
III – LE PLAN D’ACTIONS

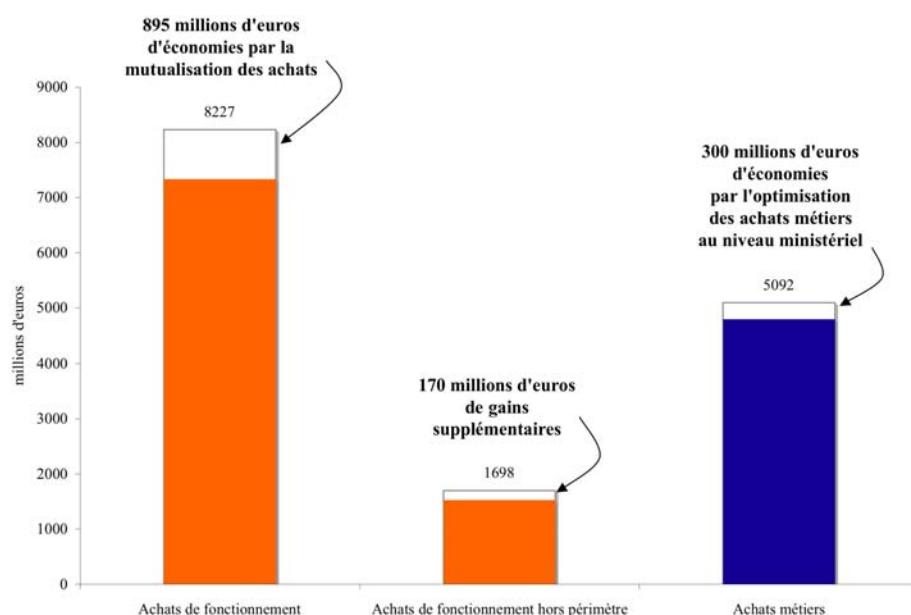
1/ Trois objectifs : réduire les dépenses, professionnaliser la fonction achats des administrations et simplifier les formalités

Jean-François Copé, ministre du Budget et de la Réforme de l’État, porte parole du Gouvernement, avait défini trois objectifs en lançant les audits de modernisation des achats : réduire les dépenses, professionnaliser la fonction achats et apporter davantage de simplicité pour les acheteurs, les gestionnaires et les fournisseurs.

Les audits ont permis d’en préciser les moyens :

- **la réduction des dépenses de fonctionnement de l’État**

La mise en œuvre des recommandations des audits sur les achats générera 1,3 milliard d’euros d’économies en 3 ans.



➔ Identification des économies réalisables selon les différents types d'achats

Avec les travaux de cartographie des achats, les audits ont permis d'identifier précisément où peuvent se faire les économies, grâce aux actions de globalisation et de mutualisation des commandes, d'harmonisation des besoins, de maîtrise des consommations, etc.

- **des acheteurs mieux formés et une meilleure visibilité sur les dépenses**

L'amélioration de la performance de l'achat public repose notamment sur la modernisation et la professionnalisation des acheteurs des différents services de l'État.

La capacité à assurer un pilotage « économique » et pas uniquement « juridique » des achats sera développée pour apporter une meilleure gestion des dépenses. L'organisation et le rôle des fonctions « achats » sont amenés à évoluer, prenant en compte la programmation des achats, une meilleure connaissance des fournisseurs, la faculté de négocier avec les prestataires.

En termes d'organisation, une séparation plus claire des missions de l'acheteur et de l'approvisionneur participe également de la professionnalisation de la fonction achats : responsable de la gestion des commandes, l'approvisionneur suit les livraisons des fournisseurs et anticipe les problèmes mais n'a pas les fonctions d'acheteur (recherches de fournisseurs, négociations de prix et établissement de contrats). Si les deux fonctions sont liées et complémentaires, leurs missions nécessitent des compétences différentes.

- **plus de simplicité pour les acheteurs, les gestionnaires et les fournisseurs**

Différents outils vont être adaptés ou développés pour améliorer la gestion des achats : outils de prévision des besoins, outils de partage des informations clés en matière d'achats (référentiels de prix, bonnes pratiques, analyse du marché fournisseurs...), outils informatiques intégrés ou interfacés avec les outils de gestion budgétaires actuels, etc. Ils sont autant de vecteurs de simplification des formalités, par exemple par l'utilisation systématique de catalogues électroniques d'approvisionnement en ligne ou de cartes achats.

Pour les gestionnaires, l'accès aux marchés mutualisés facilitera les choix et garantira l'accès à des prestations au meilleur prix. Il reviendra aux acheteurs d'organiser le meilleur équilibre possible entre le caractère obligatoire du processus d'achat (afin de bénéficier au maximum de l'effet de volume), et le principe de liberté de gestion laissée aux gestionnaires (ces derniers participant naturellement à l'expression des besoins).

