ministériels des achats ;*
- ◆ *favoriser les mutualisations entre les implantations territoriales de l'État et les opérateurs au niveau régional.*

Annexe IV

4.4.2. Le contrôle de l'exécution des marchés par les RMA est encore peu outillé et doit être renforcé

Le tableau ci-dessous fournit les réponses des RMA en lien avec le contrôle de l'exécution des marchés à l'appui des deux critères d'évaluation, le niveau de visibilité du RMA sur les marchés du ministère (critère 5) et les modalités de contrôle de l'exécution des marchés (critère 6).

Tableau 23 : Niveau de visibilité et contrôle des RMA sur les marchés

Ministères	Agriculture	MAE	Santé + Travail	Education	Culture	Justice	Intérieur	Ecologie	Finances	Défense	SPM
Marchés supérieurs à 130 k€ (oui = 1,25 point / partiel = 0,75 point / non = 0 point)	oui	oui	oui	oui	partiel	partiel	partiel	oui	partielle	oui	N/D
Marchés entre 90 k€ et 130 k€ (oui = 1 point / partiel = 0,5 point / non = 0 point)	oui	oui	oui	oui	partiel	partiel	partiel	oui	non	partiel	N/D
Marchés entre 15 k€ et 90 k€ (oui = 0,5 point / partiel = 0,25 point / non = 0 point)	oui	partiel	oui / partiel	oui	partiel	partiel	partiel	non	non	partiel	N/D
Marchés inférieurs à 15 k€ (oui = 0,25 point / partiel = 0 point / non = 0 point)	non	partiel	oui / non	oui	non	partiel	non	non	non	non	N/D
Score critère 5 (visibilité)³³	2,75	2,5	3 / 2,5	3	1,5	1,5	1,5	2,25	0,75	2	-
Outil / indicateur de suivi des dépenses dissidentes par direction / par service (oui = 1 point / non = 0 point)	non	oui	oui / oui fonction des marchés	oui	non	oui	oui	non	partiel	Oui (instruction dite « Exclusivité »)	N/D
Outils / données des fournisseurs sur les consommations (oui = 1 point / non = 0 point)	oui	oui	Non / oui en fonction des marchés	oui marchés nationaux	oui marchés à forts enjeux	oui marchés à forts enjeux	oui marché nationaux	oui fonction des marchés	oui	oui marché UGAP, EDF, ..)	N/D

³³ Le critère de visibilité dans cette analyse ne tient pas compte du volume d'achats du ministère, qui est un indicateur de contexte également utile.

Annexe IV

Ministères	Agriculture	MAE	Santé + Travail	Education	Culture	Justice	Intérieur	Ecologie	Finances	Défense	SPM
Outil / indicateur de suivi des consommations par direction / par service (oui = 1 point / non = 0 point)	non	non	Non / oui fonction des marchés	oui	oui	oui fonction des marchés	oui	oui	oui	oui	N/D
Score critère 6 (contrôle)	1	2	1 / 3	3	2	3	3	2	3	3	-

Source : Questionnaires RMA. Mission.

4.4.2.1. Critère 5 : niveau de visibilité du RMA sur les marchés de son ministère

De l'analyse du périmètre de visibilité des RMA sur les marchés, il apparait les points suivants :

- ◆ 45 % des ministères ont une visibilité totale sur les marchés supérieurs à 90 k€ ;
- ◆ les ministères du groupe 1 bénéficient d'une meilleure visibilité sur les marchés que les ministères des autres groupes (mais ces ministères correspondent généralement à de petits acheteurs) ; deux éléments expliquent cette situation :
 - la centralisation de la production des marchés au niveau des RMA du groupe 1, point de passage obligatoire des procédures de consultation ;
 - une organisation des directions prescriptrices des ministères du groupe 1 moins complexe à maîtriser et à animer en comparaison avec les autres ministères ;
- ◆ au-delà de la centralisation, les moyens pour assurer cette visibilité sont variés :
 - la mise en place d'alertes dans l'outil PLACE pour détecter les procédures sur des segments déjà couverts par des marchés ;
 - les recensements faits par les pouvoirs adjudicateurs au titre de l'article 133 du code des marchés publics ;
 - la consultation des fiches IMPACT ou des PAA ;
 - la consultation d'extraction CHORUS.

Ces moyens mis en œuvre permettent une visibilité partielle sur des marchés publiés ou notifiés c'est-à-dire en aval du processus achats. Cette visibilité « tardive » limite les capacités des RMA à influencer sur les achats, les pièces des marchés étant largement finalisées.

La programmation des marchés reste le moyen le plus efficace d'assurer aux RMA une visibilité exhaustive et la plus en amont possible sur les marchés.

**Encadré 10 : Les enjeux du processus de programmation des achats :
l'exemple d'une organisation privée**

Les enjeux de la programmation des achats et des marchés sont de plusieurs natures :

- anticipation des besoins de nouveaux marchés et des renouvellements de marchés ;
- mutualisation des procédures et des volumes achats par regroupement des achats de même nature ;
- fixation des priorités de travail achats au regard de la politique d'achat ;
- planification des charges de travail achat dans une logique annuelle et pluriannuelle.

La programmation des achats ne peut répondre pleinement à ces enjeux que si elle est réalisée en parallèle de la programmation des budgets selon la logique illustrée dans le schéma ci-dessous issu d'un cas concret d'organisation publique.

Annexe IV

CALENDRIER		Procédure Achat Recensement programmation	Procédure budgétaire
Année N	Juin	Demandes auprès des utilisateurs et services fonctionnels de leur besoins pour N+1 et sur marchés existants	Note de cadrage budgétaire DG
	Juillet	Analyse sur 6 mois de consommations année N et projection fin décembre	Dialogue de gestion infra-régional
	Août	Recensement et consolidation des DA (cumul des montants / seuils)	Dialogue de gestion infra-régional
	Septembre	Enregistrement des projets et besoins nouveaux (opération, produits, etc.)	-15-fin sept : remise des dossiers budgétaires -Débat d'orientation budgétaire
	Octobre	Arbitrage sur les besoins nouveaux et globalisation des besoins d'achat	Dialogue de gestion DG /DRA Fin septembre à mi octobre
	Novembre	- Synthèse dialogue de gestion - Préparation des futurs marchés	Equilibre budgétaire national (fin octobre) Notification des budgets et objectifs au DRA (début Novembre)
	Décembre	Retour sur les décisions vers les directions	
Année N+1	Janvier	Ajustement et communication des enveloppes achat aux services	
	Février	Programmation des marchés nouveaux avec retroplanning	
	Mars		

Le projet de décret modificatif en cours de validation par le Gouvernement prévoit dans l'article 7 que « tout projet de marché ou d'accord-cadre d'un montant supérieur à un seuil fixé par arrêté de chacun des ministères est soumis pour avis au responsable des achats ». Il conviendra de préciser à quelle étape du processus achats l'avis du RMA est sollicité.

L'article 7 permettra d'améliorer la visibilité des RMA sur les marchés et donc, leur influence sur le contenu des marchés sous réserve que cet avis soit sollicité le plus en amont possible du processus achats et non, à la publication du marché ou à sa notification.

Le tableau ci-dessous décrit l'impact du RMA sur le contenu du marché en fonction de son positionnement dans le processus achats.

Tableau 24 : Impact du RMA en fonction de son positionnement dans le processus achat

Etape du processus achats	Impact du RMA	Commentaires
Programmation des marchés	fort	<ul style="list-style-type: none"> ▪ intervention la plus en amont possible du RMA ▪ position idéale pour agir de façon significative sur le contenu du marché sans remettre en cause les travaux déjà réalisés par les équipes et le planning de la procédure
Expression du besoin	fort	
Définition de la stratégie	fort	
Procédure de marché avant la publication du marché	fonction de l'avancement de l'écriture des pièces de marché	capacité du RMA à agir sur le contenu du marché fonction de l'avancement de l'écriture des pièces de marché : <ul style="list-style-type: none"> ▪ rédaction en cours → capacité à agir forte mais remise en cause du planning de procédure possible suite à l'avis du RMA ▪ rédaction achevée et validée pour publication du marché → capacité à agir du RMA limitée sans remettre en cause le planning de la procédure et les travaux menés par les équipes

Annexe IV

Etape du processus achats	Impact du RMA	Commentaires
Après analyse des offres / avant notification	faible	capacité du RMA à agir sur le contenu du marché quasi nulle sauf si une annulation de la procédure et une relance sont acceptables
Avant notification d'un avenant	moyen	intervention possible du RMA pour validation : <ul style="list-style-type: none"> ▪ de la tactique de négociation de l'avenant, ▪ du plan de prévention des avenants futurs.
Avant la décision de reconduite du marché	fort	intervention possible du RMA pour prise en compte de la stratégie achats du segment dans la décision de reconduite du marché

Source : Mission.

Pistes de progrès possibles

Le RMA doit être avoir une visibilité complète sur les marchés en cours et à venir. Elle n'est pas aujourd'hui garantie par la gouvernance ou les outils mis en place. En conséquence, la mission propose d'intégrer dans la gouvernance, les deux points ci-dessous ;

- ◆ *renforcer le processus de programmation au sein des ministères avec une consolidation au niveau RMA à partir d'un certain montant de marché ;*
- ◆ *positionner l'avis du RMA inscrit dans le projet de décret le plus en amont possible du processus (programmation/ expression de besoins/ définition de la stratégie / avant publicité) voire dans le cadre des décisions de reconduite de marché à forts enjeux.*

Ces points permettront de garantir :

- ◆ *une identification exhaustive et anticipée des opportunités de mutualisation ;*
- ◆ *une application systématique des techniques achats dans les marchés.*

4.4.2.2. Critère 6 : modalités de contrôle par le RMA de l'exécution des marchés

L'évaluation du contrôle de l'exécution des marchés porte sur deux points essentiels de la gouvernance achat :

- ◆ le contrôle de la dissidence ;
- ◆ le contrôle des consommations.

Le tableau page suivante fournit la synthèse des réponses des ministères sur l'existence de démarche de mise sous contrôle des consommations et de la dissidence.

L'analyse de ces réponses permet de dégager les points suivants :

- ◆ concernant la dissidence, 45 % des ministères ont une démarche pour mesurer et contrôler la dissidence. ; les démarches mises en place prennent des formes diverses :
 - instruction d'exclusivité pour le ministère de la défense ;
 - mise en place d'indicateurs mesurant le taux d'utilisation des marchés comme pour le ministère de l'intérieur ou de l'éducation ;
 - mise en place d'un suivi de la sortie des marchés locaux et de l'entrée dans les marchés nationaux comme au ministère du travail ;
 - sensibilisation / implication des centres de service comptable et financier (ministère de l'agriculture) ou des centres CHORUS (ministère de l'intérieur) ;

Annexe IV

- ◆ certaines équipes RMA n'ayant pas de démarche de lutte contre la dissidence précisent que la question de la dissidence n'entre pas dans leur champ de responsabilité et l'associent à d'autres acteurs :
 - le ministère de l'écologie déclare que la question de la dissidence achat est une question de non conformité aux règles de la commande publique et en conséquence, relève des **instances de contrôle interne** ;
- ◆ concernant le suivi des consommations :
 - 90 % des ministères bénéficient de données de consommation issues des fournisseurs : ces données ne sont pas disponibles pour tous les marchés et sont essentiellement fournies dans le cadre de marchés à forts enjeux / marchés nationaux ;
 - 72 % des ministères opèrent un suivi des consommations sur marchés ;
 - les moyens mis en œuvre pour opérer ce suivi sont essentiellement basés sur les données de consommation issues des fournisseurs ;
 - d'autres moyens sont évoqués par les ministères :
 - utilisation de données CHORUS par trois ministères (éducation, écologie, santé) alors même que deux ministères affirment ne pas pouvoir exploiter CHORUS sur le sujet des consommations (intérieur, culture) ;
 - utilisation d'IMPACT par un ministère ;
 - les équipes RMA n'opérant pas de suivi de consommation déclarent que ce suivi est réalisé par les directions elles-mêmes dans le cadre de leurs responsabilités budgétaires (responsable de centre de coût / responsable de programme / direction dans le cadre du plan d'emploi des crédits).

Encadré 11 : L'exemple du ministère de la défense : l'instruction dite « Exclusivité » prise par le ministre de la défense

Pour chaque segment achat, le ministère de la défense désigne une seule et unique structure achat autorisée à passer des marchés.

Cette autorisation est fixée par la note dite « Exclusivité » signée par le ministre de la défense et diffusée dans le bulletin officiel des armées.

Afin d'illustrer cette démarche, un extrait de la note est fournie ci-dessous :

« ... seules les autorités désignées ci-dessous peuvent passer les marchés publics et les accords-cadres, afin de satisfaire les besoins du ministère dans les domaines d'achats suivants :

1. *achats d'écrans et de micro-ordinateurs :*
pour l'ensemble du ministère : la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information du ministère de la défense ;
2. *achats de serveurs :*
pour l'ensemble du ministère : la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information du ministère de la défense ;
3. *achats de mobilier de bureau de direction :*
pour l'ensemble du ministère : le service parisien de soutien de l'administration centrale ;
4. *achats de mobilier de bureau courant et de mobiliers de sécurité neufs destinés à la conservation d'informations sensibles ou de valeur :*
pour l'ensemble du ministère : la direction centrale du service du commissariat des armées ;
5. *achats de téléphonie et de transmissions électroniques de données :*
pour l'ensemble du ministère : la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information du ministère de la défense ;
6. *achats de copieurs multi-tâches raccordés en réseau :*
pour l'ensemble du ministère : la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information du ministère de la défense ;
7. *achats de fournitures de bureau et de fournitures consommables d'impression :*
pour l'administration centrale du ministère : le service parisien de soutien de l'administration centrale ;

Annexe IV

en dehors de l'administration centrale : la direction centrale du service du commissariat des armées ;... »

L'intérêt de cette démarche est multiple. Elle :

- réduit le nombre de pouvoirs adjudicateurs par segment achat ;
- limite les risques de marché dissident ;
- spécialise les structures achats par segment pour bénéficier pleinement de leurs compétences historiques et de leurs courbes d'apprentissage ;
- améliore la lisibilité des rôles et des responsabilités au sein de la gouvernance achat en fixant des périmètres achats clairs et connus de tous au sein du ministère.

Encadré 12 : Le suivi de la dissidence en matière d'achat au ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur a lancé une démarche pour mesurer et réduire la dissidence achats sur cinq segments d'achats : téléphonie mobile, carburant, fournitures de bureau, mobilier et papier.

Par exemple pour les fournitures de bureau, il est procédé selon les étapes suivantes :

- extraction des données de paiement CHORUS sur le périmètre décrit ci-dessous :
 - paiements 2012 pour le programme 307 (administration territoriale) ;
 - segment d'achat : fournitures de bureau (plan de compte de l'État n°6066610000) ;
 - hors départements et collectivités d'outre-mer, pour lesquels le marché Lyreco ne s'applique pas ;
- contrôle de la cohérence des données CHORUS avec les chiffres fournis par le fournisseur Lyreco ;
- analyse des tiers par préfecture :
 - identification des tiers dissidents et calcul des montants de dépenses associés (montant A) ;
 - calcul des montants associés au tiers Lyreco (montant B) ;

Tableau d'analyse des tiers par préfecture

Région	Département / Service	Type	Tiers	Libellé Tiers	Mnt conso CP 2012 hors LYRECO
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000001926	CORPORATE EXPRESS FRANCE	6 626,32
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000053283	ADHESIF FLEURET	1 435,20
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000180622	ATELIER PRUDHON	1 376,05
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000000601	BERGER LEVRAULT EDITIONS	886,71
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000107867	BERGER-LEVRAULT	702,53
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000250354	LIBRAIRIE PAPETERIE DUMAS	492,88
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000194666	BERGER LEVRAULT	394,68
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000049364	PMB POINT MIDI BATTERIES	183,54
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000107224	INMC IDÉATION INFORMATIQU	178,20
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1600001469	RAV SOUS PREF D'APT	160,25
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000001334	BRADY GROUPE	149,86
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000795262	BUREAU 2099	24,45
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1000263596	AUCHAN FRANCE	19,60
PACA	Préfecture Vaucluse	Paiement	1600000836	PONS SOPHIE	8,85

- revue des détails des paiements au niveau des engagements juridiques associés aux tiers dissidents pour confirmer la dissidence ;
- calcul du taux de dissidence par préfecture (ratio du montant A sur la somme des montants A + B).

Annexe IV

Pistes de progrès possibles

L'implication des équipes RMA dans l'exécution des marchés est fondamentale pour assurer un contrôle de l'application des stratégies achats et donc la réalisation effective des gains achats.

Cette implication passe par la mise en place d'outils et de méthodes de suivi de l'exécution non déployés aujourd'hui dans tous les ministères.

En conséquence, la mission propose les pistes de progrès suivantes :

- ◆ officialiser le rôle des équipes RMA sur le suivi des consommations et de la dissidence notamment en clarifiant les responsabilités du suivi entre direction responsable de budget et mission achat ;
- ◆ définir une méthode de suivi de la dissidence et des consommations sur la base des premières bonnes pratiques identifiées ;
- ◆ déployer / systématiser la méthode dans tous les ministères sur les segments à forts enjeux ;
- ◆ étudier la possibilité d'associer à la lutte contre la dissidence les centres CHORUS et / ou les centres de service comptable et financier sur base des expériences des ministères de l'intérieur et de l'agriculture.

Ces pistes de progrès permettront de garantir :

- ◆ la limitation de la dissidence et surconsommations ;
- ◆ le respect des politiques de consommation et par les directions utilisatrices des marchés.

5. Le pilotage interministériel des stratégies achats de l'État, sous l'égide du SAE, doit désormais devenir plus directif, sur la base des nouveaux textes, et adopter une vision plus large de l'achat, du bon calibrage des besoins au suivi de l'exécution des marchés

5.1. La mesure de la couverture des achats de l'Etat par des marchés interministériels et de la performance effective des actions interministérielles sont insuffisamment développées

L'insuffisance du suivi des marchés interministériels est manifeste à plusieurs titres.

Il n'existe pas aujourd'hui de mesure du taux de couverture des achats de l'État par des marchés interministériels et du taux d'utilisation des ces marchés interministériels par les ministères.

Une estimation des segments couverts par des marchés interministériels est fournie ci-dessous, étant précisé que la couverture des segments d'achat par des marchés interministériels ne fait pas l'objet d'une mesure et a nécessité une consolidation des marchés en cours.

Tableau 25 : Liste des segments couverts par des marchés interministériels y compris marchés interministériels régionaux ou liés à une plaque interministérielle

Domaine Fourniture et Services Généraux	Domaine Affranchissement et impression	Domaine Informatique et Télécoms	Domaine Immobilier
Achats de véhicules	Machines à affranchir	PC fixes	Entretien des bâtiments / second œuvre
Carburant	Consommables d'impression	PC portables	Outil de suivi des fluides
Gestion de flotte automobile	Solutions d'impression	Ultraportables	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la

Annexe IV

Domaine Fourniture et Services Généraux	Domaine Affranchissement et impression	Domaine Informatique et Télécoms	Domaine Immobilier
			réalisation d'études d'économie de la construction
Assurance automobile		Ecrans (SAD-lot 4)	Maintenance des ascenseurs
Carte d'achat		Téléphonie fixe	Maintenance chauffage ventilation climatisation
Fournitures de bureaux		Téléphonie mobile - OPACHE 3	Maintenance systèmes de sécurité incendie et alarme
Papier éco-responsable		Matériel de téléphonie	Prestation de nettoyage des locaux
Mobilier de bureau		Téléphonie	Contrôle technique des bâtiments
Agence de voyages		Stockage	Ingénierie et diagnostic des bâtiments
Transport de colis		Logiciels libres	Contrôle réglementaire et audit des ascenseurs
Equipements de protection individuelle		AMOA ³⁴	
Consulting achat		AMOE	
		Sécurité informatique	
		Gestion des antivirus	
		Consulting achat informatique	
		Consulting achat télécom	
		HR ACCESS	
		Projet DEEE	
		Business Object (BO)	

Source : SAE. Retraitement mission.

En première analyse, 35 à 40 sous-segments sur 96 répertoriés dans la nomenclature des groupes de marchandises (cf. annexe I relative aux achats de l'État) sont couverts par des marchés interministériels, de toute nature (nationaux/régionaux, par plaque ou sur tous les ministères, porté par l'UGAP ou par l'Etat). Ces marchés sont majoritairement des accords-cadres, qui sont déployés au niveau de chaque ministère par l'intermédiaire de marchés subséquents.

Pour chaque accord-cadre interministériel, les acheteurs responsables d'un segment au sein du SAE opèrent un suivi des marchés subséquents déployés par les ministères ou au niveau déconcentré. Quand les statistiques de consommations sont fournies par les titulaires des marchés, une mesure de la couverture du marché interministériel en volume est opérée. Deux encadrés illustratifs sont fournis ci-après.

³⁴ Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMAO) et assistance à maîtrise d'œuvre (AMOE).

Annexe IV

Encadré 13 : L'exemple du marché inter ministériel de solution d'impression – tableau de suivi du déploiement des marchés subséquents et des taux de couverture en volumes

Le tableau ci-dessous mis en place par l'acheteur leader solution d'impression du SAE permet le suivi du déploiement des marchés subséquents et fournit une estimation en volume du taux de couverture du marché.

Capture du tableau de suivi des marchés subséquents

	Périmètre	Notification MS	Pourcentage du parc MFP déployé
Ministère des affaires étrangères et européennes	NAT		
Ministère de l'agriculture et de la pêche	DRAAF	03/01/11	26%
Ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales	Préfectures	09/06/11	5%
Ministère de la défense	NAT dont BDD	30/06/11	1%
Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports	AC + DRJSCS	10/10/11	
Ministère de la culture et de la communication	NAT	23/03/11	60%
Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	DREAL AC ?	08/12/10	41%
Ministère du travail, des relations sociales	AC DIRRECCTE	23/11/10	
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	Rectorats et inspections	12/07/11	5%
Ministère de la justice	NAT	Pas de calendrier	
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	NAT	11/01/11	34%
Services du Premier Ministre	SPM (MIN 12 / 35 opérateurs)	30/05/11	58%

Source : SAE

Au-delà du suivi du nombre de marchés subséquents déployés, il n'existe pas aujourd'hui de mesure systématique du taux d'utilisation / du taux de couverture des marchés inter ministériels.

S'agissant de l'appréciation de la performance des marchés interministériels, il est important de préciser les éléments suivants :

- ◆ le SAE mesure des gains associés aux marchés interministériels au moment de la notification de l'accord-cadre et non au moment de la notification des marchés subséquents ;
- ◆ les ministères sont en charge de mesurer les gains achats au moment de la notification des marchés subséquents et de créer une fiche IMPACT ;
- ◆ pour un même marché interministériel, il existe donc en théorie deux mesures de gains achats :
 - la mesure faite par le SAE au moment de la notification de l'accord-cadre (gains achats conditionnés par l'utilisation de l'accord-cadre par les ministères) ;
 - les mesures faites par les ministères au moment de la notification des marchés subséquents.

