

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2016

REVUES DE DÉPENSES

La fonction achats des
collectivités territoriales



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



Inspection générale
des finances

N° 2015-M-094

Inspection générale
de l'administration

N° 16-014-15-136-01

RAPPORT

REVUE DE DEPENSES RELATIVES À LA FONCTION ACHATS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Établi par

ANNE BOQUET
INSPECTRICE GÉNÉRALE
DES FINANCES

LUCIE RUAT
INSPECTRICE
DES FINANCES

CAMILLE FREPPEL
INSPECTEUR ADJOINT
DES FINANCES

YVES DURUFLE
INSPECTEUR GÉNÉRAL
DE L'ADMINISTRATION

NOÉMIE ANGEL
INSPECTRICE
DE L'ADMINISTRATION

avec la participation de
PIERRE BARAT-DIVIN
AGATHE LAVALÉE
Assistants d'évaluation

- AVRIL 2016 -

SYNTHESE

La politique d'achat constitue une opportunité pour les collectivités territoriales. La mission s'est attachée à la révéler à la lumière du paradoxe suivant : alors que les achats courants¹ des collectivités territoriales² dépassent désormais les 45 Mds € par an (soit 17 % de la dépense locale), la plupart d'entre elles n'a pas identifié la fonction achats comme un levier de maîtrise des dépenses.

Cette situation est d'autant plus frappante que certaines collectivités, l'État et les établissements hospitaliers se sont lancés dans des démarches d'optimisation de leurs achats et en ont retiré des gains importants. En particulier, le programme de performance hospitalière des achats responsables (PHARE) lancé entre 2009 et 2011 a dégagé, dès 2012, des gains à hauteur de 1,0 % de l'assiette des dépenses concernées (18 Mds €), crédibilisant la perspective de résultats rapides.

Loin de se résumer à un ensemble de contraintes (fréquemment imputées au code des marchés publics), la politique d'achat donne des marges de manœuvre à la collectivité pour exercer ses compétences, sans remettre en cause le niveau du service public.

1/ La politique d'achat est un espace largement ouvert aux initiatives locales.

Chaque collectivité est libre d'en prendre toute la dimension, qu'il s'agisse :

- ◆ de la définition de ses relations avec les fournisseurs (sourcing³, négociation, incitation à la performance...);
- ◆ de l'interrogation du besoin des services (expression du « juste besoin » pour éviter le renouvellement à l'identique de l'achat sans questionnement préalable, sans prise en compte des consommations passées, sans envisager les substitutions possibles...);
- ◆ des objectifs qu'elle fixe à l'achat public, qui peut et doit concilier l'efficacité des deniers publics et le soutien de l'activité économique, voire le développement durable et l'insertion sociale.

Pour que les collectivités occupent tout cet espace, encore faut-il qu'elles développent des outils adaptés :

- ◆ une véritable « fonction achats » doit s'affirmer dans l'organisation des collectivités territoriales, distincte de la « fonction marché » à laquelle elle est souvent réduite⁴. Pour ce faire, **les élus et les cadres dirigeants ont besoin d'être sensibilisés aux enjeux de l'achat public** et de s'approprier ses tenants et aboutissants ;
- ◆ la professionnalisation des acheteurs publics étant indispensable, la mission recommande **la création d'une filière de formation, initiale et continue** ;

¹ Les « achats courants » recouvrent les achats relevant de la section de fonctionnement et les dépenses relevant de la section d'investissement et participant de la gestion courante (comme le parc immobilier ou les véhicules).

² Dans ce rapport, sont comprises dans le périmètre des « collectivités territoriales » les communes, les intercommunalités (à fiscalité propre ou non), les départements et les régions.

³ Le sourcing consiste à mener des actions pour connaître le marché de fournisseurs.

⁴ Alors que la « fonction marché » relève des actes et procédures juridiques de préparation et de passation des marchés publics, la « fonction achats » recouvre l'ensemble des processus qui ont pour objet d'acquérir les biens et les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité.