Pour les fournisseurs, enfin, la simplification des formalités facilite leurs relations avec l'organisation acheteuse. L'utilisation des cartes achat, par exemple, rend plus simples les modalités de traitement, avec un paiement plus rapide après émission de la facture.

2/ Les plans d'actions mis en œuvre dès l'automne 2006

Le 29 septembre 2006, un séminaire interministériel réunissant les acheteurs de l'État a lancé la mise en œuvre des plans d'actions.

- **Les plans d'actions interministériel et ministériels s'engagent dès l'automne 2006 et se dérouleront sur la période 2006-2009**

Ces plans répertorient les actions à engager, soit au niveau interministériel soit au niveau du ministère concerné, pour atteindre les objectifs fixés.

Un dispositif de pilotage et de coordination des plans d'actions interministériel et ministériels est mis en place avec, notamment, pour missions :

- *la pérennisation des travaux de cartographie* des achats avec la construction d'une nomenclature achats (segmentation interministérielle) et une veille des marchés fournisseurs (au niveau ministériel et/ou interministériel) ;

- *le pilotage de la performance* avec le développement d'indicateurs de mesure, de suivi et de pilotage de la fonction achats (y compris la mesure des économies / des gains de productivité) ;

- *la professionnalisation de la fonction achats* sous la double dimension formation (juridique et économique) et développement des outils de partage d'information (prix, analyse de marché fournisseurs, bonnes pratiques...) ;

- *la mutualisation des bonnes pratiques achats*, y compris l'exploitation optimale du code des marchés publics ;

- *l'optimisation des processus et de l'usage des systèmes d'information* avec la mise en œuvre d'outils de dématérialisation (plate-forme achats, carte achats...) et l'adaptation des systèmes d'information achats (au sein de chaque ministère et entre ministères).

- **Cinq leviers d'actions**

- *la rationalisation des dépenses* en consolidant les besoins de différents services, en groupant les achats, en contrôlant mieux les dépenses induites (frais de télécommunications, d'expédition) et en améliorant ainsi la capacité de négociation de l'État ;

- *l'ajustement des spécifications*, par exemple en standardisant la configuration de matériels informatiques et en diminuant le nombre de références de fournitures ou de consommables dans le catalogue pour obtenir de meilleures conditions commerciales ;

- *l'utilisation des leviers juridiques* avec notamment des remises en concurrence plus fréquentes, par exemple pour les produits dont les prix évoluent rapidement comme dans le cas des équipements informatiques ;

- *l'amélioration des méthodes d'achats* en développant les commandes dématérialisées, en mutualisant les démarches d'achat de produits standards ou en renforçant le recours aux enchères inversées via les plates-formes d'achats électroniques.

- *la réorganisation de la fonction achats dans les ministères*, notamment pour que les services renforcent progressivement leur approche économique des achats : simplification et standardisation des besoins, pilotage des panels de fournisseurs, mise en place d'outils de pilotage et de systèmes d'information, etc.

- **le plan interministériel s'appuie sur des actions de mutualisation portant sur 3,9 milliards d'euros**

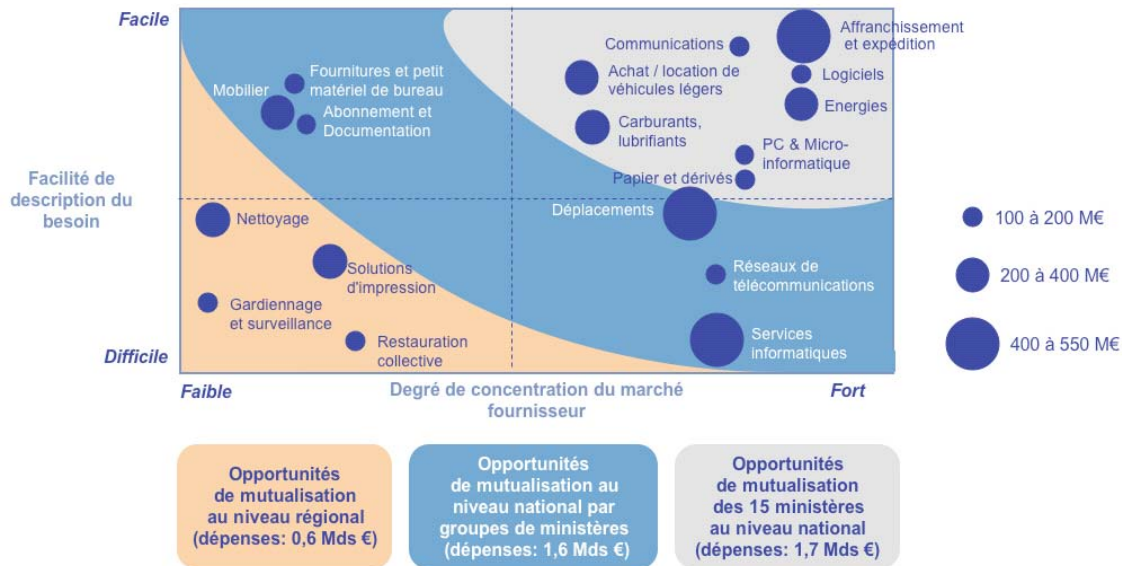
- *les principaux segments d'achats référencés* représentent un montant d'environ 3,9 milliards d'euros