Aujourd'hui, le SAE n'a pas la capacité de rapprocher ces deux mesures et en conséquence, ne peut pas contrôler que 100 % des gains prévisionnels mesurés à la notification de l'accord-cadre interministériel se réalisent bien dans les marchés subséquents ce qui permettrait d'identifier les possibles écarts entre les deux mesures et de lancer des actions correctives.

Annexe IV

Cette incapacité tient en partie aux difficultés rencontrées dans l'application IMPACT pour faire le lien entre une fiche de gains et un marché interministériel, ainsi qu'à l'impossibilité de rapprocher les données issues de l'application IMPACT et de CHORUS (cf. annexe III).

On pourrait penser que si un marché interministériel est totalement déployé dans les ministères, les gains achats mesurés à sa notification sont tous réalisés. Or l'exemple de l'accord-cadre solution d'impression tend à montrer le contraire :

- ◆ à la notification de l'accord cadre de solution d'impression, le SAE a estimé un gain de 30 M€ TTC pour les 40 000 systèmes d'impression de l'État (gain sécurisé inscrit dans le PAA 2010 du SAE) ;
- ◆ les ministères ont tous déployé des marchés subséquents, à l'exception du ministère des affaires étrangères et de la gendarmerie avec l'accord du SAE ;
- ◆ l'acheteur leader solution d'impression ne peut pas confirmer la réalisation des 30 M€ de gains car il constate que les conditions de réalisation de ces gains ne sont pas aujourd'hui toutes réunies : dissidence des services déconcentrés de la justice, taux d'utilisation des machines en dessous de l'objectif fixé, non respect de la politique d'équipement de l'Etat au moment de la passation des bons de commande, etc. ;
- ◆ l'acheteur leader n'est pas en mesure de calculer l'effectivité des gains pour 30 M€ faute d'outil, bien qu'il émette des doutes sérieux sur la réalité des gains.

Dans ces conditions, il est difficile de mesurer la performance réelle des marchés interministériels mis en place par le SAE.

La même problématique se pose pour les actions de progrès interministérielles lancées par le SAE. Ces actions correspondent par exemple, à la publication d'un kit de bonnes pratiques achats ou le développement de benchmarks tarifaires.

Les gains achats associés à ces actions de progrès sont mesurés par le SAE en règle générale au moment de la publication du kit, à la mise en œuvre du plan de communication et de déploiement et non, après la réalisation de l'action par les ministères faute de relais suffisant pour remonter l'information.

Pistes de progrès possibles

La mission propose de renforcer le dispositif de pilotage des marchés interministériels et actions interministérielles notamment par la mise en œuvre de mesure des performances robustes permettant d'identifier les écarts entre gains effectifs et prévisions de gains. Cette mesure d'écart est nécessaire pour corriger les dérives par rapport aux prévisions et donc garantir l'atteinte des objectifs fixés.

La mise en œuvre de ce dispositif de pilotage passe par les actions suivantes :

- ◆ *systematiser la mesure du taux de couverture des marchés interministériels pour suivre leur bon déploiement et contrôler la dissidence ;*
- ◆ *renforcer les dispositifs de mesure de gains achats associés aux accords-cadres interministériels notamment en permettant le rapprochement entre gains mesurés à la notification de l'accord cadre et gains mesurés par les ministères à la notification des marchés subséquents ;*
- ◆ *renforcer le dispositif de mesure des gains associés aux actions de progrès grâce par exemple, à la mise en place d'indicateurs ou à la réalisation d'audit pour les actions à forts.*

5.2. La logique incitative d'adhésion volontaire aux marchés interministériels qui a prévalu jusqu'aujourd'hui présente des limites

L'utilisation des marchés interministériels n'a pas été imposée aux ministères mais a reposé sur une adhésion volontaire, suscitée par la co-construction des marchés par le SAE et les ministères et la validation collégiale des stratégies en comité des achats.

Cette approche incitative est compréhensible, compte tenu de la nouveauté de la stratégie interministérielle mise en place en 2009. Notons toutefois que le décret n° 2009-300 portant création du service des achats de l'État prévoit, de façon prudente au IV de son article 2 que le SAE impose le recours à un marché sur un périmètre défini d'achats courants³⁵.

Une approche contraignante a été retenue pour les achats de véhicules dans le cadre de la circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs, qui a imposé le recours systématique aux marchés de l'UGAP pour l'ensemble des ministères³⁶, en affirmant sans ambiguïté qu'« aucun véhicule (particulier, utilitaire et de transports en commun) ne pourra être acheté sans systématiquement recourir aux services de l'UGAP, dans les conditions définies par le service des achats de l'État (SAE). »

Le nouveau cadre réglementaire en cours de validation par le Gouvernement ouvre la voie à une approche plus prescriptive, puisque le projet de décret modificatif prévoit plus explicitement au 5 de l'article 6 « *qu'exception faite du cas où il confie la conclusion d'un marché, d'un accord-cadre ou d'un contrat à un autre service de l'État ou à l'Union des groupements d'achats publics, le service des achats de l'État est seul habilité à conclure les marchés, accords-cadres et contrats mentionnés au 1^o du présent article. Les administrations de l'État conservent compétence pour conclure des marchés, accords-cadres et contrats pour leurs achats, tant que ces achats n'ont pas fait l'objet de marchés, accords-cadres ou contrats conclus par ou pour le compte du service des achats de l'État* ».

Si une approche plus contraignante est retenue par le SAE pour imposer, à bon escient, le recours à des marchés interministériels, il conviendra de le doter d'instruments plus robustes pour suivre la dissidence vis-à-vis des marchés interministériels.

Les appuis dont dispose le SAE sont d'une part les titulaires des marchés qui via leurs outils de veilles sur les plateformes de dématérialisation des marchés publics, peuvent détecter des marchés dissidents et alerter le SAE et d'autre part des alertes sur l'outil PLACE pour les marchés publics.

L'encadré ci-dessous illustre les difficultés de la mise sous contrôle des circuits achats au niveau déconcentré dans l'état actuel de l'organisation interne du SAE.

³⁵ Dans la formulation actuelle du décret, il est prévu « qu'exception faite du cas où il confie la conclusion d'un marché, d'un accord-cadre ou d'un contrat à un autre service de l'État ou à l'Union des groupements d'achats publics, le service des achats de l'État est seul habilité à conclure les marchés, accords-cadres et contrats qualifiés d'achats courants conformément au I du présent article. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que, pour des besoins correspondant aux achats courants définis au I du présent article, mais qui ne sont pas couverts par un marché, un accord-cadre ou un contrat conclu par le service des achats de l'État, les services de l'État puissent conclure des marchés, des accords-cadres ou des contrats répondant à leur besoin ».

³⁶ Avec une période transitoire pour les contrats de location de longue durée en cours (cf. annexe I relative aux achats de l'État).

Encadré 14 : L'identification de dissidence sur les marchés interministériels du SAE : l'exemple du marché de consommable d'impression attribué à l'UGAP

- Un marché à procédure adaptée (MAPA) du 43^{ème} bataillon d'Orléans
En avril 2012, le 43^{ème} bataillon d'Orléans publie un MAPA pour l'acquisition de 27 cartouches d'encre. L'UGAP porteur du marché inter ministériel de consommables d'impression détecte le marché et via son réseau commercial, interpelle le 43^{ème} bataillon pour l'informer de l'existence du marché UGAP. Le 43^{ème} bataillon évoque l'absence de références des produits recherchés dans l'offre UGAP pour justifier le recours à un nouveau marché et a mené à terme sa procédure de consultation. Après vérification par l'UGAP, les produits demandés par le 43^{ème} bataillon figuraient bien dans le marché à l'attention de l'Etat. Cet exemple illustre le lien entre le risque de dissidence et la dispersion des pouvoirs adjudicateurs.

- Un appel d'offres de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence
En aout 2012, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence publie sur PLACE un appel d'offres pour l'acquisition de consommables d'impression pour un montant de **450 k€**. La publication sur PLACE a permis au SAE de détecter la procédure. Cette procédure ne respecte ni la stratégie achats définie par le SAE, en l'espèce le recours à l'offre UGAP, ni les bonnes pratiques achats puisque le marché est principalement destiné à la fourniture de consommables de marque et non d'éléments génériques. Un courriel adressé au représentant du pouvoir adjudicateur de la Cour d'Appel a été envoyé par le SAE pour rappel des stratégies achats et des bonnes pratiques définies. Le courriel du SAE est resté sans suite. Le marché a été notifié par la Cour d'Appel. Outre la question de la dispersion des pouvoirs adjudicateurs, cet exemple explique la difficulté structurelle de ce ministère à concilier l'autonomie des juridictions avec la centralisation des procédures de gestion.

La démarche d'adhésion volontaire, qui encore une fois se justifie pour asseoir une stratégie interministérielle encore récente, peut rapidement rencontrer des limites, certains marchés porteurs de gains achats ne parvenant pas à être imposés aux ministères, comme l'illustre l'exemple de l'optimisation des factures de téléphonie.

Encadré 15 : Un exemple de marché interministériel non utilisé : le marché interministériel d'audit des factures de téléphonie

De nombreux retours d'expérience dans le secteur privé et public démontrent qu'entre 5 et 10 % des dépenses de téléphonie fixe et mobile pourraient être économisées en menant des actions de nettoyage des factures. Ce constat a encouragé le SAE à mettre en place un accord-cadre mono-attributaire d'une durée de deux ans notifié le 26 juillet 2010 au prestataire Clédorg pour l'audit des factures des télécommunications de l'Etat. L'accord-cadre prévoit une rémunération strictement dépendante des résultats obtenus par le prestataire (13 % des économies réalisées). Une communication sur ce marché a été réalisée à l'ensemble des RMA et des acteurs des achats de télécoms dans les ministères, communication mettant en avant le retour sur investissement garanti grâce à la rémunération du prestataire fonction des gains achats. Cette communication a été relayée par certains RMA (courriel intitulé « qui veut gagner 400 k€ ? » au sein du ministère des finances). Malgré l'intérêt économique démontré de cet accord-cadre, aucun ministère n'a passé de marché subséquent pour déclencher la prestation d'audit des factures, qui aurait constitué sans conteste un levier d'optimisation des dépenses de téléphonie.

Pistes de progrès possibles

Compte tenu des limites du système incitatif d'adhésion aux marchés interministériels du SAE, la mission propose, lorsque cela paraît pertinent, d'adopter une approche plus prescriptive. Ce renforcement passe par les actions suivantes :

- ◆ rappeler en comité des achats les implications des nouveaux textes sur les compétences du SAE ;
- ◆ mettre en place les moyens et procédures d'alerte nécessaires pour détecter et traiter de façon curative et préventive la dissidence notamment au niveau déconcentré (par exemple, escalade pouvant associer le titulaire du marché et le CMRA au niveau 1 puis l'acheteur leader SAE et le RMA de la structure achat dissidente) ;
- ◆ recourir le cas échéant à des circulaires ou notes ministérielles pour consacrer les recours obligatoires aux marchés interministériels SAE à forts enjeux sur l'exemple du segment automobile.

5.3. L'adhésion des opérateurs à la démarche interministérielle doit se poursuivre

Le décret précité du 17 mars 2009 portant création du SAE prévoit déjà dans son article 2 que « les établissements publics peuvent participer à la mise en œuvre de cette politique, sur décision de leur conseil d'administration ». **Les achats des opérateurs sont analysés plus spécifiquement dans le cadre de l'annexe II relative aux achats des opérateurs.**

Prévue dès la création du SAE, cette participation des établissements publics à la politique des achats de l'État est aujourd'hui encore embryonnaire. A titre d'exemple, les opérateurs peuvent avoir recours au service d'essence des armées pour leurs achats de carburant. Ils participent également à des marchés de l'UGAP (véhicules par exemple).

5.4. L'analyse micro des processus achats interministériels des systèmes d'impression et de la téléphonie suggère que de nombreux axes d'amélioration peuvent être explorés pour renforcer l'effectivité des perspectives de gains achats

La mission a procédé à l'analyse dans le détail du processus achats au sein de deux ministères sur deux segments intégrés à une stratégie interministérielle les systèmes d'impression et la téléphonie fixe / mobile. Le résultat détaillé de cette analyse pour le ministère de l'intérieur et le ministère des finances est fournie en pièces jointes sous la forme de graphiques retraçant le processus achat.

Tableau 26 : Segments achats et ministères entrant dans le périmètre d'analyse du processus achats interministériels

Segments	Montants en 2011 (M€)	Ministères étudiés
Système d'impression	124	Finances et intérieur
Téléphonies fixes / mobiles	294	Finances et intérieur

Source : SAE.

Sur la base d'entretiens avec les principaux acteurs achats (acheteur leader SAE / RMA / une direction utilisatrice du marché), il a été procédé à :

- ◆ la reconstitution du processus achats à partir d'un fichier listant les 108 actions types du processus ;
- ◆ la clarification des rôles et responsabilisés des différents acteurs associés au processus ;

Annexe IV

- ◆ l'identification des dysfonctionnements dans la chaîne d'acteurs, dysfonctionnements à l'origine de perte de gains achats ou de perte d'efficacité ;
- ◆ la documentation des dysfonctionnements à l'aide d'exemples précis et chiffrés.

Six étapes du processus font apparaître des zones d'amélioration fortes, qui sont analysées ci-dessous :

- ◆ le recensement des besoins ;
- ◆ la construction et la validation des stratégies achats ;
- ◆ la planification des procédures de marché ;
- ◆ la passation des marchés subséquents ;
- ◆ la passation des bons de commande ;
- ◆ le suivi de l'exécution.

5.4.1. Etape 1 : le recensement amont des besoins est trop parcellaire en raison d'une implication insuffisante de directions utilisatrices des marchés

Le recensement des besoins d'achats fait intervenir aujourd'hui une chaîne d'acteurs depuis les services utilisateurs des marchés au niveau déconcentré jusqu'à l'acheteur leader du SAE en administration centrale, chaîne nécessaire pour collecter et consolider au niveau de l'Etat les besoins achats en volume et en montant par article ou par nature de prestation.

Ce recensement des besoins est nécessaire pour :

- ◆ définir des bordereaux de prix unitaires (BPU) cohérents avec les attentes des utilisateurs des marchés ;
- ◆ construire des devis quantitatifs estimatifs (DQE) permettant aux candidats d'adapter leurs prix aux quantités prévisionnelles et de faire bénéficier pleinement l'Etat des effets de volumes sur les prix – c'est un des principaux objectifs de la massification des marchés.

Aujourd'hui les difficultés rencontrées lors de l'étape de recensement des besoins sont de deux natures :

- ◆ le **faible taux de réponses** aux demandes de remontée des besoins prévisionnels, demandes émises par les acheteurs leaders ;
- ◆ le **manque de précision des réponses** obtenues.

Encadré 16 : Le recensement des besoins pour le marché de solution d'impression

Dans le cadre de la mise en place du marché de solution d'impression, un recensement du parc d'impression des directions départementales interministérielles a été lancé par l'acheteur leader du SAE. Les CMRA ont été sollicités afin de collecter les données d'inventaire auprès des **238 DDI**. Les données collectées par les CMRA ont été envoyées à l'acheteur leader pour consolidation.

A l'issue de ce processus :

- 121 DDI sur 238 ont répondu, soit **un taux de réponses de 51 %** ;
- sur les 4 856 solutions d'impressions recensées, seulement 1 835 disposaient de l'exhaustivité des données nécessaires pour estimer les besoins de renouvellement sur la période du futur marché soit un **taux de qualité des réponses de 38 %**.

La collecte des réponses manquantes a nécessité un travail de relance important de l'acheteur leader et des CMRA au détriment d'autres activités.

Annexe IV

Les conséquences des difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres et obèrent la performance des stratégies achats :

- ◆ **un risque de multiplication des avenants**, après notification du marché :
 - les prix des avenants sont peu optimisés car ils ne bénéficient pas de la mise en concurrence : ils sont conclus avec le titulaire du marché ;
- ◆ **des prix inadaptés aux quantités**, ne bénéficiant pas de l'effet volume ;
- ◆ des **achats hors marché** ou sur des marchés parallèles, le besoin non recensé n'étant pas pris en compte dans le marché interministériel.

Pistes de progrès possibles

Le renforcement de l'étape de recensement des besoins suppose une prise de conscience des directions prescriptrices des ministères, sous l'impulsion des RMA dans le cadre de la professionnalisation de l'achat.

5.4.2. Etape 2 : la démarche de construction et de validation des stratégies achats n'est pas suffisamment structurée et s'appuie sur le travail d'équipes segments qui n'ont pas encore gagné toute leur légitimité

La construction et la validation des stratégies achats reposent sur le travail de deux entités : l'équipe segment qui propose les stratégies et le comité des achats qui les valide.

5.4.2.1. La légitimité des équipes segments, qui dépend notamment de la mobilisation des ministères, et leur implication dans la mise en œuvre des stratégies doivent être renforcées

Les équipes segments sont composées de représentants des ministères et sont chargées des missions suivantes :

- ◆ effectuer un travail de veille sur leur segment ;
- ◆ remonter les besoins, contraintes et attentes des ministères ;
- ◆ proposer des stratégies achats interministérielles et les présenter au comité des achats ;
- ◆ identifier, mettre en place et suivre des projets achats ;
- ◆ faciliter le déploiement des marchés et leur exécution ;
- ◆ représenter l'État dans la communauté des acheteurs sur leur segment.

Ces équipes peuvent être nationales ou régionales en fonction de la nature du segment traité et ont vocation à être pérennes.

La participation des ministères aux équipes segments n'est **pas obligatoire** et est basée sur le volontariat.

Sur le domaine Informatique et Télécoms, sept équipes segments ont été mises en place. Le tableau ci-dessous précise les ministères participant **régulièrement** à ces équipes.

Annexe IV

Tableau 27 : Estimation des ministères participant régulièrement aux équipes segments Informatiques et Télécoms (dont le segment solutions d'impression et télécoms)

Ministères	Nombre d'équipes	Prestation IT	Infrastructure	Solution impression	Logiciels	Poste de travail	Affranchissement	Télécoms
Affaires étrangères	4		oui	oui			oui	oui
Agriculture	5	oui	oui	oui			oui	oui
Culture	4	oui	oui				oui	oui
Défense	4	oui	oui		oui	oui		
Ecologie	5			oui	oui	oui	oui	oui
Finances	6		oui	oui	oui	oui	oui	oui
Education	4	oui		oui		oui	oui	
Intérieur	7	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Justice	6	oui	oui		oui	oui	oui	oui
Santé	4	oui			oui	oui	oui	
Travail	5	oui	oui	oui	oui		oui	

Source : SAE. Retraitement mission.

Annexe IV

Ce dispositif incitatif présente des limites : **l'absence de certaines directions ministérielles clés** dans la composition des équipes segments ne permet pas d'assurer une légitimité forte aux propositions faites et peut entraîner des difficultés ou des freins à l'adhésion lors de l'exécution des propositions validées.

Ainsi à la lecture du tableau précédent, il est possible de constater :

- ◆ pour le segment Prestation IT, **l'absence des ministères de l'écologie et des finances** :
 - le ministère des finances représente à lui seul 235 M€ d'achats de prestations informatiques soit 49 % du total des dépenses de l'Etat sur ce segment ;
 - l'AIFE ne participe à aucune des équipes segments Informatiques et Télécoms.
- ◆ pour l'ensemble des équipes segments informatiques, **l'absence de représentant de la DISIC**.

Certains éléments de cadrage des équipes segments ne sont pas aujourd'hui définis, comme par exemple :

- ◆ **le profil minimum de responsabilités et de compétences** attendu pour chaque participant ;
- ◆ **la démarche type d'élaboration des stratégies achats** ou des propositions de projets achats ;
- ◆ **les activités prises en charge par les participants en dehors des réunions** d'équipe dans leurs ministères pour relayer les réflexions et valider les positions prise en équipe segment.

L'absence de ces éléments de cadrage introduit des variations importantes dans la production des équipes segments et dans les profils des participants.

Le chantier « Fondamentaux » lancé par le SAE répond partiellement à ces différents points :

- ◆ un compte-rendu type a été défini mais pas de démarche type d'élaboration des stratégies achats ;
- ◆ un mandat type est proposé mais ce mandat ne clarifie pas le profil de compétences et de responsabilités attendus ; *a minima*, il aurait été utile de préciser que :
 - le représentant du ministère doit appartenir à une direction opérationnelle avec des enjeux métiers et/ou financiers importants sur le segment étudié ;
 - à défaut, de représentation de direction opérationnelle, le ministère est représenté par un membre de l'équipe RMA ou du bureau des marchés en charge des procédures portant sur le segment étudié.

Ces précisions permettraient de guider le choix du membre de l'équipe segment vers un prescripteur important ou à un défaut, un acheteur.

L'équipe segment n'assure pas l'exécution de la stratégie :

- ◆ à la suite de la validation de la stratégie par le comité des achats, une équipe projet est mise en place pour préparer la stratégie (par exemple : élaborer le marché interministériel ou réaliser un kit de bonnes pratiques) ;
- ◆ cette équipe projet peut être ou ne pas être composée de membres de l'équipe segment ; cela est variable : aucune règle n'étant fixée ;
- ◆ le déploiement de la stratégie dans chaque ministère est ensuite à la charge d'une équipe dans chaque ministère.

Annexe IV

Ainsi, trois équipes différentes se relaient depuis la définition de la stratégie jusqu'à son déploiement : l'équipe segment puis l'équipe projet puis l'équipe ministérielle.

L'équipe segment suit l'avancement des actions validées en comité des achats mais bénéficie de **peu de retour terrain** :

- ◆ le nombre de marchés subséquents issus des accords cadres est systématiquement suivi par l'équipe segment ;
- ◆ les gains liés à la mise en œuvre d'action de progrès sont suivis de façon variable en fonction des relais dont disposent les membres de l'équipe au sein de leurs ministères.

Pistes de progrès possibles

La mission propose de renforcer la légitimité et l'organisation du travail des équipes segments par la mise en œuvre des actions suivantes :

- ◆ *définir les éléments nécessaires au cadrage des travaux des équipes segments :*
 - profil minimum de responsabilités et de compétences attendu pour chaque participant ;
 - démarche type d'élaboration des stratégies achats (démarche pouvant s'inspirer de la méthode mise en place par le ministère de la défense) ou des propositions de projets achats ;
 - activités prises en charge par les participants en dehors des réunions d'équipe dans leurs ministères pour relayer les réflexions et valider les positions prise en équipe segment ;
- ◆ *renforcer les dispositifs des retours du terrain mis à la disposition des équipes segments notamment (ex : revue de marchés avec les fournisseurs titulaires des accords cadres, réalisation d'enquête de satisfaction interne, audit / carottage des actions de progrès,...) ;*
- ◆ *renforcer la légitimité des équipes segments :*
 - soit en garantissant la présence systématique des ministères les plus importants par un contact direct entre les secrétaires généraux de ces ministères et le SAE ;
 - soit en intégrant dans l'équipe segment un nouveau rôle : celui d'expert technique pris en charge par une direction dont la légitimité est reconnue pour tous les ministères sur le segment traité (ex : la DISIC pour les segments informatiques, France Domaine pour les segments immobiliers,...).

5.4.2.2. La démarche de validation des stratégies en comité des achats, instance interministérielle de pilotage, est insuffisamment structurée

Le comité des achats valide les stratégies achats proposées par les équipes segments, comme le prévoit l'article 6 du décret précité du 17 mars 2009 portant création du SAE.

Afin d'illustrer le fonctionnement du comité des achats, l'encadré ci-dessous détaille les modalités de validation de la stratégie achats de fournitures de bureau.

Annexe IV

Encadré 17 : Le processus de la validation de la stratégie de fourniture de bureau »

Cinq scénarios sont soumis la validation du comité des achats du 18 avril 2013

- ◆ scénario 1 : rattachement des ministères à l'UGAP par convention (mise à disposition du marché subséquent attribué à Office Dépôt) ;
- ◆ scénario 2 : relance par l'UGAP d'une nouvelle procédure dédiée aux ministères en achat-revente ;
- ◆ scénario 3 : nouvelle procédure passée par l'UGAP avec accord-cadre et marchés subséquents non exécutés ;
- ◆ scénario 4 : nouvelle procédure passée par le SAE avec accord-cadre et marchés subséquents ;
- ◆ scénario 5 : nouvelle procédure interministérielle passée par des ministères avec accord-cadre et marchés subséquents.

Huit critères sont utilisés pour apprécier la performance des scénarios :

- ◆ Fluidité du processus ;
- ◆ Sécurisation des approvisionnements (garantie des délais de livraison) ;
- ◆ Maîtrise des coûts d'approvisionnement ;
- ◆ Maîtrise de la qualité achetée ;
- ◆ Gestion des incidents ;
- ◆ Analyse des consommations ;
- ◆ Evolution des références sur catalogues ;
- ◆ Gestion des opérations spéciales (procédure d'urgence, tampon, Marianne, agenda) .

La méthode de validation (méthode définie par l'équipe segment sous l'impulsion de l'acheteur leader du SAE) n'a pas permis d'aboutir à une décision, les parties-prenantes restant sur un désaccord :

- ◆ le SAE souhaite voir l'UGAP prendre en charge la procédure ;
- ◆ les ministères souhaitent que ce soit le SAE.

A la suite de ce désaccord, le SAE a reprogrammé une réunion du comité des achats pour arbitrer sur la stratégie fournitures de bureau.

En préparation de ce nouveau comité, deux benchmarks des prix UGAP ont été lancés en parallèle sans coordination :

- ◆ un benchmark par le ministère de l'intérieur ;
- ◆ un benchmark par le SAE.

Lors du rapprochement des deux benchmarks, le SAE a contesté la base de prix UGAP utilisés comme référentiel par le ministère de l'Intérieur.

A la suite au deuxième comité achat, le marché de fournitures de bureau sera porté par le ministère de la Justice.

La méthode utilisée en comité des achats pour valider la stratégie fournitures de bureaux introduit trois limites :

- ◆ **aucun élément chiffré n'est apporté en appui des notations** qui restent basées sur des arguments qualitatifs non documentés par des données ; en particulier, **aucun potentiel de gains achats n'est chiffré pour évaluer la performance** économique des scénarios :
 - sur le critère « maîtrise des coûts d'approvisionnement », **aucun benchmark de prix / estimation des potentiels de gains achats n'est fourni** pour quantifier a minima la performance des 5 scénarios ; au final, les scénarios 4 et 5 sont « mal notés » sur les seuls arguments du taux de commission de l'UGAP et des surcoûts liés au système de pénalités (sans estimation de ces surcoûts) ;

Annexe IV

- sur le critère « maîtrise de la qualité achetée », le scénario 1 est mal noté parce qu'il ne permet pas la prise en compte des spécificités ministérielles :
 - sans préciser la nature / les volumes ;
 - sans préciser les éventuels surcoûts liés à ces spécificités ;
 - sans tenter d'appliquer une démarche de standardisation pour limiter ces spécificités ;
- sur le critère « évolution des références au catalogue », les scénarios 1 et 2 sont « mal notés » car l'introduction de nouvelles références en plus des 1 500 déjà proposées dans l'offre est considérée comme difficile :
 - sans préciser combien de nouvelles références ont été créées dans le précédent marché ;
 - sans tenter de réfléchir aux dispositifs nécessaires pour limiter ce type de demande ;
- ◆ **le recours à l'UGAP dans les stratégies achats fait l'objet de réticences des ministères** en raison de nombreux retours du terrain négatifs, auxquels, **le SAE oppose les indicateurs qualités de l'UGAP** qui en première analyse, ne traduisent de problèmes qualités majeurs
- ◆ **la notion de politique de consommation n'est pas évoquée de façon systématique en parallèle à l'élaboration de la stratégie achats.**

Les limites de la méthode de validation utilisée, les difficultés évoquées dans l'encadré démontrent la nécessité urgente de structurer davantage la démarche d'élaboration des stratégies achats, point déjà évoqué lors de l'analyse du fonctionnement des équipes segments mais qui prend tout son sens face aux difficultés rencontrées sur le sujet fournitures de bureau.

Pistes de progrès possibles

Dans la continuité du travail de structuration des équipes segments, la mission propose de mieux encadrer les travaux du comité des achats afin d'éviter les dérives constatées sur les fournitures de bureau grâce à la mise en œuvre des actions suivantes :

- ◆ *structurer la démarche de comparaison de prix ;*
- ◆ *définir les modalités types de validation des stratégies achats en cohérence avec la future démarche type d'élaboration des stratégies mises en œuvre par les équipes segments.*

5.4.2.3. Etape 3 : l'anticipation difficile et parfois insuffisante des délais de passation et de déploiement de nouveaux marchés peut conduire à une remise en cause d'une partie des gains achats

Le marché de téléphonie fixe passé par le SAE illustre toutes les difficultés rencontrées dans l'anticipation de certains délais de procédure et le respect des plannings de mise en œuvre.

Lors de la passation de ce marché, trois facteurs ont introduit des retards significatifs dans la procédure :

- ◆ un référé précontractuel perdu par l'Etat conduisant à l'annulation de la procédure ;
- ◆ les difficultés de coordination des nombreuses directions utilisatrices du marché dans le déploiement du marché ;
- ◆ l'impréparation du titulaire entrant au démarrage de la prestation.

Annexe IV

Ces retards ont conduit le SAE à prolonger les marchés historiques par un avenant de prolongation, afin d'assurer la continuité des services ou de la livraison des fournitures nécessaires au fonctionnement des ministères. Ces avenants de prolongation obèrent directement les gains achats : le prolongement du marché historique retarde l'application des tarifs optimisés du nouveau marché et maintient un niveau de prix élevé.

Pistes de progrès possibles

Il est complexe d'anticiper tous les délais. Cependant, certains retards directement liés à des problèmes de coordination au sein de l'État peuvent être mieux anticipés voire limités par la mise en place de méthodes de gestion de projet achat robustes permettant de professionnaliser la planification des délais, la gestion des risques et le pilotage des acteurs au niveau interministériel et ministériel.

5.4.2.4. Etape 4 : la collaboration entre le SAE et les ministères sur la passation des marchés subséquents doit être systématisée pour limiter les risques juridiques et économiques liés aux incohérences

La collaboration entre le SAE et les ministères sur la passation des marchés subséquents reste limitée :

- ◆ le SAE ne fournit pas de façon systématique des marchés subséquents types pour chaque accord cadre interministériel passé ;
- ◆ certains acheteurs du SAE, par exemple pour les solutions d'impression, proposent leur assistance aux ministères pour l'élaboration des marchés subséquents (cette assistance prenant la forme d'une relecture du marché avec un engagement de retour sous 24h) ;
- ◆ les ministères n'ont aucune obligation de soumettre le marché subséquent au SAE pour relecture et contrôle de la cohérence avec l'accord-cadre.

Il a été constaté par l'acheteur leader solution d'impression que la quasi-totalité des marchés subséquents publiés sur PLACE ont présenté des incohérences avec l'accord-cadre et des insuffisances en matière de qualité juridique mais aussi de performance économique.

Encadré 18 : L'accord-cadre sur les solutions d'impression : l'exemple des corrections apportées au marché subséquent par le ministère de la culture

Le ministère de la culture a publié le dossier de consultation de son marché subséquent sur PLACE sans en informer l'acheteur leader du SAE.

A la suite de cette publication et constatant des incohérences entre accord-cadre et marché subséquent, des prestataires ont contacté l'acheteur leader du SAE pour obtenir des clarifications.

L'acheteur leader du SAE a alors procédé à la revue des pièces des marchés subséquents et identifiés des corrections à apporter sur six articles juridiquement et économiquement contraires à l'accord cadre et à sa stratégie :

- Article 10 CCP - Délais de maintenance ordinaire
- Article 11 CCP - Délais de maintenance urgente
- Article 12 - Réversibilité et délais de retrait des solutions en fin de marché (Art. 11-3 CCAP-AC)
- Article 13 : Pénalités de retard (Art. 12 CCAP-AC)
- Article 23 : La maintenance corrective (Art. 10-2-4 CCTP-AC)
- Article 25 - Helpdesk (Art. 10-2-8 CCTP-AC)

Au-delà de la remise en cohérence des articles listées, la revue des annexes financières par l'acheteur leader a permis d'identifier des informations manquantes dans les bordereaux de prix à remplir par les fournisseurs.

Annexe IV

Pistes de progrès possibles

Le renforcement de la collaboration entre SAE et RMA lors de la passation des marchés subséquent doit permettre plus d'efficacité et une réduction des risques d'incohérence avec les clauses des accords-cadres. Ce renforcement passe notamment par les actions suivantes :

- ◆ systématiser l'élaboration de marchés subséquents types par le SAE ;
- ◆ systématiser la collaboration entre ministère et SAE sur la construction des marchés subséquents en amont de la publication du marché subséquent sur la base d'engagement de service (par exemple un retour des commentaires du SAE sous un délai de 24 heures).

5.4.2.5. Etape 5 : la démarche achat devient moins prégnante au moment de l'émission des bons de commande au stade de l'exécution du marché conduisant à des pertes non maîtrisée de gains achats qui sont potentiellement importants

Le choix des fournitures au moment de l'émission du bon de commande (après notification du marché, pour un marché à bons de commande) ne répond pas aujourd'hui à une véritable logique achat :

- ◆ le choix du matériel se fait généralement selon une logique de reconduite du matériel existant/historique sans s'interroger sur les performances ;
- ◆ le choix du matériel se fait dans certains cas sous l'influence des équipes commerciales des titulaires du marché qui proposent assistance et conseil ;
- ◆ le choix du matériel se fait sans expression fonctionnelle du besoin mais sur la base d'une expression technique.

Cette absence de logique achat peut conduire à un surdimensionnement des quantités ou des performances des articles commandés et donc à des surcoûts non prévus venant directement réduire les gains achats espérés comme l'illustre l'encadré ci-dessous :

Encadré 19 : L'exemple de la commande de solutions d'impression faite par l'INSEE

Dans le cadre de l'exécution d'un marché subséquent à l'accord-cadre solutions d'impression, l'INSEE a souhaité passer une commande de 155 copieurs de capacité moyenne égale à 20 000 pages / mois.

Au cours d'un échange de courriels, l'acheteur leader du SAE a souligné que la consommation actuelle de l'INSEE soit 10 500 pages imprimées par mois permet l'utilisation d'un modèle de copieur de capacité moyenne égale à 10 000 pages par mois.

L'abandon des copieurs 20 000 pages / mois pour des copieurs 10 000 pages / mois permet un gain annuel supplémentaire de 55 000 € par rapport au budget historique.

L'acheteur leader démontre, de plus dans son courriel, que les temps d'impression sont quasi identiques et n'impactent pas la productivité de services.

L'INSEE a souhaité maintenir sa commande de 155 copieurs de capacité égale à 20 000 pages / mois.

Pistes de progrès possibles

Les enjeux liés à la maîtrise des quantités commandées et du juste dimensionnement des produits achetés sont aussi importants que les enjeux liés à la maîtrise des prix : gagner 10 % sur les prix pour consommer 20 % de plus ne permet pas de réaliser des économies.

En conséquence, l'application stricte des règles de consommation sur les marchés et la recherche de la juste quantité ou de la juste performance des produits achetés doivent être renforcées pour éviter les dérives illustrées par l'exemple fourni dans l'encadré.

Annexe IV

Ce renforcement passe notamment par les actions suivantes :

- ◆ introduire un contrôle des commandes à partir d'un certain montant, contrôle opéré en interne du ministère par un représentant de la fonction achats pour garantir le respect de la stratégie achats et de la politique de consommation/équipement ;
- ◆ mettre en place un indicateur d'économies refusées pour responsabiliser les services n'adhérant pas aux bonnes pratiques achats.

5.4.2.6. Etape 6 : le suivi de l'exécution des marchés n'est pas suffisant du fait d'une mobilisation trop lâche des acteurs

Le SAE n'est pas systématiquement associé aux comités de pilotage organisés par les ministères pour suivre l'exécution des marchés subséquents. Sa présence peut être pourtant utile notamment lorsque le ministère et le titulaire ne s'entendent pas sur une interprétation des clauses du marché.

Encadré 20 : Le risque d'avenants injustifiés pendant l'exécution d'un marché : l'exemple d'un avenant sur le marché subséquent des solutions d'impressions au ministère de l'Intérieur

Dans le cadre d'un marché subséquent à l'accord-cadre de solutions d'impression, le ministère de l'intérieur a signé un avenant d'un montant de 2 200 € TTC couvrant des prestations identifiées en cours d'exécution de marché et validées en comité de pilotage.

Après notification de l'avenant, l'acheteur leader a confirmé que les prestations de l'avenant étaient bien prévues au marché et ne devaient pas donner à des factures complémentaires.

Pistes de progrès possibles

La collaboration entre RMA et le SAE dans l'exécution des marchés doit être renforcée afin d'assurer un pilotage des fournisseurs efficient. La mission propose en conséquence les pistes de progrès suivantes :

- ◆ intégrer le SAE dans les comités de suivi de l'exécution de façon régulière ;
- ◆ étudier l'opportunité d'associer le SAE à la gestion des avenants à forts enjeux sur les marchés subséquents d'accord-cadre interministériel.

5.4.3. L'analyse détaillée des processus achats interministériels souligne que les opportunités d'amélioration de la collaboration entre le SAE et les ministères sont multiples, de l'élaboration de la stratégie à l'exécution du marché

Le tableau ci-dessous reprend les principaux constats et pistes de progrès identifiés à l'issue de l'analyse du processus achats interministériel :

Tableau 28 : Synthèse de l'analyse du processus achats interministériel

Etape du processus	Pistes de progrès associées
Recensement des besoins	Renforcer la mobilisation et la responsabilisation des acteurs dans le recensement des besoins
Définition et validation de la stratégie	Définir les éléments nécessaires au cadrage des travaux des équipes segments : <ul style="list-style-type: none">▪ profile minimum de responsabilités et de compétences des participants ;▪ démarche type d'élaboration des stratégies achats ou de projets achats ;▪ activités prises en charge par les participants en dehors des réunions d'équipe

Annexe IV

Etape du processus	Pistes de progrès associées
	<p><i>Renforcer les dispositifs de retours du terrain mis à la disposition des équipes segments notamment</i></p> <p><i>Renforcer la légitimité des équipes segments :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>soit en garantissant la présence systématique des ministères les plus importants par un contact direct entre les Secrétaires Généraux de ces ministères et le SAE ;</i> ▪ <i>soit en confiant à l'équipe segment un nouveau rôle : celui de sponsor pris en charge par une direction dont la légitimité est reconnue (ex : la DISIC pour les segments informatiques, France Domaine pour les segments immobiliers,..).</i> <p><i>Structurer la démarche de comparaison de prix</i></p> <p><i>Définir les modalités types de validation des stratégies achats en cohérence avec la future démarche type d'élaboration des stratégies mise en œuvre par les équipes segments</i></p>
Planification des procédures	<i>Définir une méthode de gestion de projet achat interministériel permettant de professionnaliser la planification des délais, la gestion des risques et le pilotage des acteurs au niveau interministériel et ministériel</i>
Passation des marchés subséquents	<i>Systématiser l'élaboration de marchés subséquents types</i> <i>Systématiser la collaboration entre ministères et SAE sur la construction des marchés subséquents en amont de la publication</i>
Emission des bons de commande	<i>Introduire un contrôle des commandes à partir d'un certain montant, contrôle opéré en interne du ministère par un représentant de la fonction achats pour contrôle du respect de la stratégie achats et de la politique de consommation/équipement</i>
Suivi de l'exécution	<i>Intégrer le SAE dans les comités de suivi de l'exécution de façon régulière</i> <i>Systématiser la collaboration entre ministère et SAE sur les avenants à forts enjeux</i>

Source : Mission.

L'analyse du processus achat n'a pas porté sur le **processus comptable en matière d'achat. Selon le service comptabilité de l'État de la DGFIP, la gestion comptable des achats recèle de nombreux gisements de gains qui supposeraient de se saisir de toutes les potentialités de l'univers Chorus. Il convient par exemple** d'amplifier la dématérialisation des factures³⁷ (comme des pièces relatives aux marchés publics) et la rationalisation de leur traitement, en regroupant les demandes de paiement émanant d'un même fournisseur³⁸. De façon générale, le SAE, en lien avec le comité des achats et la DGFIP, doit pouvoir mieux prendre en compte les évolutions en cours, comme par exemple la mise en place des services facturiers.

³⁷ Sur un total de 5 millions de factures, seules 2 000 factures étaient dématérialisées selon les données transmises par le service comptable de l'État de la DGFIP.

³⁸ Selon le service comptable de l'État, une demande de paiement de fournisseurs sur deux a un coût inférieur à son coût de gestion par les services comptables.

5.5. Les collaborations naissantes entre le SAE et les autres acteurs interministériels de l'achat doivent être renforcées au niveau stratégique

5.5.1. L'intensification de la collaboration avec la DISIC permettra de traiter conjointement des masses d'achat représentant un enjeu de 1,7 Md€ à l'échelle de l'Etat

Créée en février 2011, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DISIC) dépend désormais du nouveau secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Le périmètre de collaboration entre la DISIC et le SAE couvre cinq segments détaillés dans le tableau ci-après.

Tableau 29 : Liste des segments entrant dans le champ de collaboration DISIC / SAE

Segment	Montant achat M€
Logiciels	230
Matériel informatique	491
Prestation informatique	475
Réseau informatique	213
Télécommunications	294
Total	1 703

Source : Cartographie des achats en 2011. SAE.

Le binôme expert technique / expert achat constitué par la DISIC et le SAE permet l'activation de **leviers achats complémentaires à la massification** et parfois plus efficaces :

- ◆ **leviers technologiques** : logiciel libre, virtualisation des serveurs ;
- ◆ **leviers de négociation** ;
- ◆ **leviers de standardisation** / harmonisation des besoins entre ministères.

La collaboration avec la DISIC est naissante compte tenu de sa création récente en 2011. Des premières actions ont été menées conjointement en 2012 qui ont conduit à des premiers résultats concrets. Ces actions sont rappelées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 30 : Actions menées par la DISIC et le SAE en 2012

Segment	Sujet de collaboration	Résultats obtenus
Télécommunication	Construction support pour le réseau interministériel de l'Etat	10 M€ de gains achats ³⁹
Infrastructures	Accompagnement des projets DISIC	Pas de gain chiffré
Prestations informatiques	Accompagnement Logiciels libres	Publication kit + plan de communication et de déploiement

Source : PAA SAE 2012, entretien avec Direction des Opérations SAE

Pour 2013, six thèmes de collaboration ont été identifiés et inscrits au PAA 2013 du SAE.

³⁹ Gains inscrits par le SAE dans le bilan de son PAA 2012.

Annexe IV

Tableau 31 : Collaborations entre la DISIC et le SAE prévues en 2013

Segment	Sujet de collaboration	Potentiel de gains achats M€ ⁴⁰
Prestations	Mise en place d'un marché interministériel de « qualité projet »	10,2
Infrastructures	Mise en place d'un accord-cadre interministériel portant sur l'acquisition de capacités de stockage en mode location / acquisition	2,8
Prestations	Mise en place d'un nouvel accord-cadre interministériel portant sur des prestations d'expertise en matière de logiciel libre	0,60
Poste de travail	Marché interministériel de matériels ultra-portables	0,50
Télécoms	Renouvellement du marché de prestation de téléphonie mobile sécurisée	0,15

Source : PAA SAE 2013.

Au total, ces collaborations représentent :

- ◆ **26 % du total du nombre total d'actions inscrites** dans le PAA 2013 sur le domaine Informatique et Télécoms ;
- ◆ **14,25 M€ de gains achats soit environ 35 % du total des gains achats** prévus par le SAE sur 2013 pour le domaine Informatique et Télécoms.

Ces deux chiffres montrent le poids significatif de la collaboration entre DISIC et SAE dans le PAA 2013. Pour chacune de ces collaborations, la DISIC a désigné un représentant pour participer aux équipes projets.

Sur la période 2013 – 2015, un potentiel de 132 M€ de gains achats est estimé par le SAE sur le domaine informatique et télécommunications.

Pistes de progrès possibles

Compte tenu des enjeux financiers et de l'intérêt du binôme expert technique / expert achat, il est intéressant de renforcer la collaboration entre DISIC et SAE en amont des équipes projets pour :

- ◆ *accélérer l'émergence d'idées de collaboration nouvelles ;*
- ◆ *associer au plus tôt les achats aux réflexions stratégiques et d'investissement sur le domaine informatique ;*
- ◆ *intégrer au plus tôt les leviers technologiques et l'innovation dans les réflexions achats ;*
- ◆ *affirmer le caractère interministériel des achats informatiques.*

Or aujourd'hui, cette collaboration en amont des équipes projet n'est pas systématisée :

- ◆ *la DISIC n'est pas un membre permanent des équipes segments Informatique et Télécoms ;*
- ◆ *la DISIC n'est pas associée aux comités des achats et au comité d'orientation du SAE.*

En conséquence, la mission propose les actions suivantes :

- ◆ *associer de façon permanente la DISIC aux équipes segments informatiques ;*
- ◆ *étudier la participation de la DISIC au comité des achats et au comité d'orientation du SAE ;*
- ◆ *étudier la participation du SAE aux instances d'orientation de la DISIC.*

⁴⁰ Le potentiel de gains achats correspond aux prévisions de gains inscrits par le SAE dans son PAA 2013.

5.5.2. L'intensification de la relation avec France Domaine est essentielle pour poursuivre les actions interministérielles dans le domaine de l'immobilier, représentant un enjeu de plus de 5 Md€

Le SAE cherche à mieux structurer sa relation avec France Domaine au niveau central et avec les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) au niveau régional, compte tenu de l'importance du domaine de l'immobilier dans les achats de l'État. Cette orientation est cohérente avec les préconisations du conseil immobilier de l'État.