Les audits de modernisation des achats ont permis d'identifier les segments d'achats qui présentent un potentiel de mutualisation au niveau interministériel. Ces segments concernent :

- des marchés où les fournisseurs sont structurés pour présenter une offre au niveau national voire international ;

- des biens et services relativement standardisés, où les besoins des ministères peuvent être mis en commun.

Pour ces segments, la stratégie d'achats consiste à développer des marchés mutualisés au bon niveau (national, par groupe de ministères ou régional), selon le degré de concentration du marché et de la facilité à standardiser les besoins. Le graphique ci-dessous illustre ce travail d'analyse : il permet d'identifier le bon niveau de mutualisation pour les segments liés à des besoins standards et à fort enjeu interministériel.



➤ *Analyse du niveau de mutualisation optimum pour les segments qui présentent le plus fort potentiel de mutualisation au niveau interministériel*

Trois logiques différentes seront mises en œuvre suivant le niveau de mutualisation :

- interministérielle pour les segments d'achats où les fournisseurs sont les plus concentrés et les besoins les plus faciles à décrire : ils portent sur 1,7 milliard d'euros (par exemple : affranchissement et expédition, énergies, carburants...);
- par groupe de ministères pour les autres segments d'achats où les fournisseurs sont concentrés mais les besoins difficiles à décrire (par ex. les réseaux de télécommunication ou les services informatiques) ou bien ceux où les fournisseurs sont plus diffus et les besoins des administrations faciles à définir (par ex. les fournitures, le mobilier ou les abonnements) : ils portent sur 1,6 milliard d'euros ;
- au niveau régional pour les segments d'achats où la concentration des fournisseurs est plus faible et les besoins plus complexes à décrire : ils portent sur 0,6 milliard d'euros (par exemple : gardiennage et surveillance, nettoyage, restauration collective...).

- Trois « actions pilotes » sont d'ores et déjà engagées pour la rationalisation du parc automobile (depuis 2005), la mutualisation au niveau interministériel des achats de carburants et de papier éco-responsable (depuis l'été 2006) (voir annexe 1).

L'intérêt majeur de ces opérations de mutualisation est d'obtenir des conditions de prix plus favorables et d'alléger le coût administratif en réduisant le nombre des marchés. Les « actions pilotes » préfigurent les gains possibles avec une politique de globalisation des achats.

- *Douze expérimentations de mutualisation interministérielle des achats* porteront sur une dépense de l'ordre de 1 milliard d'euros. Mises en œuvre à partir de l'automne 2006, elles ont pour objectif, par la passation de marchés communs, de dégager des économies budgétaires mais aussi de favoriser la mutualisation des bonnes pratiques : chaque expérimentation sera placée sous la responsabilité d'un ou plusieurs ministères et suivie par une équipe composée de représentants des ministères participants. D'une durée de 6 à 12 mois, l'expérimentation fera l'objet d'une évaluation.

- *Enfin, l'école des acheteurs est créée* pour faciliter et accompagner la mise en œuvre du plan interministériel d'optimisation de l'achat public.

3/ La « mission interministérielle France Achats » (MIFA) : coordination du plan d'optimisation des achats de l'État et appui aux acheteurs des ministères