Tableau 32 : Liste des segments entrant potentiellement dans le champ de collaboration France Domaine SAE

Segment	Montant achat M€
Loyers et charges locatives	1 450
Charges de copropriété	30
Prestations de bâtiment	1 416
Energie et fluides	738
Investissement immobilier	34
Immobilisation corporelle	1 498
Total	5 166

Source : Cartographie des achats en 2011. SAE.

Il convient toutefois de préciser que **les compétences de France Domaine ne couvrent pas l'ensemble des sujets immobiliers** mais portent principalement sur :

- ◆ la gestion active du domaine de l'État (État propriétaire) ;
- ◆ la négociation des baux et les avis domaniaux pour l'État et les opérateurs⁴¹ (État locataire) ;
- ◆ la gestion directe d'une partie du parc immobilier (cités administratives) ;
- ◆ l'animation de la politique immobilière de l'État, notamment avec la démarche des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

La nouvelle politique immobilière de l'État s'appuie par ailleurs sur des instruments spécifiques (les SPSI, les responsables de la politique immobilière de l'État en région et les normes de politique immobilière) et remplit des objectifs spécifiques (valorisation du patrimoine immobilier de l'État, rationalisation des implantations, contribution à la réduction du déficit avec une fraction des produits de cession, etc.) : **l'optimisation des achats immobiliers n'est qu'une des facettes de cette politique plus vaste.**

La gestion des marchés de travaux incombe aux ministères (directions de l'immobilier, directions de la logistique), à l'exception du parc immobilier géré par France Domaine. L'intégration des compétences d'acheteur à la conduite de ces opérations fait partie des pistes étudiés par le SAE.

Ainsi la négociation des baux immobiliers est l'élément visible de la collaboration entre France Domaine et le SAE.

⁴¹ L'avis domanial est dit enrichir pour les établissements publics administratifs, il est simplifié pour les établissements publics industriels et commerciaux.

Annexe IV

France Domaine porte la négociation sur le plan opérationnel :

- ◆ le déploiement de la démarche de négociation a été validé à la suite d'un pilote réalisé sur la région Île-de-France (48 baux externes renégociés par France Domaine, en lien avec un prestataire, pour un montant total de 250 M€ et un gain de 27 M€) et la démarche se déploie maintenant dans la région Rhône-Alpes⁴², les ressources de France Domaine restant trop limitées pour mener de front plusieurs régions ;
- ◆ afin d'appuyer France Domaine dans cette démarche, une réflexion est menée sur l'apport de ressources supplémentaires soit sous la forme d'un acheteur SAE soit sur la forme d'un marché d'assistance avec intéressement sur les économies réalisées mais à ce jour, cette réflexion n'est pas été menée à son terme : les résultats de la démarche au sein de la région Rhône-Alpes devront être étudiés.

Au-delà de la négociation des baux immobiliers, des nouveaux sujets de collaboration sont inscrits au PAA 2013 du SAE. Le tableau ci-après fournit les détails de ces sujets.

Tableau 33 : Collaborations entre France Domaine et le SAE prévues en 2013

Segment	Sujet de collaboration	Gains achats prévisionnels (en M€)
Travaux immobilier ⁴³	Professionnalisation des achats sur les opérations immobilières Nature de la collaboration France Domaine / SAE : Travail partagé sur l'exploitation des Schémas Pluriannuel de Stratégie Immobilière à l'échelle des ministères et des régions. Connaissance amont de la programmation travaux	10
Energie et fluides	Appel d'offre interministériel de Gaz naturel Nature de la collaboration France Domaine / SAE : France Domaine est membre du groupe de travail représentant le périmètre des cités administratives	5
Maintenance technique	Mise en place de prestation de « Facilities Management » dans les cités administratives volontaires et éligibles Nature de la collaboration France Domaine / SAE : copilotage du déploiement de la démarche	1
Energie et fluides	Renouvellement marché Outil de Suivi des Fluides Nature de la collaboration France Domaine / SAE : France Domaine est membre du groupe de travail en tant que représentant des cités administratives	15 K
Energie et fluides	Optimisation des contrats d'énergie des cités administratives Nature de la collaboration France Domaine / SAE : France Domaine est garant de la mise en œuvre des préconisations faites	Pas de gain chiffré

Source : PAA SAE 2013. Mission.

⁴² La mission a eu l'occasion de rencontrer les représentants de France Domaine. A cette fin il convient d'analyser avec prudence la démarche de renégociation des baux immobiliers. Le marché parisien et francilien présente des caractéristiques très spécifiques et les premiers enseignements du programme dans la région Rhône-Alpes montre que le potentiel de gains tirés de la renégociation des baux est très inférieur. Par ailleurs la démarche même de renégociation des baux est sujette à caution, car elle conduit nécessairement à rigidifier les baux pour l'État puisque la révision à la baisse des tarifs, quand elle existe, est obtenue à la suite de nouveaux engagements sur une durée de 9 ans en général. Il faut enfin préciser que la doctrine de France Domaine préconise de rechercher des solutions domaniales plutôt que des solutions locatives de prise à bail, ce qui peut se traduire à court terme par des investissements bien que l'équilibre économique global soit plus favorable pour l'État.

⁴³ A l'exception des programmes dont il a la charge, France Domaine n'a pas de compétence pour les marchés de travaux immobiliers.

Annexe IV

Au total, ces collaborations représentent jusqu'à 16 M€ de gains soit environ 50 % **du total des gains achats** prévus sur 2013 pour le domaine immobilier avec un poids important de l'action de professionnalisation des achats de travaux immobilier (même si France Domaine n'est pas compétent pour l'ensemble des dépenses).

Sur ce dernier sujet, le SAE a lancé plusieurs actions :

- ◆ recrutement d'un acheteur travaux ;
- ◆ lancement d'une équipe segment « gros travaux » avec la participation prévue de l'agence publique pour l'immobilier de la justice ;
- ◆ intégration de la démarche achat dans les comités régionaux immobiliers.

Sur la période 2013 - 2015, un potentiel de 359 M€ de gains achats a été identifié par le SAE pour le domaine immobilier.

Tableau 34 : Détails des prévisions de gains sur trois ans pour le domaine immobilier

Segment	Assiette annuelle en M€	Prévision de gains sur 3 ans en M€
Travaux de bâtiment	1 035	139
Prestations immobilières ⁴⁴	1 114	128
Energie	664	38
Baux	444	36
Aménagement immobilier/ travaux courant second œuvre	160	18
Total		359

Source : fiche de gains SAE

Pistes de progrès possibles

Compte tenu du poids des dépenses d'immobilier, il est intéressant de renforcer la collaboration entre France Domaine et SAE en amont des actions de progrès pour :

- ◆ accélérer l'émergence d'idées de collaboration nouvelles ;
- ◆ prévoir une association des CMRA⁴⁵ à la nouvelle génération de SPSI régionaux ;
- ◆ associer au plus tôt les achats aux réflexions stratégiques et d'investissement sur le domaine immobilier ;
- ◆ intégrer au plus tôt les leviers liés aux techniques du bâtiment dans les réflexions achats.

La mission propose de renforcer les éléments de co-pilotage stratégique entre France Domaine et le SAE du domaine immobilier, par exemple par le biais d'un protocole.

⁴⁴ Les prestations immobilières recouvrent notamment le nettoyage, le chauffage, les services de surveillance des bâtiments.

⁴⁵ Les CMRA sont positionnés au sein des SGAR qui sont déjà partie prenante à la démarche, plus qu'une collaboration entre France Domaine et le SAE, le sujet relève ici plutôt d'une valorisation du rôle des CMRA au sein des SGAR.

5.6. Le rôle de l'échelon régional dans la gouvernance des achats de l'État doit continuer à être renforcé, notamment en matière de suivi de l'exécution des marchés et de collaboration entre les RMA et les CMRA

5.6.1. Le SAE fixe désormais un objectif de gains aux CMRA qui est lié principalement à des segments achats du domaine immobilier

Les CMRA sont aujourd'hui au nombre de 23 en France et disposent tous d'adjoint à l'exception de trois CMRA. Dans certaines régions, les CMRA ont également en charge la réalisation des schémas de mutualisation des fonctions support⁴⁶, cette double casquette permet aux CMRA de bénéficier d'un autre levier d'influence et de visibilité et d'utiliser l'outil du schéma régional de mutualisation des fonctions support, validé en comité d'administration régionale (CAR) à la suite de la circulaire du Premier ministre en date du 13 décembre 2010.

Positionnés au sein des SGAR, les CMRA sont chargés principalement de la passation de marchés régionaux, essentiellement dans le domaine immobilier.

On rappellera que l'ingénierie des marchés peut conduire à privilégier des marchés régionaux ou des marchés avec allotissement géographique qui justifie la passation de marchés interministériels régionaux.

De 2010 à 2012, aucun objectif de gains n'a été fixé au CMRA. Sur cette période de trois ans, 27 M€ de gains cumulés ont été saisis dans l'application IMPACT par les CMRA. Pour l'année 2013 le SAE a fixé un objectif de gains achats de 24 M€.

Le tableau ci-dessous fournit le détail des gains achats enregistrés par région en 2012 qui doivent être lus avec prudence⁴⁷.

Tableau 35 : Gains achats sécurisés en 2012 par les CMRA

Région	Assiette des segments régionalisés en M€	Gains en k€	Gains en pourcentage de l'assiette achat
Corse	4 378	695	15,9 %
Champagne-Ardenne	10 177	821	8,1 %
Limousin	8 332	458	5,5 %
Basse-Normandie	9 035	417	4,6 %
Centre	18 598	777	4,2 %
Rhône-Alpes	42 140	1 561	3,7 %
Nord Pas de Calais	32 300	1 068	3,3 %
Aquitaine	28 666	875	3,1 %
Bretagne	21 620	654	3,0 %
Lorraine	19 067	504	2,6 %
Provence Alpes Côte d'Azur	46 180	1 166	2,5 %
TOTAL	660 807	15 923	2,4 %
Île de France	249 313	5 596	2,2 %
Pays de Loire	20 180	300	1,5 %
Midi-Pyrénées	23 583	343	1,5 %
Bourgogne	17 805	214	1,2 %
Haute-Normandie	15 261	154	1,0 %
Alsace	15 903	149	0,9 %

⁴⁶ La mission a rencontré le CMRA de la région Nord-Pas-de-Calais qui détenait cette double casquette.

⁴⁷ Les pourcentages de gains sont très variables entre la région Corse (15,9 % de gains sur l'assiette) et la région Picardie (0,1 % de gains sur l'assiette). Ces données issues d'IMPACT doivent être lues avec la plus grande prudence, elles indiquent surtout le degré d'appropriation de l'outil IMPACT par les CMRA.

Annexe IV

Région	Assiette des segments régionalisés en M€	Gains en k€	Gains en pourcentage de l'assiette achat
Poitou-Charentes	17 326	100	0,6 %
Franche-Comté	9 298	44	0,5 %
Auvergne	11 716	12	0,1 %
Picardie	17 672	17	0,1 %
Languedoc-Roussillon	22 255	N/D	N/D

Source : Mission.

L'objectif annuel de 24 M€ en 2013 fixé par le SAE est très proche des 27 M€ de gains réalisés par les CMRA sur les trois années allant de 2010 à 2013 et correspond donc à une ambition forte pour un **objectif ambitieux**. La répartition de cet objectif sur les 22 régions est précisée dans le tableau ci-dessous : chaque région doit dégager un objectif de gains achats correspondant en moyenne à 3,6 % de son assiette achat soit très légèrement au-dessus du pourcentage de gains moyen constaté en 2012 (3,1 %).

Tableau 36 : Objectif de gains achats 2013 par CMRA

Région	Assiette des segments régionalisés en M€	Gains en pourcentage de l'assiette achat
Île de France	9 216	3,7 %
Provence Alpes Côte d'Azur	1 679	3,6 %
Rhône-Alpes	1 501	3,6 %
Nord pas de Calais	1 162	3,6 %
Aquitaine	1 034	3,6 %
Midi-Pyrénées	833	3,5 %
Languedoc-Roussillon	827	3,7 %
Bretagne	774	3,6 %
Pays de la Loire	728	3,6 %
Lorraine	694	3,6 %
Centre	673	3,6 %
Poitou-Charentes	657	3,8 %
Picardie	652	3,7 %
Bourgogne	606	3,4 %
Haute-Normandie	570	3,7 %
Alsace	507	3,2 %
Auvergne	441	3,8 %
Champagne-Ardenne	372	3,7 %
Basse-Normandie	336	3,7 %
Franche-Comté	334	3,6 %
Limousin	296	3,6 %
Corse	146	3,3 %
TOTAL	24 037	3,6 %

Source : SAE.

Le tableau montre que trois régions représentent 50 % de l'objectif de 24 M€ : l'Île-de-France, Provence Alpes Côtes d'Azur et la région Rhône-Alpes.

A la date de réalisation de la mission, les CMRA ont déjà établi leurs PAA 2013. L'analyse de ces PAA réalisée par le SAE permet de faire les premiers constats suivants :

- ◆ le total des gains prévisionnels inscrits par les CMRA dans leurs PAA dépasse l'objectif de gains de 390 k€ ce qui traduit une bonne appropriation de l'objectif par les CMRA ;

Annexe IV

- ◆ la mise en place de marchés régionaux est le premier levier contributeur aux gains achats avec 43 % du total de gains devant la professionnalisation des achats de travaux (34 % du total de gains) et la mise en œuvre des marchés nationaux (10 % du total des gains).

Le tableau ci-dessous fournit la décomposition par levier des gains achats prévisionnels inscrits par les CMRA dans leurs PAA :

Tableau 37 : Répartition des gains prévus par les CMRA par levier

Région	Assiette en k€	Gains en k€
Actions de professionnalisation	8 285	34 %
MAPA travaux	7 101	29 %
Acheteur opérations immobilières	1 184	5 %
Marchés mutualisés régionaux	10 598	43 %
Marché nettoyage des locaux	3 609	15 %
Marché fourniture d'extincteurs	1 963	8 %
Marché maintenance SSI	1 789	7 %
Marché travaux d'entretien des bâtiments	1 701	7 %
Marché portes et portails	682	3 %
Marché CVC (y compris avenants et marchés similaires)	336	1 %
Marché maintenance autocommutateurs	336	1 %
Marché mise aux normes des ascenseurs	183	1 %
Accompagnement des marchés nationaux	2 333	10 %
Rattachement aux marchés nationaux	1 023	4 %
Suivi contrôles réglementaires	379	2 %
Accompagnement des DDI	340	1 %
AMO économie de la construction	242	1 %
Marché de maintenance ascenseurs	119	0 %
Marché interministériel de téléphonie fixe	100	0 %
Marché de prestations intellectuelles travaux	75	0 %
Marché transports de colis	43	0 %
Marché machines à affranchir	11	0 %
Flotte automobile	2 027	8 %
Plan de gestion de flotte automobile	1 848	8 %
Accompagnement déploiement véhicules hybrides	35	0 %
Destruction véhicules DDI	143	1 %
Actions d'initiative locale	1 184	5 %
TOTAL	24 427	100 %

Source : SAE

Ce tableau montre que 79 % des gains prévus par les CMRA en 2013 sont directement liés au domaine immobilier et soulignent les enjeux de la poursuite de la collaboration entre France Domaine et le SAE portée au niveau local par le CMRA et le RPIE.

L'intérêt de l'échelon régional pour conduire, lorsque cet échelon est approprié, des actions en matière d'achat (marché interministériel régional, suivi de l'exécution des marchés), en particulier dans le domaine immobilier, est confirmé par le projet de décret modificatif.

Il dispose en effet son article 8 que « les préfets de région mettent en œuvre la politique des achats définie et conduite par le service des achats de l'Etat. Dans ce cadre, ils sont chargés : 1° De contribuer à la mutualisation, au recueil d'information et à l'expression des besoins ; 2° De suivre l'exécution des marchés passés par le service des achats de l'Etat ou pour son compte, de saisir de toutes difficultés qui nécessitent son intervention et d'assister les services utilisateurs dans le règlement des éventuels litiges courants ; 3° D'organiser les procédures de consultation et de conclure les marchés répondant à un besoin évalué au niveau déconcentré lorsque ce niveau est considéré comme le plus pertinent par le service des achats de l'Etat ».

Annexe IV

Le préfet de région, assisté du SGAR et du CMRA, peut utiliser fédérer des démarches de rationalisation des achats déconcentrés de l'État à partir de plusieurs outils : les actions achat proprement dites, les schémas régionaux de mutualisation des fonctions support et les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), à base régionale (cf. 5.5 ci-dessus).

Pistes de progrès possibles

Pour renforcer la visibilité et l'influence des CMRA dans l'administration régionale de l'État, étudier la possibilité de confier aux CMRA une autre fonction, la préparation du schéma régional de mutualisation des fonctions support, comme pratiqué dans la région Nord-Pas-de-Calais. Les problématiques en matière d'achat et de mutualisation des supports impliquent le même travail de collaboration interministérielle à l'échelon régional et les deux dynamiques, qui nécessitent un soutien du préfet de région et du SGAR, se complètent utilement.

5.6.2. L'ancrage de proximité des CMRA peut être valorisé pour suivre l'exécution des marchés interministériels nationaux ou régionaux et diffuser des politiques de consommations responsables

Le manque de contrôle sur l'exécution des marchés interministériels analysé *supra* est dû à l'absence de mesure de taux d'utilisation des marchés, au caractère limité des moyens pour détecter et lutter contre la dissidence et à l'absence de démarche achat lors de l'émission du bon de commande.

Les CMRA peuvent y jouer un rôle car une large part de cette exécution se fait au niveau déconcentré notamment en raison de la présence de la majorité des PA/ RPA (80 %) au niveau régional ou local.

Ce contrôle par les CMRA est aujourd'hui rendu difficile pour deux raisons :

- ◆ le grand nombre de services déconcentrés à gérer au sein d'une région ;
- ◆ la visibilité limitée des CMRA sur les marchés en cours et à venir issus des services déconcentrés⁴⁸.

A l'occasion de la mission d'accompagnement de la DGME en juillet 2012, les CMRA ont été interrogés via des questionnaires sur les informations à leur disposition pour piloter les achats :

- ◆ 50 % des CMRA confirmaient avoir constitué une cartographie des marchés en cours dans leurs régions ;
- ◆ 50 % des CMRA confirmaient n'avoir qu'une cartographie partielle ou pas de cartographie.

La visibilité des CMRA sur les marchés en cours et à venir paraît devoir être renforcée pour plus de mutualisation régionale des achats et moins de dissidence.

Par exemple, il pourrait être envisagé que les projets de marchés régionaux ou locaux au-dessus d'un certain seuil soient soumis à l'avis des CMRA (seuil naturellement inférieur à celui déclenchant l'avis du RMA).

Ce rôle de contrôle sur l'exécution n'est pas explicitement évoqué aujourd'hui dans les descriptions de poste des CMRA fournies par le SAE.

⁴⁸ Dans un courrier au SAE en date du 28 janvier 2013, le CMRA de la région Nord-Pas-de-Calais note que « *les comportements vertueux se généralisent, cependant la réalité des achats des services en région ne peut encore être appréhendée avec précision, faute d'outil adapté. Certains indices laissent à penser que des comportements « dissidents » perdurent (achats hors fournitures ou prestations UGAP obligatoires, petites dépenses hors marchés).* »

Pistes de progrès possibles :

Compte tenu des enjeux liés au pilotage de l'exécution des marchés et de la proximité des CMRA avec une part importante de cette exécution, la mission propose d'étudier les dispositifs à mettre en œuvre pour permettre au CMRA d'assurer un contrôle de l'exécution à partir d'un certain seuil de marché et/ou de commande.

5.6.3. Le déploiement des marchés interministériels en région est aujourd'hui freiné par une collaboration perfectible entre les CMRA et les RMA

Lors des entretiens menés auprès des CMRA et des RMA, les deux fonctions évoquent des difficultés de collaboration :

- ◆ les CMRA notent que certains services déconcentrés n'adhèrent pas à la démarche de mutualisation des achats⁴⁹ et évoquent l'absence de consignes données par le niveau central aux services déconcentrés en lien avec les décisions du SAE et du comité des achats ;
- ◆ certains RMA (intérieur et écologie notamment) soulignent le manque de visibilité sur les PAA des CMRA qui ne permet pas toujours de donner des consignes à leurs services déconcentrés pour adhérer aux actions de mutualisation.

Ces deux constats démontrent la nécessité de renforcer la collaboration entre RMA et CMRA, sous l'impulsion du SAE qui dispose d'un chargé de mission pour l'animation du réseau des CMRA, afin de mieux coordonner les messages et les actions vers les services déconcentrés notamment dans le cadre de déploiement de marchés interministériels régionaux ou nationaux. Cette collaboration tient aujourd'hui essentiellement à des relations interpersonnelles mais n'est pas structurée autour d'un référentiel de pratiques.

La collaboration entre RMA et CMRA est encore plus nécessaire au regard des points ci-dessous :

- ◆ les RMA et CMRA animent tous deux les acteurs achats en déconcentré :
 - comme évoqué *supra*, les RMA se sont dotés de réseaux de contacts achats en déconcentré (ex : correspondant régional des achats au ministère de l'écologie) qui sont aussi animés par les CMRA ;
- ◆ certains RMA (intérieur et écologie notamment) souhaitent être associés à la ventilation des gains achats saisis par les CMRA dans IMPACT sur les programmes ministériels ou souhaitent a minima avoir plus de visibilité sur ces gains.

Il est intéressant de noter que lors de la mission DGME en 2012, 90 % des CMRA interrogés par questionnaire déclaraient ne pas avoir mis en place ou mis en place partiellement des modes de fonctionnement avec les RMA.

⁴⁹ Dans le courrier cité en référence, le CMRA de la région Nord-Pas-de-Calais fait état des éléments suivants : « ponctuellement cependant certaines administrations locales n'adhèrent pas aux opérations mutualisées : gendarmerie pour le marché de nettoyage ; SGAP pour certains marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage immobilière ; réticences de quelques services pour certains segments d'achat (consommables informatiques, CVC), ainsi que pour certaines actions du schéma régional de mutualisation. Les services déconcentrés ne se sentent pas toujours engagés par le caractère « obligatoire » des procédures mutualisées décidées par le SAE et le comité des achats, ce qui est préjudiciable à l'économie des marchés par la limitation de l'effet d'échelle ; certains ne se sentent même jamais engagés (DIPJJ) ».

Pistes de progrès possibles

Compte tenu des enjeux liés au déploiement des marchés interministériels en région, la mission propose de mieux structurer la collaboration entre les RMA et les CMRA sous l'égide du SAE pour mieux coordonner la communication et les actions de ces deux acteurs vers les services déconcentrés. Une plus grande animation, par le SAE, du réseau des CMRA, serait également opportune.

6. Du fait de l'extension de son périmètre d'intervention, la question du renforcement des moyens du SAE a été ouverte légitimement par la feuille de route mais justifierait de fixer des priorités en matière de recrutement

6.1. Le SAE sollicite une forte augmentation de ses moyens en effectifs pour 2014 qui n'a pas encore été arbitrée

A la date du 1^{er} avril 2013, le SAE compte 57 ETP dont 2 ETP dédiés aux ministères financiers (équipe RMA), soit un niveau en-deçà du plafond d'emploi du SAE qui est de 62 ETPT en 2013.

A la fin de la mission, le SAE avait effectué 5 recrutements⁵⁰ (soit un total de 62 ETP) et lancé 3 recrutements⁵¹ pour atteindre 65 ETP au 31 décembre 2013 ce qui correspondrait selon le SAE au plafond d'emploi de 62 ETPT sur le total de l'année 2013, compte-tenu de la date des recrutements intervenus en cours d'année.

En 2014, le SAE vise un effectif de 76 ETPT, avec un relèvement du plafond d'emploi de 14 ETPT (demande initiale lors de la feuille de route de juillet 2012). Il convient de préciser que ces demandes du SAE n'ont fait l'objet d'aucune validation à la date des investigations de la mission⁵².

La mission a procédé à une analyse des prévisions de recrutement du SAE selon les données transmises à la mission au mois d'avril 2013, soit 22 prévisions de recrutement en avril 2013 (dont les remplacements des départs en retraite). L'étude de la mission visait à déterminer de niveaux de priorité pour ces recrutements (1 à 3) afin de documenter les décisions sur le plafond d'emploi du SAE, dans un contexte de réduction du plafond d'emploi de 109 ETPT du programme 218 qui porte le SAE.

⁵⁰ Six recrutements ont été effectués : un acheteur responsable du domaine IT, un chef de projet université, un chef de projet culture, un chef de projet véhicule électrique, une rédactrice communication, un agent dans les groupes d'études de marché. Mais un poste d'assistant est devenu vacant (recrutement en cours), soit cinq recrutements nets.

⁵¹ Selon les éléments transmis par le SAE, les trois recrutements en cours sont les suivants : acheteur déplacements professionnels, acheteur prestations intellectuelles, un responsable Impact - performance des opérateurs. Le SAE prévoit également de remplacer les deux départs en retraite fin 2013, sur les postes acheteur prestations immobilières, acheteur énergie, et de remplacer un assistant. Un agent pour les groupes d'études de marché part en retraite et est remplacé.

⁵² Le SAE est rattaché au programme 218 pour lequel le responsable de programme est le secrétaire général du ministère de l'économie et des finances.

Annexe IV

Le tableau ci-dessous fournit un état des lieux des effectifs actuels et les projections d'avril 2013 du SAE, en 2014 :

Tableau 38 : Schéma de répartition des effectifs du SAE en avril 2013 et projet pour 2014

Structure au sein du SAE	ETPT 2013	Part des effectifs en avril 2013	Augmentation envisagée d'effectifs	ETPT 2014	Part des effectifs en 2014
Opérations	20	36 %	+ 12	32	43 %
Performances et Professionnalisation	10	18 %	+ 2	12	16 %
Groupes études marchés	6	11 %	-	6	8 %
Logistique / secrétariat	4	7 %	-	4	5 %
Opérateurs	3	5 %	+ 4	7	9 %
Flotte automobile	2	4 %	-	2	3 %
Direction	2	4 %	-	2	3 %
Missions PME et achats responsables	2	4 %	-	2	3 %
Missions juridique + projet ORME	2	4 %	-	2	3 %
Missions communication + webmestre	2	4 %	-	2	3 %
Ressources humaines	1	2 %		1	1 %
Missions transverses CMRA	1	2 %	+ 1	2	3 %
TOTAL hors équipe RMA Finance	55	100 %	+ 19	74	100 %
Equipe RMA Finances	2	-	-	2	-
TOTAL avec équipe RMA Finance	57	-	-	76	-
Plafond d'emploi (en ETPT)	62	57	+ 14	76 ⁵³	-

Source : Données RH SAE

L'analyse de la répartition des effectifs du SAE fait apparaître les constats suivants :

- ◆ **72 % des effectifs du SAE** hors directions et hors équipe RMA finance sont aujourd'hui **impliqués directement dans la professionnalisation et la production de marchés** sur le périmètre opérateurs et ministères ;
- ◆ **11 % des effectifs du SAE sont dédiés aux groupes étude de marché (GEM)** dont l'organisation et le fonctionnement sont prévus à l'article 132 du code des marchés publics⁵⁴ :
 - ces effectifs sont en charge de la production des documents techniques définis par l'observatoire économique de l'achat public (OEAP), documents destinés à l'ensemble des acheteurs publics (ministère, collectivité territoriale, secteur de la santé, etc.) ;
 - la production de ces documents n'a pas de lien direct avec les missions de professionnalisation et de production des marchés du SAE ; ainsi, les acheteurs leaders du SAE n'intègrent peu ou pas les documents des GME dans leur réflexion.

Les faibles synergies observées entre les activités GEM et les activités de professionnalisation ou de production des marchés du SAE justifieraient de s'interroger sur le dimensionnement de la mission GEM au sein du SAE dans sa configuration actuelle.

⁵³ Le relèvement du plafond d'emploi en 2014 n'a pas été arbitré à la date de remise du rapport.

⁵⁴ L'article 132 du code des marchés publics dispose que « *L'Observatoire économique de l'achat public peut créer des groupes d'étude des marchés chargés d'élaborer, en particulier, des recommandations techniques, des cahiers des clauses techniques ou des guides techniques destinés à faciliter la passation et l'exécution des marchés publics. Les missions, la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement des groupes d'étude des marchés sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie* ».

6.1.1. En avril 2013, treize prévisions de recrutement portaient sur le périmètre historique d'intervention du SAE

Treize prévisions de recrutements (59 % du total des recrutements, mais 3 recrutements liés à des départs en retraite) concernent le périmètre des missions historiques du SAE et ne sont pas justifiés par des nouvelles activités en tant que telles : ces recrutements sont liés à des postes vacants, des départs à la retraite ou des renforcements des équipes en place.

Le tableau ci-dessous liste par service les principaux recrutements et les motifs associés :

Tableau 39 : Détails des 13 recrutements SAE sur le périmètre de mission historique (données avril 2013)

Département du SAE	Poste recruté	Postes vacants	Départs retraite	Renforcements équipes
Domaine Informatique et télécommunication	Responsable domaine IT	√		
	Acheteur prestations IT			√
Domaine Immobilier	Acheteur énergie et fluides		√	
	Acheteur prestation immobilière ⁵⁵		√	
	Acheteur travaux 2d œuvre			√
Domaine Fournitures et prestations générales	Acheteur voyages et déplacements	√		
Domaine Prestations intellectuelles	Acheteur PI / formation	√		
	Acheteur projets			√
Professionnalisation	Emergence du métier d acheteur			√
Opérateurs	Responsable Impact – performance opérateurs			√
	Chef de projet dématérialisation des processus			√
CMRA	Animation du réseau territorial			√
GEM	Rédacteur groupe étude de marché		√	

Source : Données RH SAE.

Les enjeux et les compétences déjà en place au sein du SAE ont été analysés par la mission pour chaque recrutement prévu sur le périmètre d'intervention historique, dans une optique de priorisation.

Pour le champ de ces treize prévisions recrutements, **cinq postes peuvent relever à l'heure actuelle d'un niveau 1 de priorité**, compte-tenu des ressources actuelles du SAE et des objectifs de gains de la feuille de route :

- ◆ **acheteur énergie et fluides (départ en retraite) : le remplacement est envisagé par le SAE fin 2013 sous le plafond d'emploi actuel, selon le SAE ;**
- ◆ **acheteur prestation immobilière (départ en retraite) : le remplacement est envisagé par le SAE fin 2013 sous le plafond d'emploi actuel, selon le SAE ;**
- ◆ **acheteur travaux second œuvre (renforcement) : le recrutement est prévu en 2014 en cas de relèvement du plafond d'emploi ;**

⁵⁵ L'acheteur prestations immobilières a vocation à traiter principalement des marchés d'entretien, de chauffage et de nettoyage. Le périmètre ne comprend pas les baux immobiliers (on rappellera que la négociation des baux immobiliers est une compétence de France Domaine) ou les marchés de travaux immobiliers.

Annexe IV

- ◆ **acheteur prestations intellectuelles / formation (poste vacant) : le recrutement est en cours en 2013 sous le plafond d'emploi actuel selon le SAE (selon le chef de service, à défaut d'un relèvement du plafond d'emploi en 2014, des CDD ne seront pas renouvelés pour pouvoir financer cet emploi) ;**
- ◆ **responsable performance des opérateurs (renforcement) : le recrutement est prévu en 2014 en cas de relèvement du plafond d'emploi.**

Ces cinq recrutements sont prioritaires au regard :

- ◆ des enjeux associés à ces postes :
 - le segment prestations intellectuelles est le premier segment contributeur aux gains achats avec 261 M€ de gains achats à 3 ans sur une assiette de 1 905 M€ (dans la cartographie des achats de l'État du SAE) ;
 - le domaine immobilier est le premier domaine en terme de dépense avec 22 % de dépenses achats de l'Etat et de gains achats avec 166 M€ de gains sur 3ans.
- ◆ du manque de capacité et compétence en interne de l'État sur ces postes :
 - les deux départs à la retraite des acheteurs énergie et prestation immobilière réduisent de façon significative les effectifs de l'équipe immobilier du SAE (-33 %) ;
 - la compétence acheteur prestation intellectuelle n'existe qu'au sein du ministère de la défense.

Le tableau page suivante fournit le détail des analyses poste par poste.

Annexe IV

Tableau 40 : Analyse des 13 recrutements envisagés par le SAE en avril 2013 sur le périmètre de mission historique

Poste recruté	Enjeux économiques directs	Alternatives possibles au recrutement / état des lieux des compétences et capacités en interne de l'Etat	Priorité	Situation mi-juin 2013 dans le plan de recrutement du SAE
Responsable domaine IT	Fort Assiette : 1,8 Md€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ il s'agit d'un poste d'encadrement d'une équipe de dix personnes à pourvoir (le précédent responsable du segment ayant été nommé responsable du département des opérations) ▪ des alternatives au recrutement peuvent être étudiées au moins de façon transitoire ▪ les compétences et la capacité toujours existent toujours en interne ; ▪ le transfert à l'UGAP du marché solution d'impression (2 acheteurs aujourd'hui) doit permettre de dégager une ressource en interne du département pour assurer l'encadrement des équipes 	Priorité 3	<u>Recrutement effectué par le SAE à la fin de la mission</u>
Acheteur prestations IT	Moyen Assiette : 641 M€ Gains achats à 3 ans : 57 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ deux acheteurs prestations IT sont déjà en place 	Priorité 2	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Acheteur énergie et fluides	Fort Assiette : 2 Md€ Gains achats à 3 ans : 166 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ il s'agit du premier domaine en montant d'achats ▪ les deux départs à la retraite réduisent de façon significative les effectifs de l'équipe Immobilier (-33 %) 	Priorité 1	Remplacement du départ en retraite envisagé par le SAE en 2014
Acheteur prestation immobilière			Priorité 1	Remplacement du départ en retraite envisagé par le SAE en 2014
Acheteur travaux second œuvre			Priorité 1	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Acheteur voyages et déplacements professionnels	Moyen Assiette : 242 M€ Gains achats : pas de cible définie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le segment est traité au niveau ministériel avec des acheteurs dédiés (intérieur, écologie, défense) ▪ certains ministériels ministères ont des besoins spécifiques (intérieur / éloignement, défense / quart de place) ▪ des alternatives sont possibles : assistance externe avec intéressement aux économies, offre UGAP en cours de développement 	Priorité 3	<u>Recrutement en cours en 2013 en saturant le plafond d'emploi</u>

Annexe IV

Poste recruté	Enjeux économiques directs	Alternatives possibles au recrutement / état des lieux des compétences et capacités en interne de l'Etat	Priorité	Situation mi-juin 2013 dans le plan de recrutement du SAE
Acheteur PI	Fort Assiette : 1 905 M€ Objectif de gains achats à 3 ans : 261 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ il s'agit du premier segment contributeur aux gains achats à 3 ans ▪ la spécificité des achats immatériels doit être intégrée dans les pratiques achats ▪ la compétence acheteur prestation intellectuelle est rare au niveau de l'Etat sauf défense ▪ la ressource pourra intervenir auprès des opérateurs 	Priorité 1	<u>Recrutement en cours en 2013 en saturant le plafond d'emploi</u>
Acheteur projets	Non applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'intérêt économique des acheteurs projets est pour l'instant non démontré : un bilan sera fait suite à la mise en place du premier acheteur projet au sein du SAE 	Attendre le bilan du premier acheteur projet	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Emergence du métier d'acheteur	Non applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ les enjeux du poste sont déjà couverts en interne par responsable Fondamentaux et responsable Filière Achats et Formation mais aussi par les RMA 	Priorité 3	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Responsable performance opérateurs	Non applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ repositionnement d'un des deux profils expérimentés sur SAE sur ce thème 	Priorité 1	<u>Recrutement en cours en 2013 en saturant le plafond d'emploi</u>
Chef de projet dématérialisation des processus	Non applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ les principaux opérateurs sont déjà mobilisés sur le sujet, et disposent des compétences pour déployer des solutions de dématérialisation 	Priorité 3	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Animation du réseau territorial	Non applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'animation actuelle du SAE est jugée satisfaisante par 67 % des CMRA interrogés lors de la mission DGME (interrogation des CMRA via questionnaire avec taux de réponse de 50 %) ▪ les liens CMRA / RMA et CMRA / équipe domaine sont plus porteurs d'enjeux que l'animation CMRA / SAE 	Priorité 3	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Rédacteur groupe étude de marché	Non applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'impact du poste est non démontré sur la performance achat Etat / opérateur ▪ certains segments GEM par ailleurs déjà couverts par des acheteurs du SAE ou par des missions transverses 	Priorité 3	Remplacement du départ en en cours

Source : Mission.

6.1.2. En avril 2013, neuf prévisions de recrutements portaient sur l'extension du périmètre d'intervention avec des retours sur investissement qui ne sont pas toujours démontrés à ce stade

Neuf recrutements sont envisagés par le SAE jusqu'en 2014 pour adresser les nouvelles missions ou segments entrant dans son périmètre. Tous ces recrutements correspondent à des nouvelles activités non prises en charge historiquement par le SAE et constituent donc des charges de travail supplémentaires par rapport au périmètre actuel d'intervention.

Tableau 41 : 9 recrutement prévus sur le nouveau périmètre d'activités du SAE

Département du SAE	Poste concerné par un projet de recrutement
Opérations	Acheteur habillement
	Acheteur communication/ enquêtes
	Acheteur pièces automobiles
	Acheteur outillage
	Acheteur baux
	Acheteur voirie
Professionnalisation	Transparence ⁵⁶
Opérateur	Chef de projet Université
	Chef de projet Culture

Source : Données RH SAE.

Les recrutements prévus sont analysés sur la base des trois paramètres suivants : les enjeux couverts, l'existence ou non de compétences déjà disponibles en interne de l'Etat et les éléments de retour sur investissement.

A la suite de cette analyse, un poste, **acheteur communication / enquêtes**, a une priorité de niveau 1 en raison des enjeux et des faibles ressources dédiées à ce jour à ces sujets.

Pour les autres demandes du SAE, quatre postes nécessitent des actions complémentaires pour confirmer les potentiels de gains ou clarifier les responsabilités du SAE sur certains sujets :

- **acheteur voirie** : étudier les achats de voirie du ministère de l'écologie (70 % des dépenses voirie) pour valider le potentiel de gains et les besoins de compétences achats supplémentaires au SAE plutôt qu'au sein du ministère de l'écologie ;
- **acheteur baux immobilier** : arbitrer entre le recrutement de ressource interne au SAE et le recours à une assistance externe dont la rémunération peut être variable en fonction des économies, en lien avec France Domaine ;
- **chef de projet Université** : arbitrer sur le maintien de cette mission au SAE ou la prise en charge par l'équipe RMA du ministère de l'éducation qui a engagé des premières actions achats vers les universités ; le recrutement a été lancé par le SAE pour 2013 à la fin de la mission ;
- **chef de projet Culture**, dont les missions et actions en matière de marchés doivent être précisées ; le recrutement a été lancé par le SAE pour 2013 à la fin de la mission.

Les quatre autres postes sont qualifiés de moins prioritaires pour 2014.

Le tableau page suivante fournit le détail des analyses par recrutement.

⁵⁶ Le responsable Transparence est en charge de la mise en place et de l'animation des dispositifs visant à rendre transparents les objectifs achats réalisés par les ministères via la publication de rapport annuel et réunion d'information.

Annexe IV

Tableau 42 : Détails des 9 recrutements envisagés par le SAE en avril 2013 sur le nouveau périmètre de mission

Poste	Enjeux économiques directs	Alternatives possibles au recrutement / état des lieux des compétences et capacités en interne de l'Etat	Niveau de priorité	Situation actuelle mi-juin 2013 dans le plan de recrutement du SAE
Acheteur habillement	Moyen Assiette : 269 M€ Gains sur 3 ans : 42 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le recrutement est lié au manque de disponibilité de l'acheteur leader placé au ministère de l'intérieur pour conduire des actions interministérielles – il convient toutefois de préciser que l'habillement est concentré sur ce ministère et les ministères de la défense, de la justice (administration pénitentiaire) et des finances (administration des douanes) ▪ le segment est aujourd'hui déjà couvert par des actions d'optimisation achat devant générer des gains achats dans les prochaines années : <ul style="list-style-type: none"> ○ actions d'externalisation de l'habillement du ministère de la défense et la gendarmerie ; ○ marché en cours de renouvellement à direction générale de la police nationale avec l'assistance d'un cabinet extérieur ; ○ publication de guide des bonnes pratiques achats par GEM. 	Priorité 3	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Acheteur communication/enquêtes	Faible Assiette : 228 M€ Gains sur 3 ans : 21 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le recrutement est lié au manque de disponibilité de l'acheteur leader placé au ministère de l'agriculture pour conduire des actions interministérielles ▪ le potentiel de gains a été identifié lors de vague Calypso 4 en 2011 et non réalisé en 2012 ▪ les techniques achats sont spécifiques (ex : coût GRP) ▪ la compétence acheteur est rare au niveau de l'Etat sauf à la Défense ▪ outre les techniques achats se pose la question de la juste expression du besoin 	Priorité 1	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Acheteur pièces automobiles	Faible Assiette : 134 M€ Gains sur 3 ans : 16 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ une partie des pièces automobile est acquise via le gestionnaire de flotte ; le gestionnaire doit être responsabilisé voire intéressé à l'obtention d'économies via un pilotage de sa performance ▪ une partie des pièces est acquise en direct par les centres de maintenance interne de l'Etat 	Priorité 2 ou 3 en fonction des volumes de pièces achetées en direct	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Acheteur outillage	Faible Assiette : 105 M€ Gains sur 3 ans : pas de cible définie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le recrutement n'a pas été identifié par la mission de la DGME en 2012 ▪ pas de cible de gains à ce jour chiffrée 	Priorité 3	Recrutement envisagé par le SAE en 2014

Annexe IV

Poste	Enjeux économiques directs	Alternatives possibles au recrutement / état des lieux des compétences et capacités en interne de l'Etat	Niveau de priorité	Situation actuelle mi-juin 2013 dans le plan de recrutement du SAE
Acheteur Voirie	Fort Assiette : 1 625 M€ Gains sur 3 ans : 102 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le ministère de l'écologie représente 70 % de la dépense voirie ▪ la compétence achat n'a pas été développée au sein des équipes RMA Ecologie (segment considéré comme métier et n'entrant pas le périmètre d'intervention de la mission achats) ▪ il n'y a pas de mesure du niveau de maturité achat du segment validant le potentiel des gains ou faisant un état des compétences en interne de la DGITM ▪ un positionnement de l'acheteur au sein de l'équipe RMA du ministère de l'écologie constitue une autre alternative, en prévoyant un suivi au SAE des actions mises en œuvre sur ce segment 	Audit de maturité achats au sein de l'écologie pour valider le potentiel et le manque de compétence disponible en interne	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Acheteur baux	Moyen Assiette : 1 480 M€ Gains sur 3 ans : 36 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ la compétence est aujourd'hui portée par France Domaine au niveau central et par les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) au niveau déconcentré ▪ deux alternatives au recrutement sont possibles : <ul style="list-style-type: none"> ○ renforcement si opportun des capacités de France Domaine pour accélérer le déploiement en région des négociations de baux ○ mise en place d'un marché d'AMO à disposition des régions avec intéressement aux économies pour garantir à l'Etat le retour sur investissement 	Alternative au recrutement possible à étudier	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Transparence	Non applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ la responsabilité est déjà couverte par responsable fondamentaux et responsable suivi de performance ▪ la charge n'est pas continue sur l'année ▪ une alternative est possible : mise en place d'audit externe au SAE 	Priorité 3	Recrutement envisagé par le SAE en 2014
Chef de projet Université	Fort Assiette : 2,8 Md€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'implication du RMA du ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur sur le sujet est forte aujourd'hui ▪ la charge doit-elle être portée par le SAE ou l'équipe du RMA éducation ? 	Arbitrage entre SAE et mission achat du ministère	<u>Recrutement en cours en 2013 en saturant le plafond d'emploi</u>
Chef de projet Culture	Moyen Assiette : 353 M€	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'implication du RMA culture est assez faible sur le sujet faute de ressources ; ▪ les spécificités des achats liés à la culture doivent être prises en compte (ex billetterie, déménagement œuvre d'art) ; ▪ le niveau de maturité des opérateurs est plus faible ; ▪ contenu du poste et lien avec une activité de marché à documenter pour avoir une priorité 1 	Priorité 2	<u>Recrutement en cours en 2013 en saturant le plafond d'emploi</u>

Source : Mission.

6.2. La demande de relèvement du plafond d'emploi du SAE en 2014 (+ 14 ETPT) paraît maximaliste et doit être revue à la baisse, compte-tenu des schémas d'emploi prévus dans le cadre des objectifs du budget triennal

L'analyse par la mission des prévisions de recrutement du SAE en avril 2013 a conduit à réévalué à la baisse les demandes du SAE, de 22 prévisions de recrutement (dont le remplacement de 3 départs à la retraite) à 6 recrutements (niveau de priorité 1) et à différer après réévaluation les autres recrutements sollicités (niveau de priorité 2 ou 3 ou non prioritaire à l'heure actuelle).