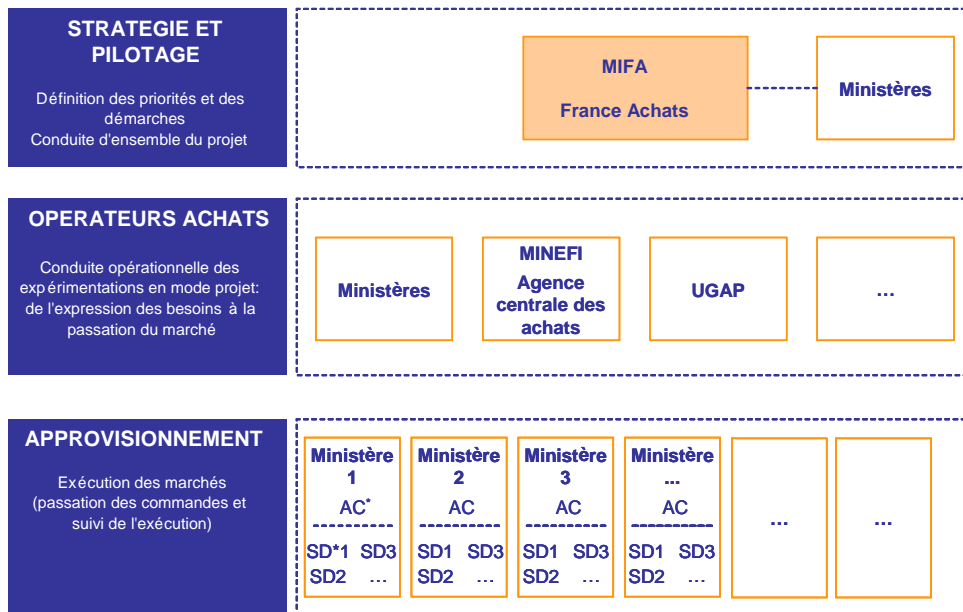
La réussite de la stratégie achats recommandée par les audits de modernisation repose sur un dispositif de coordination qui s'inspire des pratiques de certains pays européens. En effet, dans la plupart des pays de l'Union européenne, la mutualisation des achats s'est accompagnée de la mise en place de structures coordinatrices dédiées, focalisées en général sur la stratégie achats et l'opération des marchés.

- **Piloter et conduire le projet interministériel et accompagner les projets ministériels**

Cette mission interministérielle vise à capitaliser sur la dynamique initiée par les audits de modernisation des achats et à répondre aux attentes des ministères de réaliser des expérimentations et des économies.

Installée auprès du directeur général de la modernisation de l'État, elle aura pour mission d'assurer au niveau interministériel, le pilotage d'ensemble du plan de modernisation des achats de l'État, en cohérence avec les priorités des ministères participants et de s'assurer de la bonne mise en œuvre des plans d'actions interministériel et ministériels.

Elle associera les secrétaires généraux des ministères ainsi qu'un comité d'orientation, composé de spécialistes achats des principaux ministères.



* AC = administration centrale / SD = Service déconcentré

- *Au niveau stratégique*, la direction générale de la Modernisation de l'État et le comité d'orientation détermineront les priorités et les grandes orientations. Ils valideront les expérimentations à lancer et les objectifs associés, ainsi que les travaux à conduire et mesureront l'atteinte des objectifs.

- *Au niveau du pilotage*, la « **Mission Interministérielle France Achats** » assurera la coordination de l'ensemble des travaux, (plan interministériel et plans ministériels). Elle préparera les arbitrages interministériels. Elle pourra notamment s'appuyer sur les expériences menées par l'Agence centrale des achats du ministère des finances (ACA) et sur l'UGAP.

L'UGAP

L'Union des groupements d'achats publics a été associée pleinement aux réflexions menées dans le cadre de la politique de rationalisation des achats publics. Elle a vocation à devenir un des opérateurs d'achat les plus performants de l'Etat.

L'établissement, dont les commandes enregistrées ont doublé au cours des trois dernières années (410 M€ HT en 2002 à 860 M€ HT en 2005) a, en effet, entrepris de profondes mutations internes qui devraient pouvoir renforcer progressivement son positionnement.

L'UGAP s'est engagée dans un processus de dématérialisation qui lui permet notamment, depuis plus d'un an, de satisfaire les besoins des services centraux et déconcentrés du MINEFI et d'une partie des unités de la gendarmerie nationale en consommables informatiques, au moyen d'un outil de commande en ligne acceptant désormais des paiements par « carte achat ».

La centrale d'achat conforte son engagement en faveur du développement durable qui s'est déjà matérialisé par la mise en place d'offres de véhicules plus respectueux de l'environnement (véhicules micro-urbains, véhicules acceptant tout à la fois de l'essence et de l'éthanol...). A ce titre, elle conduit l'action-pilote en faveur de l'achat de papier éco-responsable destiné à toutes les administrations centrales.

Enfin, la mission interministérielle travaillera en lien avec l'Observatoire économique de l'achat public et avec la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (daj-marches-publics@daj.finances.gouv.fr).

La direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie élabore la réglementation des textes relatifs à la passation et à l'exécution des marchés publics. Elle diffuse des documents, graphiques et notes explicatives à caractère juridique, relatifs à la mise en œuvre des règles de passation des marchés. Elle apporte son expertise juridique à tous les organismes publics qui préparent ou passent des marchés publics.

L'Observatoire économique de l'achat public, mis en place le 10 novembre 2005 pour recueillir et procéder à l'analyse économique des données statistiques relatives à l'ensemble de la commande publique (État, collectivités locales et organismes sociaux), permet la concertation et le partage de bonnes pratiques sur tous les thèmes liés aux achats. Il élabore des documents techniques d'aide à la passation des marchés publics dans tous les domaines de l'achat public.