Tableau 43 : Liste des recrutements avec un niveau de priorité 1 pour la mission

Poste à recruter	Segment historique / nouveau segment	Situation actuelle dans le plan de recrutement du SAE
Acheteur énergie et fluides	Segment historique	Remplacement du départ en retraite envisagé fin 2013 (dans le cadre du plafond d'emploi selon le SAE)
Acheteur prestation immobilière	Segment historique	Remplacement du départ en retraite envisagé fin 2013 (dans le cadre du plafond d'emploi actuel, selon le SAE)
Acheteur travaux second œuvre	Segment historique	Recrutement prévu en 2014 si relèvement du plafond d'emploi
Acheteur PI / formation	Segment historique	Recrutement en cours en 2013 (sous plafond d'emploi actuel selon le SAE si non-renouvellement de CDD, ou avec un relèvement du plafond d'emploi)
Acheteur communication / enquêtes	Nouveau segment	Recrutement prévu en 2014 si relèvement du plafond d'emploi
Responsable performance des opérateurs	Mission renforcée	Recrutement en cours en 2013 (sous plafond d'emploi actuel selon le SAE si non-renouvellement de CDD, ou avec un relèvement du plafond d'emploi)

Source : Mission.

Dans la mesure où le SAE disposait en avril 2013 d'une réserve de 5 emplois sous son plafond de 62 ETPT, les 6 recrutements de niveau de priorité 1 auraient pu être effectués avec une hausse limitée du plafond d'emploi (+ 1).

Compte-tenu des choix de recrutement du SAE depuis avril 2013, ce schéma de financement des emplois de priorité 1 n'est plus possible :

- ◆ le SAE a procédé depuis avril 2013 à cinq recrutements : un responsable du domaine IT (niveau de priorité 3 pour la mission), un chef de projet université (demande à approfondir pour la mission), un chef de projet culture (niveau de priorité 2 pour la mission), un chef de projet véhicule électrique (demande non évaluée par la mission), une rédactrice communication (demande non évaluée par la mission)⁵⁷ ;

⁵⁷ Il faut compter un recrutement en prévision d'un départ en retraite à la fin de l'année 2013, avec une période de tuilage (poste dans les groupes d'études de marché.

Annexe IV

- ◆ le SAE prévoit d'ici fin 2013 de procéder à trois autres recrutements en 2013 : un acheteur déplacements professionnels (niveau de priorité 3 selon la mission), un acheteur prestations intellectuelles (niveau de priorité 1), un responsable Impact – performance des opérateurs (niveau de priorité 1) ;
- ◆ le SAE prévoit également de remplacer deux départs en retraite fin 2013, sur les postes acheteur prestations immobilières (niveau de priorité 1 pour la mission), acheteur énergie (niveau de priorité 1 pour la mission), et de recruter un assistant (demande non évaluée par la mission). Un agent pour les groupes d'études de marché part en retraite mais a été remplacé avec une période de tuilage.

Si le plafond d'emploi du SAE est maintenu à 62 ETPT en 2014, le SAE ne pourra effectuer tous les recrutements envisagés pour les postes avec un niveau de priorité 1. Selon les données transmises à la mission par le SAE, deux options sont envisageables pour financer ces emplois :

- ◆ **relever de 4 ETPT le plafond d'emploi du SAE⁵⁸, mais ce scénario optimiste doit être apprécié au regard du schéma d'emploi du programme 218 auquel est rattaché le SAE, qui doit faire l'objet en 2014 d'une baisse du plafond d'emploi de 109 ETPT selon les données communiquées à la mission ;**
- ◆ **relever de 2 ETPT le plafond d'emploi du SAE et libérer 2 ETPT, soit en gelant les recrutements en cours sur les postes moins prioritaires, soit en ne renouvelant pas les CDD en 2014, soit en redéployant des ressources en interne en fonction des possibilités identifiées par le SAE.**

Des recrutements complémentaires en 2015 (niveau de priorité 2 ou 3) ne doivent pas être exclus et seront sans doute souhaitables quand les réserves émises par la mission seront levées. S'il était décidé de placer le RMA du ministère des finances et son adjoint, non plus au SAE, mais au secrétariat général du ministère de l'économie et des finances, il sera également nécessaire de prévoir le transfert des 2 emplois correspondants (à l'intérieur du programme 218).

Tout recrutement supplémentaire devra en tout état de cause s'accompagner d'une stratégie active pour attirer au SAE des compétences reconnues en matière d'achat.

La mission rappelle en outre que l'intensification de la politique achats de l'État n'implique pas nécessairement de renforcer systématiquement les missions opérationnelles de l'échelon interministériel (le SAE) mais peut aussi signifier de mieux organiser la fonction achat au niveau ministériel (autour des RMA) et son implication dans les instances interministérielles (comité des achats présidé par le SAE).

⁵⁸ En théorie plusieurs modes de financement des emplois supplémentaires sont envisageables : un système de taxation interministérielle des emplois, un redéploiement au sein du programme budgétaire de rattachement du SAE, ou bien sûr des redéploiements internes à l'intérieur du SAE. Il convient de préciser que le programme 218, auquel est rattaché le SAE, fait l'objet en 2014 d'une baisse du plafond d'emploi de 109 ETPT selon les données transmises par la mission.

7. La place de l'UGAP dans les achats de l'État, qui ne fait pas l'objet de consensus, n'appelle pas de virage stratégique et doit être appréciée de façon pragmatique au regard de la compétitivité de ses offres

7.1. La position de l'UGAP, centrale d'achat public, dans la gouvernance achat de l'État n'est pas celle d'un fournisseur traditionnel

Compte tenu de son rôle de centrale d'achat public reconnu par le code des marchés publics et des liens privilégiés mis en place dans le cadre du contrat d'objectif et de performance de l'UGAP et du comité des achats, l'UGAP n'est pas un fournisseur traditionnel de l'État.

Sur le plan stratégique, les liens entre l'UGAP et le SAE sont organisés aujourd'hui :

- par le contrat d'objectif et de performance (COP) de l'UGAP ;
- par le comité des achats du SAE.

L'analyse du COP et du fonctionnement du comité des achats fait apparaître l'UGAP comme un partenaire privilégié de l'État, en tant que centrale d'achat public, et non comme un fournisseur traditionnel. La collaboration entre l'État et l'UGAP cherchant à faciliter le recours à l'offre UGAP sont clairement intégrés dans le COP et dans le fonctionnement du comité des achats.

Le tableau ci-dessous recense les éléments du COP et du comité des achats associés aux rôles de fournisseur et de partenaire de l'UGAP et démontre la prééminence du rôle de partenaire.

Tableau 44 : Éléments appuyant le rôle de fournisseur et de partenaire de l'UGAP issus du COP et du comité des achats

UGAP comme fournisseur	UGAP comme partenaire
Dans le cadre du COP, un objectif d'économies est fixé à l'UGAP (86 M€ sur la période 2013-2015).	Le COP du UGAP repose sur des prévisions d'accroissement des volumes annuels commandés par l'Etat à l'UGAP de +300 M€ sur la période 2013-2015.
Dans le cadre du COP, un objectif de productivité est fixé à l'UGAP (+25 % de productivité sur la période 2013-2105)	La participation de l'UGAP à des groupements de commandes constitués soit par le SAE soit par un ministère sera facilitée pour donner la capacité à l'UGAP d'en faire bénéficier les opérateurs (article 14 du COP)
	Les directeurs interrégionaux adjoints de l'UGAP proposeront une assistance aux CMRA dans la rédaction de leurs PAA (article 15 du COP).
	Pour faciliter la collaboration entre les directeurs interrégionaux adjoints de l'UGAP et les CMRA, l'Etat s'engage à organiser deux réunions annuelles au niveau des régions pour aider à identifier les besoins et informer les services sur les offres UGAP (article 15 du COP)
	L'Etat s'engage à faciliter la réalisation des comparaisons des offres de l'UGAP et des ministères en favorisant les échanges d'information (article 18 du COP).
Dans le cadre du comité des achats, les offres de l'UGAP sont analysées dans le cadre des stratégies achats comme les autres des autres fournisseurs	l'UGAP participe au comité des achats avec les RMA (à titre consultatif) en charge de valider les stratégies d'achats ;

Source : Mission.

Cette position de partenaire privilégié est renforcée par le rôle de l'UGAP en tant qu'unique centrale d'achats généraliste reconnue par le code des marchés publics.

7.2. Malgré sa position de partenaire, l'UGAP en 2012 a représenté en 2012 un volume limité de commande, inférieur à 500 M€

L'UGAP a enregistré en 2012 un montant achat de 486 M€ sur le périmètre des ministères hors opérateurs. Ce montant est en baisse par rapport à 2011 où il était de 554 M€.

Le tableau ci-dessous fournit les montants d'achats enregistrés par l'UGAP en 2012 pour chaque ministère.

Tableau 45 : Montants d'achats enregistrés par l'UGAP (ministères hors opérateurs)

Ministère	Montants enregistrés par l'UGAP en 2012 en k€ (source UGAP)	Montants achats hors achats métiers (source SAE, cartographie 2011) en k€	Pourcentage indicatif des montants passés à l'UGAP (montants 2012, assiette 2011)
Travail	8 986	107 163	8,4 %
Intérieur	135 209	2 405 172	5,6 %
Agriculture	8 213	150 399	5,5 %
Education nationale et enseignement supérieur	17 209	374 560	4,6 %
Santé	5 655	147 678	3,8 %
Ecologie	68 407	1 839 386	3,7 %
Affaires étrangères	11 583	317 867	3,6 %
Total des ministères ⁵⁹	465 573	17 315 516	2,7 %
Défense	133 819	6 773 220	2,0 %
SPM	9 102	485 063	1,9 %
Finances	35 853	2 350 580	1,5 %
Justice	27 825	2 018 794	1,4 %
Culture	3 713	345 629	1,1 %

Source : Mission.

Le pourcentage d'achats courants couverts par l'UGAP varie de façon importante d'un ministère à l'autre :

- ◆ le ministère du travail présente le pourcentage le plus élevé avec 8,4 % ;
- ◆ le ministère de la culture présente le pourcentage le plus faible avec 1,1 %.

Ces variations peuvent s'expliquer en partie par l'environnement achat des ministères et notamment :

- ◆ l'intégration de certains ministères dans des plaques marchés non portées par l'UGAP ;
- ◆ les spécificités achats de certains ministères (par exemple les achats du ministère des affaires étrangères réalisés à l'étranger et qui ne peuvent être traités par l'UGAP) ;

Ces variations sont aussi pour partie la conséquence de l'absence d'obligation d'adhésion aux marchés de l'UGAP, à l'exception du marché d'acquisition de véhicule (cf. annexe I relative aux achats de l'État). Les exemples de dissidence sur le marché de consommable d'impression fournis ci-dessus illustrent l'absence de contrôle sur l'utilisation des marchés UGAP.

⁵⁹ Le montant total pour les ministères seuls est légèrement inférieur au montant total de l'État qui comprend d'autres acteurs (Assemblée nationale, présidence de la République, Conseil d'État, Cour des comptes, Conseil constitutionnel, direction de l'information légale et administrative (DILA), Banque de France, etc.).

Annexe IV

Au niveau européen, dans un contexte budgétaire contraint, le renforcement de la place des centrales d'achat public s'observe chez plusieurs de nos partenaires :

- ◆ en Italie, l'utilisation des marchés de la CONSIP⁶⁰ est aujourd'hui obligatoire pour les ministères et reste libre pour les autres organisations publiques (collectivité, établissement de santé,...) ;
- ◆ en Royaume-Uni, l'utilisation obligatoire des marchés de GPS⁶¹ s'étend à un nombre de segments achats de plus en plus grand et s'applique déjà aux fournitures de bureau, aux prestations d'agence de voyages et à l'énergie.

7.3. L'intensification de recours aux marchés de l'UGAP sur de nouveaux segments ne fait pas l'objet de consensus

L'hypothèse d'un recours élargi à UGAP nécessite un travail de qualification de ses marchés pour garantir les bénéfices de son utilisation et limiter les risques de dérive sur le plan économique et qualitatif. Ce travail de qualification est aujourd'hui partiel ou insuffisamment documenté.

7.3.1. L'analyse des performances économiques de l'offre UGAP réalisée dans le cadre des travaux de stratégie d'achats est insuffisamment documentée

Sur le plan opérationnel, les liens entre le SAE et l'UGAP sont organisés par le tableau des « offres UGAP obligatoires / recommandées / interdites ».

Ce tableau précise :

- ◆ les segments où le recours à l'offre UGAP est dit « obligatoire » ;
- ◆ les segments où le recours à l'offre UGAP est dit « interdit » car le segment est confié en interministériel au SAE ou à un ministère.

Un extrait du tableau des « offres UGAP obligatoires / recommandées / interdites » est fourni ci-dessous :

Segments d'achat	Recours à l'UGAP obligatoire	Recours à l'UGAP recommandé par le SAE*	Offres non encore expertisée	Recours interdit pour les administrations de l'Etat
Fournitures de bureau	MINDAC + MEDDTL	opérateurs		Etat hors MINDEF + MEDDTL
Consommables d'encre	Etat (sauf à la marge: si existence d'un marché formalisé avec mêmes objectifs)	opérateurs		
Papier éco responsable palettes et cartons	Etat (à l'exclusion de EN et des Finances au carton)	opérateurs		
Achat ou location de photocopieurs (standards)	PP Paris	opérateurs		Etat (sauf pour PP Paris)
Achat ou location de photocopieurs (hauts volumes)		Etat / opérateurs		
Ordinateurs et écrans		opérateurs		Etat
Licences Oracle		Etat / opérateurs		
Licences Microsoft		Etat / opérateurs		MINDEF
Logiciels tous éditeurs	Etat / opérateurs hors MINDEF/MEN(1)			

Source : SAE.

⁶⁰ CONSIP est la centrale d'achats du ministère de l'économie et des finances du gouvernement italien. CONSIP est utilisé par l'ensemble des organisations publiques italiennes et est en charge de 6,15 Md€ d'achats par an.

⁶¹ *Government procurement service* (GPS) est la centrale d'achats publique mis en place par le gouvernement anglais en charge de 9 Md€ d'achats par an.

Annexe IV

Il convient de préciser les points ci-dessous :

- ◆ le tableau recense 28 segments sur lesquels l'utilisation de l'offre UGAP est dite « obligatoire » pour une partie ou la totalité de l'Etat et de ses opérateurs ;
- ◆ par obligatoire, il doit être entendu :
 - la performance de l'offre UGAP a été analysée ;
 - à la suite de cette analyse, le recours de l'offre UGAP a été validé par le comité des achats dans le cadre des travaux sur les stratégies achats ;
 - la validation du comité est portée au compte-rendu du comité des achats ;
 - suite à cette validation, l'offre UGAP a été inscrite comme obligatoire dans le tableau cité mis en ligne sur l'intranet du SAE ;
- ◆ la notion de recours obligatoire ne repose donc pas sur une circulaire ou une note interministérielle à la seule exception du marché d'acquisition de véhicules déjà mentionné.

Les mêmes constats s'appliquent à la notion d'« offre interdite ».

L'analyse de l'offre UGAP dans le cadre des travaux sur les stratégies achats a déjà été évoquée dans le présent document : au chapitre 4, l'exemple du segment fournitures de bureau a démontré les limites de la démarche utilisée principalement en raison de critères d'analyse insuffisamment documentés et chiffrés.

Compte tenu de ces limites, la démonstration de l'intérêt de l'offre UGAP est aujourd'hui partielle.

7.3.2. Le développement de la mesure de la qualité des marchés de l'UGAP doit se poursuivre

L'exécution des marchés UGAP est aujourd'hui un sujet très fréquemment évoqué par les ministères et donnant lieu à des désaccords entre les ministères et le SAE :

- ◆ les ministères expriment leurs insatisfactions vis-à-vis des marchés UGAP en mettant en avant des problèmes qualités rencontrés lors de leurs exécutions ;
- ◆ le SAE et l'UGAP opposent aux ministères, les indicateurs de suivi des marchés UGAP dont les valeurs ne font pas apparaître de problème majeur.

Les indicateurs de suivi de marché fournis par l'UGAP au SAE et aux ministères sont les suivants

- ◆ indicateurs de volumétrie ;
- ◆ délai moyens de traitement des commandes ;
- ◆ respect des délais de livraison ;
- ◆ taux de litige par type de produit, par canaux de vente et par type de responsabilité.

L'UGAP a proposé que soient suivis de nouveaux indicateurs dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2013-2015 :

- ◆ le délai d'établissement d'un devis par le réseau territorial ;
- ◆ le taux de litiges spécifique « hors prestations de services » ;
- ◆ le taux de litiges spécifique aux prestations de services ;
- ◆ le délai moyen de reversement des pénalités de retard aux clients.

Annexe IV

L'ensemble des indicateurs fournis par l'UGAP aux ministères ne permet qu'un suivi partiel de la qualité du marché et donc traduit partiellement la qualité réelle du marché.

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous fournit une liste d'indicateurs types non intégrés aujourd'hui dans le suivi fourni par l'UGAP aux ministères et nécessaires pour mesurer les problèmes de qualité, les analyser et opérer les actions correctives nécessaires :

Tableau 46 : Indicateurs types de qualité d'un marché

Thème à suivre	Exemple d'indicateur
Satisfaction des utilisateurs des marchés	% d'utilisateurs satisfaits du marché dans les ministères % d'utilisateurs non satisfaits du marché dans les ministères
Nature des litiges à la réception	% de livraisons avec retard % de livraisons avec quantité incomplète % de livraisons avec produit non conforme
Nature des litiges à la facturation	% de facture avec quantité erronée % de facture avec prix erroné
Réactivité du prestataire dans la résolution des litiges	% de litiges résolus en moins de 1 jour % de litiges résolus entre 1 et 5 jours % de litige résolu en plus de 5 jours Durée moyenne de résolution des litiges
Respect des délais de livraison	% de commandes en retard de moins de 1 jour % de commandes en retard entre 1 et 5 jours % de commandes en retard de plus de 5 jours Durée moyenne du retard à la livraison
Qualité UGAP	Taux de décroché du CCM Taux de disponibilité des interlocuteurs UGAP des ministères Délai d'obtention d'une réponse à un litige signalé

Source : Mission.

Trois indicateurs listés dans le tableau ci-dessus sont pourtant suivis par l'UGAP dans le cadre des revues de marché mais ne sont pas communiqués aux ministères : durée moyenne du retard, taux de litiges résolus, durée moyenne de résolution des litiges.

L'encadré ci-dessous illustre ces trois indicateurs pour le marché de consommable d'impression de l'UGAP ouvert à l'utilisation des ministères.

Encadré 21 : Indicateurs intégrés dans la revue du marché consommable d'impression

<p>Suivi des délais :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5 466 commandes sur 54 696 enregistrées sur la période, soit 10 % ont été identifiées comme ayant été livrées en retard. ▪ Nombre moyen de jours de retard : 16 jours. <p>Mesure de la réactivité : *</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 133 litiges ont été résolus sur 721 litiges déclarés, soit 18 %. ▪ Délai moyen de résolution : 45 jours.
--

Au-delà du suivi de la qualité des marchés, la gestion des pénalités par l'UGAP est aujourd'hui contestée par les ministères. Cette gestion est basée sur les principes suivants mis en place en 2001 :

- pour toute pénalité d'un montant inférieur à 500 € ; il n'est pas procédé à un reversement aux ministères utilisateurs du marché ;
- pour toute pénalité d'un montant supérieur à 500 € ; il est procédé à un reversement de la pénalité aux ministères utilisateurs du marché à hauteur de 75 % du montant, 25 % du montant étant prélevé par l'UGAP.

Ce système de prélèvement partiel ou total des montants de pénalités constitue un complément de revenus pour l'UGAP paradoxalement lié à des défauts de qualité des marchés.

L'UGAP envisage de proposer à son conseil d'administration une modification de la délibération fixant les principes de gestion des pénalités pour permettre une réduction du seuil de franchise ou l'augmentation du quantum de reversement aux ministères.

Il n'est pas envisagé la suppression de ce système.

Piste de progrès

La qualification des marchés UGAP est aujourd'hui partielle sur le plan économique et qualitatif. Une réflexion doit être menée sur les outils et les méthodes nécessaires pour :

- ◆ *mieux mesurer et communiquer sur la performance de l'offre UGAP ;*
- ◆ *mieux piloter la performance des marchés UGAP lors de l'exécution.*

De plus afin d'assurer une intégration la plus factuelle possible des éléments de performance de l'offre UGAP dans le choix des stratégies d'achats, les pistes suivantes sont à étudier :

- ◆ *fin de la participation de l'UGAP aux comités achats ;*
- ◆ *mise en place de « revues de contrats » UGAP en présence des RMA et des représentants de l'UGAP pour analyser les performances des marchés UGAP en cours et à venir.*

Ces revues de contrat correspondent aux bonnes pratiques de gestion de la relation fournisseur et s'appliquent particulièrement aux fournisseurs dits stratégiques ou partenaires.

7.3.3. Le système de marge de l'UGAP pourrait évoluer pour le rapprocher d'autres centrales d'achat public

Le système de marge de l'UGAP, d'une valeur moyenne de 2,8 % et orienté tendanciellement à la baisse, est aujourd'hui à la charge des clients de la centrale d'achat. Ce modèle est différent du modèle anglais de centrale d'achat publique.

Le système de rémunération de l'UGAP dépend en premier lieu du mode d'intervention de l'UGAP. **Deux modes d'intervention sont possibles :**

- ◆ **mode « centrale d'achat » : l'UGAP met à disposition des produits et services référencés dans le cadre d'appels d'offres ;**
- ◆ **mode « opérateurs d'achats » : l'UGAP met à disposition des marchés (et non des produits ou services) en mode exécuté ou non.**

Le mode « centrale d'achat » est le mode fonctionnement principalement utilisé par les clients de l'UGAP. Correspond à une prestation d'achat intégrée, c'est assez logiquement le mode d'intervention le plus onéreux.

Inversement les marchés interministériels, sous forme d'accords-cadre développés par le SAE correspondent plutôt à un mode « opérateur d'achats », auquel les ministères et l'UGAP n'ont que très marginalement recours. **Un passage du modèle d'intervention du SAE au modèle dominant d'intervention de l'UGAP, en tant que « centrale d'achat », fait donc face à une difficulté structurelle**, en raison de la hausse de la marge pour une prestation intégrée, certes globale mais plus onéreuse.

Annexe IV

La rémunération de l'UGAP dans le mode de fonctionnement généralement pratiqué, la « centrale d'achat », est fondée sur l'application de taux de marge par l'UGAP, taux facturé au client qui s'applique au prix d'achat hors taxe en vigueur à l'UGAP à la réception de la commande.

La valeur de ce taux est fonction de plusieurs paramètres :

- ◆ l'univers du produit ou service commandé (un univers correspondant à un ensemble de segments achats homogènes) ;
- ◆ les montants d'achats passés par univers ;
- ◆ des différentes minorations possibles liées :
 - au volume de commandes partenariales ;
 - au versement d'avance ;
 - au taux de commande en ligne passée.

Le graphique ci-dessous fournit les valeurs des taux de marge appliquées à l'Etat hors opérateurs.

Graphique 8 : Construction du taux de marge de l'UGAP

Taux de marge nominaux ⁽¹⁾							
Univers cohérent de prestations ⁽²⁾	Véhicules ⁽³⁾	Mobilier Equipement général		Services ⁽³⁾	Informatique et consommables		
		Equipement général	Mobilier		Prestations intellectuelles informatiques UO	Matériels informatiques	Consommables de bureau
Pour un engagement par univers de + 30 M€HT	2,4 %	3,0 %	4,6 %	4,6 %	4,6 %	3,0 %	3,5 %
Minoration pour volume de commandes partenariales	- 0,5 points						
Taux de marge résiduels de base							
Taux de marge nominaux minorés du volume Etat	1,9%	2,5%	4,1%		2,5%	3,0%	
Minorations complémentaires							
Minoration pour avances ⁽⁴⁾	de - 0,2 à - 0,5 points en fonction du taux d'avance annuel						
Minoration Cde en ligne ⁽⁵⁾	- 0,5 points automatiquement retirés en cas d'utilisation de l'outil de commande en ligne						

1) Le taux s'applique au prix d'achat hors taxe en vigueur à l'UGAP à la réception de la commande

2) L'estimation de l'engagement est réalisée par univers sur la durée totale de la convention (3 ou 4 ans)

3) L'univers « véhicules » inclut la fourniture de carburants en vrac – L'univers « Services » inclut la fourniture de combustibles en vrac.

Ces produits pétroliers font l'objet des tarifications partenariales suivantes : 10 €HT / m³ pour les engagements supérieurs à 20 M€HT (réduit à

Source : UGAP.

Annexe IV

Le système de taux de marge de l'UGAP a été comparé avec le système de rémunération du GSP en Angleterre sur le périmètre centrale d'achats. Cette comparaison permet d'établir deux différences majeures décrites dans le tableau ci-dessous :

Tableau 47 : Système de marge de l'UGAP et de la centrale d'achat britannique

Ministère	UGAP	GPS
Taux moyen de marge	▪ le taux de marge moyen de l'UGAP est de 2,8 % (moyenne de taux de l'encadre ci-dessous)	▪ le taux de marge moyen de GPS est de 0,42 %
Financement de la marge	▪ le taux de marge de l'UGAP est facturé au client	▪ le taux de marge du GSP est facturé aux fournisseurs titulaires du marché (qui pourraient toutefois le refacturer indirectement aux clients)

Source : Mission.

L'UGAP a lancé une expérimentation visant à tester le financement du taux de marge par les titulaires de marchés. Les résultats de cette expérimentation doivent être partagés avec l'Etat afin de statuer sur les évolutions du système de taux de marge de l'UGAP.

Pistes de progrès

Les tendances observées chez nos partenaires européens sur les centrales d'achats publiques, les limites du travail de qualification de l'UGAP démontrent la nécessité d'optimiser les liens entre l'UGAP et l'Etat pour permettre une collaboration basée sur la recherche de performance au profit des achats de l'Etat et sur la transparence des performances obtenues. Les conventions d'objectifs et de pilotage de l'UGAP mettent l'accent sur ce processus de transformation engagé depuis plusieurs années. Un virage stratégique consistant à systématiser le recours aux marchés de l'UGAP serait sans doute prématuré.

Ce travail sur les liens entre l'UGAP et l'Etat doit porter en priorité sur les thèmes identifiés ci-dessus :

- ◆ les méthodes de qualification de l'offre UGAP ;
- ◆ les méthodes de suivi et de pilotage de l'exécution des marchés UGAP ;
- ◆ la gestion des pénalités ;
- ◆ la révision du modèle de financement.

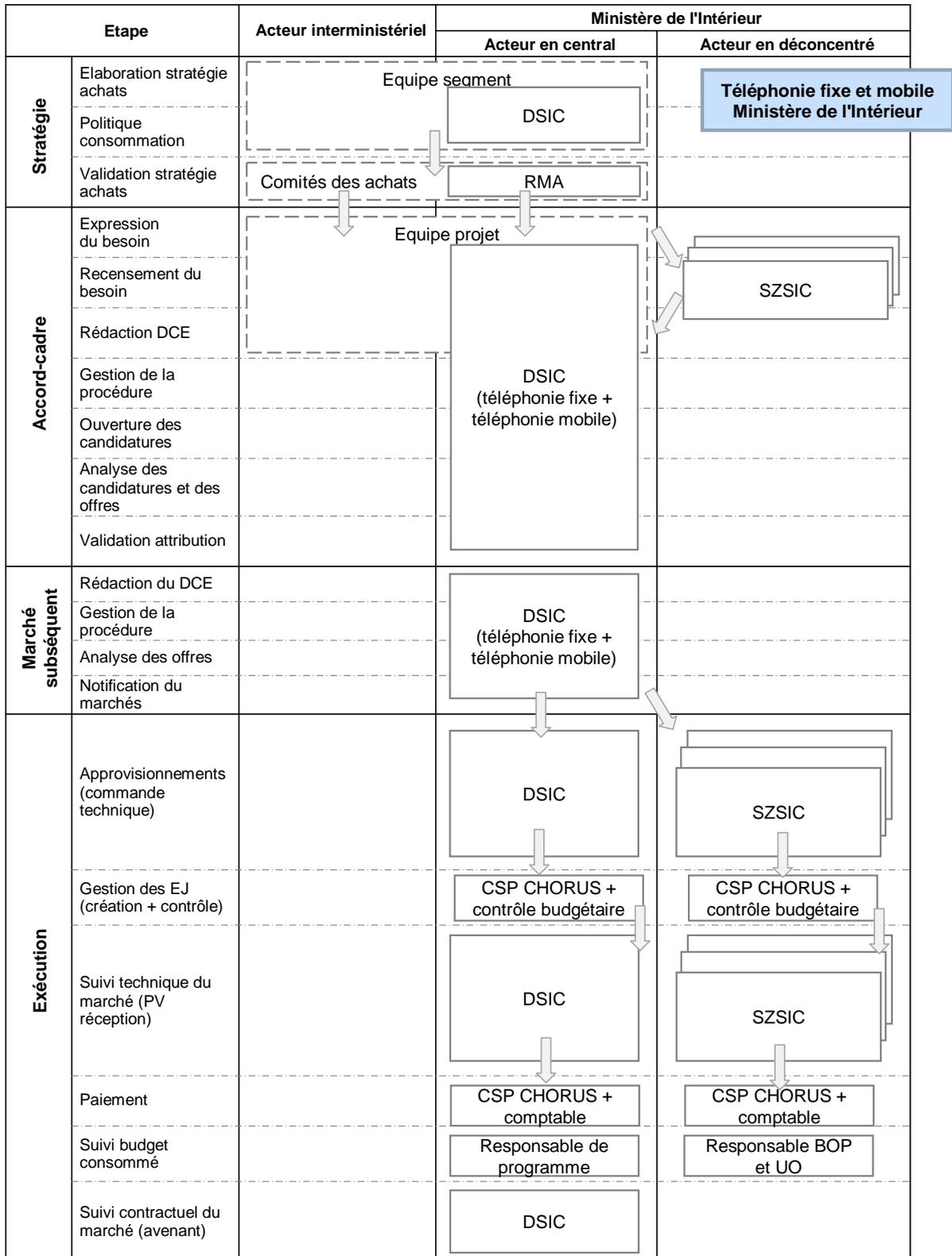
Ce travail est d'autant plus nécessaires aujourd'hui que les points de l'offre UGAP contestés par les ministères (qualité de l'exécution, pénalité, taux de marge) ne trouvent pas de solution claire en l'absence d'éléments factuels pour qualifier les problèmes et de tiers partie neutre pour organiser le dialogue entre les ministères et UGAP.

S'agissant de la place de l'UGAP, la centrale d'achat public, question débattue dans la communauté interministérielle des achats, la mission ne propose donc pas de tournant stratégique⁶² et préconise de s'en tenir à une approche pragmatique : appel aux services de l'UGAP dès lors que son offre est compétitive et réexamen de la compétitivité de l'offre à chaque renouvellement d'un marché confié précédemment à l'UGAP, contrôle étroit de la qualité des prestations de l'UGAP par le SAE, comme le demande précisément le projet de circulaire.

⁶² On rappellera à cette fin que le volume de commande adressé par l'État à l'UGAP était de 486 M€ en 2012, montant qui est en fait limité au regard de la masse des achats de l'État.

8. Pièces jointes

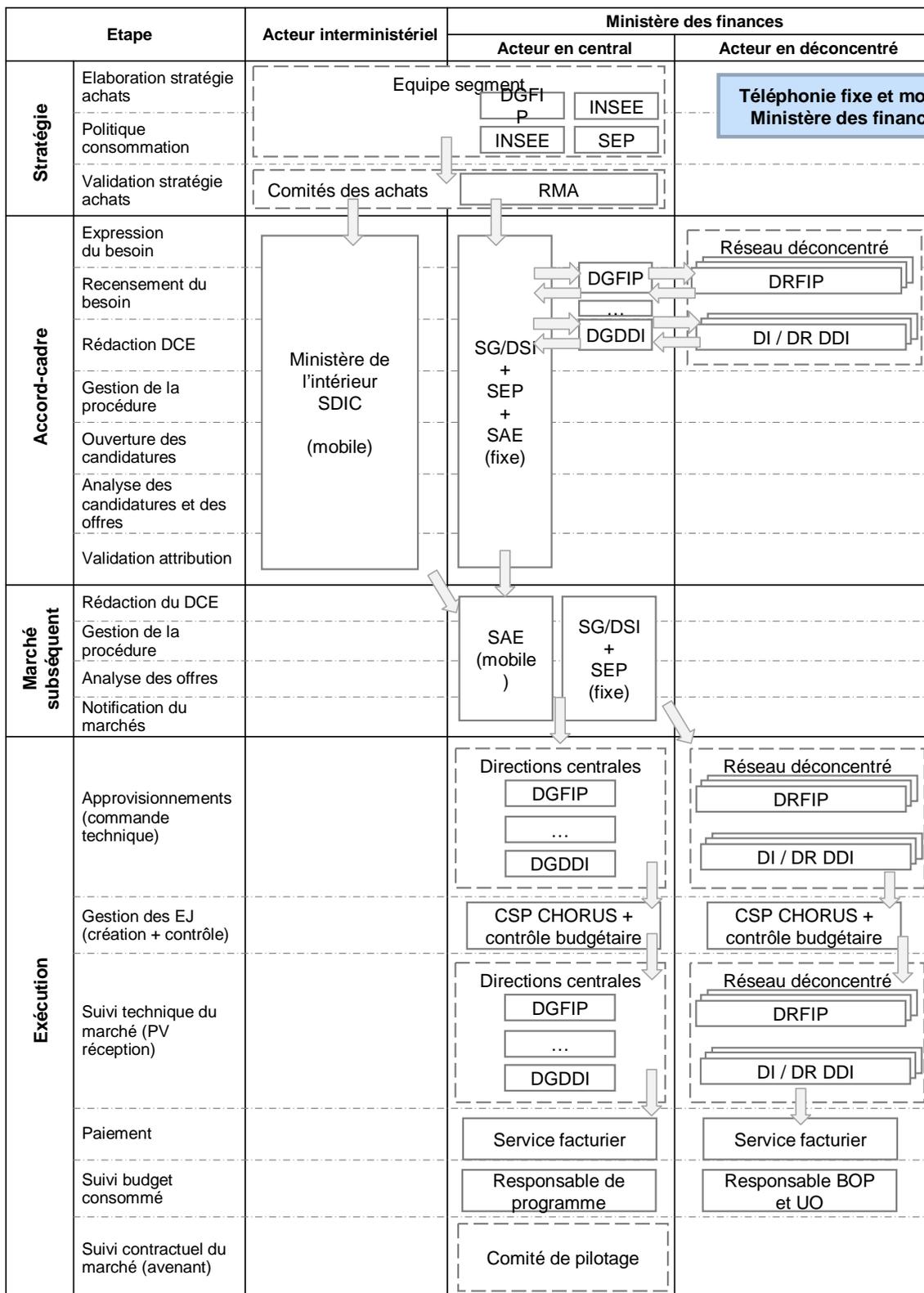
Graphique 9 : L'exemple du ministère de l'intérieur pour le processus achat de téléphonie fixe et mobile



Source : RMA. Mission.

Annexe IV

Graphique 10 : L'exemple du processus achat du ministère des finances pour la téléphonie fixe et mobile

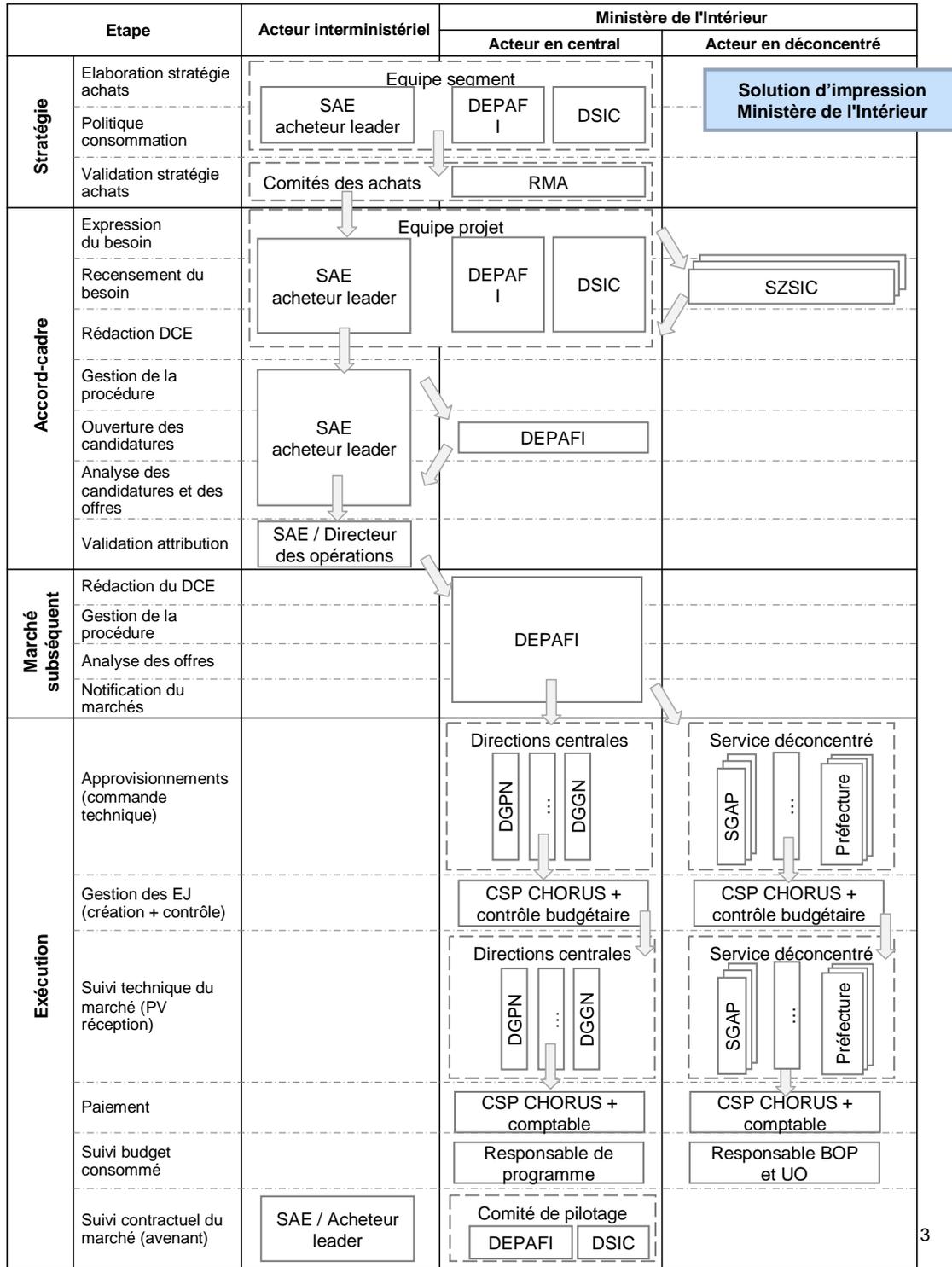


**Téléphonie fixe et mobile
Ministère des finances**

Source : RMA. Mission.

Annexe IV

Graphique 11 : L'exemple du ministère de l'intérieur pour le processus achat des solutions d'impression

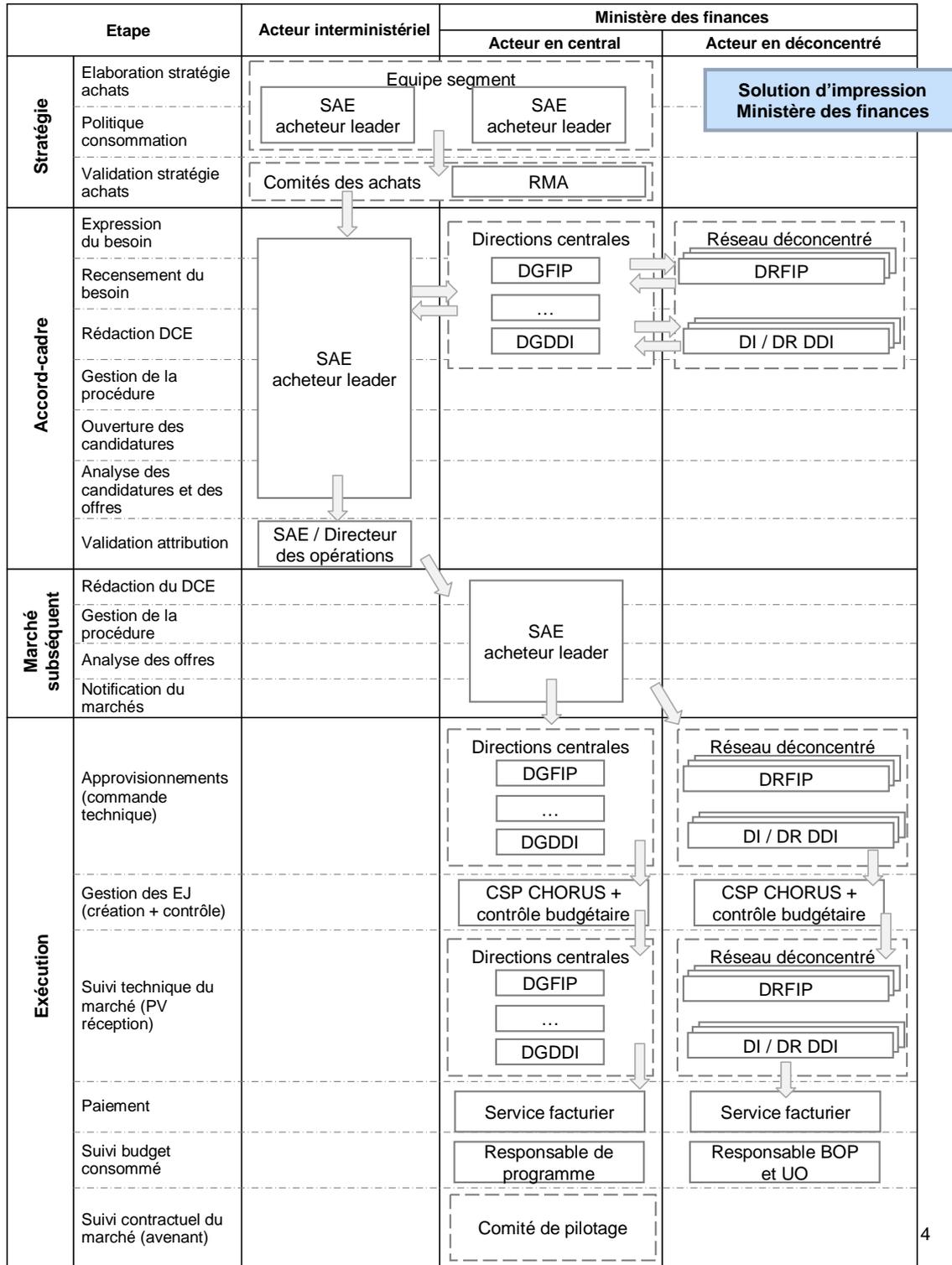


3

Source : RMA. Mission.

Annexe IV

Graphique 12 : L'exemple du ministre des finances pour le processus achat des solutions d'impression



Source : RMA. Mission.

Annexe IV

Mission IGF sur les achats de l'État - Gouvernance de la fonction achats - Questionnaire à l'attention des RMA

Le présent questionnaire a pour objectif de préciser le contexte achat de votre ministère.

Dans le cas où vous ne disposez pas de l'information nécessaire pour répondre à une question, veuillez indiquer la mention IND pour « Information Non Disponible ».

Partie 1 : Cartographie des acteurs achats du ministère

Q1 / Pouvez-vous dresser la liste des **principales directions prescriptrices** de votre ministère dans le tableau ci-dessous ?

Liste des principales directions prescriptrices	Direction centrale / déconcentrée / avec services déconcentrés ?	Principaux segments achats associés à la direction prescriptrice	Montants d'achats annuels moyens en k€ (montants approximatifs)	Un représentant de la direction est-il présent au comité des achats ?	La direction dispose-t-elle de ses propres acheteurs ?*	La direction dispose-t-elle d'un bureau des marchés ?	La direction renseigne-t-elle ses gains achats dans IMPACT elle-même ? *	Commentaires
Direction 1				Oui / non	Oui / non Si oui, précisez les effectifs achats	Oui / non Si, précisez l'effectif du bureau	Oui / non	
Direction 2								

* Précisez si l'outil IMPACT n'est pas utilisé dans le ministère

Annexe IV

Q2 / Pouvez-vous dresser la liste **des principaux bureaux des marchés** de votre ministère dans le tableau ci-dessous ?

Si le bureau est déjà listé dans le tableau ci-dessus, il est inutile de lister à nouveau dans le tableau ci-dessous

Liste des principaux bureaux des marchés	Principaux segments achats traités	Montants d'achats annuels moyens traités par le bureau en k€	Effectif total	Un représentant de ce bureau est-il présent au comité des achats ?	Le bureau dispose-t-il d'acheteur distincts des rédacteurs / juristes de marché ?	Le bureau renseigne-t-il ses gains achats dans IMPACT ?	Commentaires
Bureau 1				Oui / non	Oui / non Si oui, précisez les effectifs achats	Oui / non	

Q3 / Pouvez-vous lister toute autre direction / service de votre organisation non renseigné dans les tableaux ci-dessus et jouant un rôle clé dans la fonction achats ?
Pouvez-vous préciser quel est le processus de gestion des achats des services déconcentrés de votre ministère ?

Q4 / Au total combien de **pouvoirs adjudicateurs** comptent votre ministère ? en centrale et en déconcentré ?

- Avez-vous eu dans le passé des actions visant à réduire le nombre de pouvoir adjudicateur dans votre ministère ? si oui, quel était l'objectif de réduction atteint ?
- Avez-vous prévu dans les prochaines années de réduire le nombre de pouvoir adjudicateur dans votre ministère ? si oui, quel est l'objectif de réduction ?

Partie 2 : Périmètre d'intervention du RMA

Q5 : Pouvez-vous préciser l'organisation des **équipes rattachées au RMA** ? (fournir organigramme de la mission achats rattachée au RMA)

Libellé du poste	Nombre d'ETP	Description des principales missions et tâches
Poste 1		

Q6 : Pouvez-vous préciser le budget de fonctionnement de la mission achat (si disponible) ?

Annexe IV

Q7 : Pouvez-vous indiquer dans le tableau ci-dessous les **segments achats prioritaires** sur lesquels vous ou vos équipes ont travaillé sur les 3 dernières années ? Pour chacun des segments, veuillez indiquer à quelle(s) étape(s) du processus achat, votre action a été engagée

Libellé du segment	Montant annuel de dépenses	Visibilité sur tous les marchés sup à 90 k€ en cours à et à venir	Nature de l'intervention ou du travail réalisé par le RMA ou ses équipes							
			Programmation	Recensement Expression du besoin	Analyse du marché fournisseur	Définition de la stratégie	Passation de la procédure	Suivi exécution	Bilan de marché / analyse des gains effectifs	Autre tâche à préciser (recherche de la dissidence, etc.)
Segment 1		oui / non								

Q8 : Pouvez-vous indiquer dans le tableau ci-dessous les segments achats sur lesquels vous avez identifié des enjeux mais que vous n'avez pas encore pu traiter sur les 3 dernières années ? Pour chacun des segments, veuillez indiquer qui sont les acteurs en charge des étapes du processus achats

Libellé du segment	Montant annuel de dépenses	Principales directions prescriptrices	Principaux bureaux des marchés	Principaux acteurs impliqués dans les étapes du processus achat							
				Programmation	Recensement Expression du besoin	Analyse du marché fournisseur	Définition de la stratégie	Passation de la procédure	Suivi exécution	Bilan de marché	Autre tâche à préciser
Segment 1											

Q9 : Pour chacun des segments listés dans le tableau ci-dessus, pouvez-vous préciser pourquoi ces segments ne sont pas dans le périmètre d'actions des équipes du RMA ?

Annexe IV

Partie 3 : Outil de pilotage des achats et de suivi des gains

Q10a : Parmi les outils de pilotage listés ci-dessous, pouvez-vous indiquer les outils opérationnels à ce jour dans votre ministère ?

Type d'outil	Utilisation
Outil IMPACT opérationnel	oui/non/partiellement
Outil / indicateur de suivi des dépenses <u>dissidentes</u> par direction / par service	oui / non / partiellement / en cours de déploiement Si non, comment est opéré le suivi des dépenses dissidentes ?
Outils / <u>données des fournisseurs</u> sur les consommations	oui / non / partiellement / en cours de déploiement
Outil / indicateur de suivi des consommations par direction / par service	oui / non / partiellement / en cours de déploiement Si non, comment est opéré le suivi des consommations / l'identification des sur consommations ?
Outil / indicateur de gains achats effectifs	oui / non / partiellement / en cours de déploiement
Outil / indicateur de gains budgétaires liés aux achats	oui / non / partiellement / en cours de déploiement Si non, comment est opéré le suivi des gains budgétaires liés aux achats ?
Autre outil de pilotage des achats à préciser	

Q10b : Pourriez-vous préciser la **définition des gains achats** adoptée par le ministère (gains achats en méthode 12 mois suivant la définition du SAE ; gains achats *prorata temporis*, etc.) ?

Q11 : Le RMA dispose-t-il des moyens pour connaître / recenser :

- | | |
|---|---------------------------|
| • tous les marchés de son ministère supérieurs à 130 k€ ? | oui / non / partiellement |
| • tous les marchés de son ministère compris entre 90 k€ et 130 k€ ? | oui / non / partiellement |
| • tous les marchés de son ministère compris entre 15 k€ et 90 k€ ? | oui / non / partiellement |
| • tous les marchés de son ministère compris inférieurs à 15 k€ ? | oui / non / partiellement |

Annexe IV

Partie 4 : Lien avec la fonction finance

Q12a : Pouvez-vous préciser les modalités de collaboration entre la fonction achats et la fonction finance / contrôle de gestion au moment de la programmation des budgets ? Pouvez-vous préciser le positionnement respectif dans l'organigramme de la fonction achats et de la fonction finance / DAF ?

Nature des relations	Réponse
La fonction achats est-elle informée des budgets achats et des plans d'investissement pour anticiper les besoins de marchés ?	oui / non / partiellement
La fonction achats participe-t-elle à la fiabilisation des budgets en fournissant les éléments de variations de prix issus de la veille fournisseur ?	oui / non / partiellement
La fonction achats participe-t-elle au dialogue de gestion ? (ex : données IMPACT, données sur le profil de dépenses d'achats / volumes consommés / bonnes pratiques ou mauvaises pratiques de services /)	oui / non / partiellement (détaillez si possible de façon littéraire sous le tableau)
Autre point de collaboration entre achat et finance à préciser	

Q12b : Un objectif budgétaire en matière d'achats a-t-il été fixé au ministère dans le cadre de la RGPP ? Le cas échéant quelle était la définition budgétaire de ces objectifs achats (baisse de x % des dépenses sur les achats par exemple) et quel système de suivi a-t-il été mis en place ?

Q13a : Durant l'exécution du marché ou à sa fin, quels sont les modalités de suivi / traçabilité des gains achats par la fonction finance (? ou achats ?) ? Etes-vous en mesure de réconcilier les gains achats avec les dépenses et les marchés exécutés ?

Q13b : Durant l'exécution du marché ou à sa fin, quels sont les modalités de suivi / traçabilité des gains budgétaires liés aux actions achats ?

Q14a / La fonction financière est-elle impliquée dans la construction / validation du PAA ? oui / non / partiellement

Si oui ou partiellement, pouvez-vous décrire en quelques lignes la nature des actions réalisées par la fonction financière dans le cadre de la construction du PAA ?

Q14b / la fonction financière est-elle impliquée dans la validation / suivi des gains achats durant la période d'exécution du PAA ? oui / non / partiellement

Partie 5 : Construction du PAA du ministère

Q15a / Comment sont identifiés les projets achats inscrits dans votre PAA ?

- dialogue avec les principales directions prescriptrices : oui / non / partiellement
- autre modalité d'identification à préciser (actions SAE déclinées dans le ministère) :

Annexe IV

Q15b / Quelles sont les méthodes utilisées pour estimer les gains liés aux projets achats inscrits dans le PAA de votre ministère ?

- benchmark de prix avec d'autres organisations publiques : oui / non / partiellement
- gains constatés par d'autres organisations publiques sur le même type de projet : oui / non / partiellement
- autres modalités d'estimation à préciser :

Q15c / Utilisez-vous la notion d'achats courants et d'achats métiers dans les PAA ?

Q15d/ Quels sont les principaux leviers de gains utilisés ? (massification/globalisation, juste besoin, construction du marché, etc.) ?

Q16 / Les objectifs de gains achats sont-ils déclinés par direction / par service ? oui / non / partiellement

Q17 / Toutes les principales organisations acheteuses de votre ministère contribuent-elles au plan d'actions achats et à l'objectif d'économies de votre Ministère ?
oui / non / partiellement

Q18 / Si non, quelles sont les plus contributrices et les moins contributrices ? Quelles raisons expliquent ces écarts de contribution d'une organisation à l'autre ?

Q19a / Les achats des opérateurs de votre Ministère sont-ils pris en compte dans votre PAA ? sur quels achats ?

Q19b / Comment sont suivis les gains achats réalisés par les services déconcentrés de votre ministère ? qui saisit ces gains ? les services déconcentrés ? le RMA ou le CMRA ?

Q20 / Le SG est-il impliqué dans la construction / validation du PAA ?

Partie 6 : Fonctionnement du comité des achats

Q21a / Depuis combien d'années, le comité des achats est-il mis en place dans votre ministère (référence de l'arrêté constitutif) ?

Q21b / Qui sont les participants aux comités des achats ?

Q22 / Quel est l'ordre du jour type ?

Q23 / Quelle est la fréquence de réunion de ces comités ?

Q24a / Dans le cadre du suivi du PAA, si une direction ou un service n'atteint pas son objectif de gains, quelles sont les modalités prises pour corriger les dérives par rapport aux objectifs ?

Annexe IV

Q24b / Dans le cadre du suivi du PAA, si une direction sur consomme par rapport à son budget achat sur un ou plusieurs segments achats, quelles sont les modalités prises pour corriger ces dérives de consommation ?

Q24c / Une action particulière est-elle mise en place pour valoriser les directions ayant eu une démarche achat vertueuse conduisant à l'atteinte voire au dépassement des objectifs de gains achats ?

Partie 7 : Achats interministériels

Q25 / Pouvez-vous lister les marchés du SAE utilisés par votre ministère ? les marchés UGAP ?

Q26 / Pouvez-vous lister les marchés du SAE que votre ministère n'a pas souhaité utiliser et pourquoi ?

Partie 8 : Achats innovants

Q27/Intégrez-vous dans votre politique d'achat des objectifs environnementaux / sociaux / industriels (PME, entreprises innovantes) ? Si oui sur quels types d'achat ?

Partie 9 : Questions générales que vous souhaitez porter à la connaissance de la mission

ANNEXE V

Lettre de mission

Annexe V



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

LE MINISTRE DELEGUE
AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES, CHARGE DU BUDGET

Paris, le 01 FEV. 2013

Nos Réf. :

Madame le Chef du service
de l'Inspection générale des finances

**Objet : Mission d'audit sur les gains achats et les gains budgétaires de l'Etat
et de ses opérateurs**

Le décret de création du Service des achats de l'Etat du 17 mars 2009 lui confie la double mission de définir la stratégie concernant les achats courants de l'Etat et de désigner l'opérateur d'achat compétent. L'objectif initial était un gain de 0,8 à 1 Md€ sur trois ans. Cette cible appliquée sur la période 2009-2012 devrait être atteinte fin 2012 et une nouvelle cible pour la période 2013-2015, en cours de validation, prévoit 2,2 Md€ de gains cumulés sur la période sur le périmètre de l'Etat et de ses opérateurs.

Le président du Conseil d'orientation du SAE a demandé, lors des conseils de décembre 2011 et de juillet 2012, de préciser les notions de gains achats et de gains budgétaires associés. Les travaux menés depuis lors par le SAE et la direction du budget ont conduit à définir ces notions et établir une assiette partagée des achats courants et des achats métiers sur la globalité du périmètre. Il convient aujourd'hui à la fois de préciser les assiettes concernées par ministère et d'évaluer les économies budgétaires pouvant découler des gains achats identifiés. La même analyse doit être conduite pour les opérateurs.

Nous souhaitons que l'Inspection générale des finances conduise ce travail approfondi sur les gains achats et sur les gains budgétaires en découlant sur le périmètre de l'Etat et de ses opérateurs.

Pour cela, en vous inspirant de vos précédents rapports, vous établirez un état des lieux des achats courants et des achats métiers de l'Etat et de ses opérateurs, afin :



139 rue de Bercy - Télédéc 151 - 75572 Paris cedex 12

Annexe V

- de fiabiliser les assiettes d'achats courants et métiers pour chaque ministère et de formuler un avis sur la pertinence de cette distinction dans la détermination des objectifs ;
- Identifier les achats métiers sur lesquels il serait pertinent que le SAE intervienne le cas échéant et selon quelles modalités ;
- de déterminer une clé de passage entre les gains achats et les gains budgétaires ;
- de faire des propositions pour renforcer le suivi des gains effectifs réalisés en lien avec les documents et la procédure budgétaires ;
- de définir précisément l'assiette des achats des établissements publics de l'Etat, de confirmer la cible de 0,9 Md€ qui leur est donnée et de produire des pistes de gains achats pour ces derniers, notamment pour chacun des établissements publics dépensant plus de 50M€ d'achats ;
- d'identifier d'éventuels leviers complémentaires de rationalisation de la politique d'achat ;
- d'examiner la gouvernance de la fonction achat dans les ministères et les relations avec le SAE et de formuler un avis sur les moyens déployés par les ministères et le SAE pour atteindre leurs objectifs.

Dans la conduite de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur le Service des achats de l'Etat, la direction du budget et la direction générale de la modernisation de l'Etat qui a mené, au premier semestre 2012, une mission pour établir un bilan et tracer la nouvelle feuille de route du SAE. En tant que de besoin, votre mission vous conduira également à consulter les ministères et les opérateurs de l'Etat contribuant à l'amélioration de la politique des achats de l'Etat.

La mission conduira ses travaux dans les meilleurs délais possibles pour rendre ses conclusions au début de l'année 2013.



Pierre MOSCOVICI



Jérôme CAHUZAC

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

1. Cabinets

1.1. Cabinet du Premier ministre

- ◆ M. Rodolphe Gintz, conseiller pour les comptes publics
- ◆ M. Julien Rencki, conseiller pour l'économie, les finances et les entreprises

1.2. Cabinet du ministre de l'économie et des finances

- ◆ M. Jean Maia, conseiller juridique

1.3. Cabinet du ministre du redressement productif

- ◆ M. Eric Huber, conseiller technique financement, soutien à l'innovation

1.4. Cabinet du ministre délégué au budget

- ◆ M. Antoine de Rocquigny, directeur adjoint du cabinet

2. Service des achats de l'État

- ◆ M. Jean-Baptiste Hy, directeur
- ◆ M^{me} Mireille Colas, directrice adjointe
- ◆ M^{me} Claire Darchy, directrice du département du développement des achats
- ◆ M. Hervé Le Dû, directeur du département des opérations
- ◆ M^{me} Hélène Phaner, directrice du programme de professionnalisation des achats des opérateurs de l'Etat
- ◆ M^{me} Estelle Cordier, responsable du pôle performance
- ◆ M. Laurent Denoux, responsable ministériel des achats du ministère des finances
- ◆ MM. Jean-Pierre Sivignon et Olivier Valenchon, mission interministérielle parc automobile
- ◆ MM. Antoine Zawislak et Antoine Baldacci, programme de professionnalisation des achats de l'Etat

3. Administrations des ministères

3.1. Ministère de la défense

- ◆ M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration
- ◆ M. Gérard Gibot, directeur, adjoint au secrétaire général pour l'administration
- ◆ M. Jean-Pierre Lagrange, sous-directeur, direction des affaires financières
- ◆ M. Jean Bouverot, responsable ministériel des achats
- ◆ M. Jean-François Hiaux, adjoint au chef de la mission achats

3.2. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- ◆ M. Michel-Régis Talon, chef du service politiques support et des systèmes d'information au secrétariat général, responsable ministériel des achats
- ◆ M. Emmanuel Rousselot, sous-directeur de la conduite et de la gestion des moyens budgétaires des fonctions support
- ◆ M. Bruno Hébert, chef du département des politiques ministérielles de fonctionnement et d'achat durables
- ◆ M. Rémy Risser, chef du bureau de la politique ministérielle d'achat durable

3.3. Ministère de l'économie des finances

3.3.1. Direction du budget

- ◆ M^{me} Mélanie Joder, chargée de la première sous-direction
- ◆ M^{me} Marine Camiade, chef du bureau de la politique budgétaire
- ◆ M^{me} Aniça Ly-Kok, mission de la performance de l'action publique

3.3.2. Direction générale des douanes et des droits indirects

- ◆ M. Francis Bonnet, chef de service
- ◆ M^{me} Anne Cornet, sous-directrice de la programmation, du budget et des moyens (B3)
- ◆ M^{me} Marie-Christine Langlais, chef du bureau des achats et de la politique immobilière

3.3.3. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Olivier Bourges, directeur général adjoint
- ◆ M^{me} Lise Billard, chef du service du budget et de la performance
- ◆ M. David Litvan, chef du service comptable de l'État
- ◆ M. François Tanguy, service comptable de l'État, sous-directeur des dépenses de l'État et des opérateurs
- ◆ M^{me} Anne-Sophie Dedeken, service comptable de l'Etat, secteur coordination Chorus et référentiels comptables
- ◆ M^{me} Nathalie Morin, chef du service France Domaine
- ◆ M. Bruno Soulié, chef de la mission politique immobilière de l'État

3.3.4. Secrétariat général

- ◆ M. Dominique Lamiot, secrétaire général
- ◆ M. Roland Sparfel, chef du service des affaires financières et immobilières

3.3.5. Direction des affaires juridiques

- ◆ M^{me} Catherine Delort, sous-directrice du droit de la commande publique
- ◆ M^{me} Isabelle Bouvier-Vital, bureau du conseil aux acheteurs

3.4. Ministère de l'intérieur

- ◆ M. Thierry Gentilhomme, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI)
- ◆ M. Pascal Othéguy, sous-directeur des programmes d'administration générale à la DEPAFI, responsable ministériel des achats
- ◆ M. Olivier Guy, responsable de la mission d'appui au responsable ministériel des achats à la DEPAFI
- ◆ M^{me} Maud Guérin-Grégoire, mission d'appui au responsable ministériel des achats, DEPAFI
- ◆ M. Jérôme Letier, sous-directeur de l'équipement et de la logistique de la police nationale, direction des ressources et des compétences de la police nationale, direction générale de la police nationale (DGPN)
- ◆ M. Alexandre Rochatte, sous-directeur des finances et de la performance, direction des ressources et des compétences de la police nationale à la DGPN

3.5. Ministère de la justice

- ◆ M. Mathieu Héron dart, secrétaire général adjoint, directeur des affaires financières
- ◆ M. Denis Rivière, sous-directeur, responsable ministériel des achats
- ◆ M. Gabriel Yahy, chef de la mission achat

3.6. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

- ◆ M. Mamadou Guèye, chef du département appui aux administrations
- ◆ M. Gabriel Chenevoy, service évaluation et appui

3.7. Services déconcentrés

3.7.1. Préfecture de la région Nord – Pas-de-Calais

- ◆ M. Laurent Hottiaux, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)
- ◆ M. Guy Le Boulzec, chef de la mission régionale achats et mutualisation au SGAR

3.7.2. Direction régionale des finances publiques du Nord – Pas-de-Calais

- ◆ M. Philippe Baudier, administrateur général des finances publiques, responsable de la politique immobilière de l'État
- ◆ M. Gilles Roche, administrateur général des finances publiques, directeur de la stratégie et des ressources
- ◆ M. Guillaume Sublet, administrateur des finances publiques adjoint, division budget et logistique
- ◆ M. Marc Kreckelbergh, contrôleur budgétaire régional

4. Opérateurs

4.1. ADEME

- ◆ M. Pierre-Philippe Zemmour, Secrétaire général
- ◆ M. Marc Viot, directeur de l'informatique et de la logistique

4.2. Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- ◆ M. Bernard Bigot, administrateur général
- ◆ M. Christophe Gegout, directeur du pôle gestion et système d'information, directeur financier
- ◆ M. Eric Capelle, directeur des achats et des partenariats stratégiques
- ◆ M. Thierry Desaleux, directeur adjoint des achats et des partenariats stratégiques

4.3. Centre national des œuvres universitaires (CNOUS)

- ◆ M^{me} Marie Message, directrice adjointe
- ◆ M. Michel Affre : sous-directeur système d'information
- ◆ M. Dominique Francon, conseiller restauration et M. Harry Emmanuel, chargé des achats

4.4. Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- ◆ M. Xavier Inglebert, directeur général des ressources
- ◆ M^{me} Chantal Chambellan Le Levier, Directrice de la stratégie financière et de l'immobilier
- ◆ M. Vincent Bougeot, ancien directeur déléguée achats innovation
- ◆ M. Guy Moraly, directeur des achats par intérim

4.5. Établissement français du sang (EFS)

- ◆ M. Antoine Coulondres, directeur des achats
- ◆ MM. Nicolas Bondoneau et Jacques Bertolino

4.6. Institut national de recherche agronomique (INRA)

- ◆ M. François Chambelin, directeur du financement et de l'administration générale
- ◆ M^{me} Christine Espinozza, responsable du service coordination, achat, marché et réglementation
- ◆ M^{me} Stéphanie Bréhin

4.7. Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

- ◆ M. Thierry Damerval, directeur général
- ◆ M^{me} Christine Frey, chef du service achat et immobilier
- ◆ M^{me} Cécile d'Orbigny, adjointe au chef du service achat et immobilier

4.8. Le musée du Louvre

- ◆ M. Pascal Perrault directeur financier et juridique
- ◆ M^{me} Valérie Game, directeur adjoint affaires juridiques
- ◆ M^{me} Alice Bordelais, chef du service pilotage budgétaire
- ◆ M^{me} Amélie Levaux économiste achat

4.9. Université Pierre et Marie Curie

- ◆ M. Laurent Buisson, vice-président ressources et moyens
- ◆ M. Philippe Turquet, responsable du service des achats
- ◆ M^{me} Myriam Christien, directrice des affaires générales, directrice générales des services adjointe
- ◆ M^{me} Cristina Morosan, responsable du service des achats

4.10. Pôle emploi

- ◆ M. Jérôme Rivoisy, adjoint à la directrice générale adjointe administration, finances, gestion
- ◆ M. Philippe Maraval, directeur des achats
- ◆ M. Rochdi Moubakir, directeur du contrôle de gestion

4.11. Voies navigables de France (VNF)

- ◆ M. Pascal Girardot, directeur général délégué
- ◆ M. Guilhem Blondy, directeur économique et financier

5. Autres structures

5.1. Ville de Paris

- ◆ M. Michel Grévoul, directeur des achats

5.2. Union des groupements d'achats publics (UGAP)

- ◆ M. Alain Borowski, président
- ◆ M^{me} Isabelle Deleruelle, directrice des ventes

5.3. Groupe Imprimerie nationale

- ◆ M^{me} Isabelle Droulez, directrice commerciale secteur public
- ◆ M. Sébastien Aquilo, chef de projet

5.4. Radio France

- ◆ M. Gérald-James Benchetrit, directeur des achats

5.5. Auchan

- ◆ M. Pascal Delval, responsable des achats indirects groupe

5.6. BNP-Paribas

- ◆ M^{me} Sylviane Le Carré, directrice Immobilier d'Exploitation et Logistique), ancienne directrice des achats groupe

5.7. La Poste

- ◆ M. Jean-Pierre Forceville, directeur des relations extérieures et directeur des affaires européennes et internationales
- ◆ M. Virgile Bertola, directeur du contrôle financier
- ◆ M. Antoine Doussaint, directeur des achats groupe

5.8. RATP

- ◆ M. Alain Le Duc, directeur financier
- ◆ M. Rémi Feredj, directeur des achats, de l'immobilier et de la logistique
- ◆ M. Claude Bordier, développement des achats

5.9. SANOFI

- ◆ M. Jean-Philippe Collin, Vice-président Achats Groupe
- ◆ M. Michel Jullien, directeur Achats groupe et directeur du contrôle financier et de la performance achats

5.10. Médiateur des relations inter-entreprises

- ◆ M. Pierre Pelouzet, médiateur des relations inter-entreprises, ancien directeur des achats de la SNCF

5.11. Cabinets de conseil

- ◆ M. Karim Tadjeddine, directeur associé, McKinsey& Company
- ◆ M. Guillaume Bon, McKinsey& Company
- ◆ M. Karim Shafie, Accenture

5.12. SIEVO

- ◆ M. Emmanuel Lebot, Vice président sales and marketing
- ◆ M. Fabrice Saporito, chief executive officer