Rapport

- ◆ l'utilisation de la logique économique du **code des marchés publics, comme « boîte à outils »**, doit permettre de meilleures relations avec les fournisseurs (sourcing, négociation...). À cet égard, cette logique économique se heurte, en pratique, aux réticences et craintes exprimées par de nombreuses collectivités territoriales, qui conduisent la mission à soutenir une **modification de la rédaction actuelle du délit de favoritisme** dans le code pénal ;
- ◆ l'**intermédiation des réseaux consulaires**, encouragée et soutenue par les conseils régionaux, appuie utilement cette connaissance du tissu de fournisseurs.

2/ La mutualisation et la massification des achats permettent d'obtenir des résultats rapides.

La mobilisation de l'effet volume, qui implique en amont une mutualisation des achats, doit se faire à l'échelon pertinent, au risque sinon d'être contreproductive. L'équilibre entre la massification des achats et l'allotissement des lots d'un marché repose sur la structure de l'offre et du tissu des fournisseurs, qui peuvent être locaux, départementaux, régionaux, nationaux ou mondiaux.

À la manière du barrage qui tire de l'électricité en regroupant des flux, la massification génère une énergie nouvelle pour peser sur l'offre. La massification constitue ainsi un levier puissant de l'optimisation de l'achat. Les outils qui la permettent doivent dès lors être saisis :

- ◆ pour que les groupements de commande s'élargissent, la mission préconise **l'allègement des procédures les concernant** (notamment leur inclusion dans les délégations de signature à l'exécutif) ;
- ◆ pour que le recours aux centrales d'achat se développe, **le positionnement des différentes centrales doit s'affirmer de manière complémentaire**. L'UGAP reste l'instrument de la massification des achats au niveau national et se positionne au service du plus grand nombre de collectivités possibles ; les centrales locales ont pour leur part un rôle essentiel au niveau local, comme auxiliaires de l'achat et de la coordination des besoins ;
- ◆ pour soutenir la mutualisation des achats, l'échelon intercommunal apparaît à la mission particulièrement approprié, sachant que le bloc communal représente, à lui seul, 80 % de la dépense d'achats courants des collectivités territoriales. Pour ce faire, la mission suggère que ce sujet soit **obligatoirement présent dans le schéma de mutualisation de chaque intercommunalité**.

3/ L'achat doit être au cœur d'une dynamique nouvelle.

Les habitudes d'achat, lorsqu'elles deviennent des certitudes, figent le fonctionnement d'une collectivité. La politique d'achat revient à bousculer ces habitudes et demande l'échange des meilleures pratiques.

Pour encourager ce partage et cette émulation, la mission propose **la mise en place d'un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales**, dès 2017 :

- ◆ ce programme, porté par les associations d'élus et par l'État, viserait d'abord à sensibiliser les collectivités, leurs élus et leurs cadres dirigeants ;
- ◆ il comporterait également un volet d'accompagnement, **en mettant à disposition un cadre méthodologique de l'optimisation et en recensant les meilleures pratiques existantes** ;

Rapport

- ◆ il s'appuierait sur un **fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local**, financé par redéploiement de crédits, pour soutenir les collectivités qui en exprimeraient le besoin ;
- ◆ enfin, il soutiendrait des **relais territoriaux spécifiques à chaque territoire** (centres de gestion, centrales d'achat locales, etc.) pour accompagner les démarches locales d'optimisation.

Le succès de ce programme partenarial sera directement lié à son portage et sa gouvernance : il nécessite la mise en place d'une instance nationale de coordination (qui pourrait être rattachée, par exemple, au comité des finances locales (CFL), ou s'inspirer de l'instance qui accompagne le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale⁵, ou encore être portée de manière autonome par les associations d'élus). Cette instance décidera des orientations stratégiques du programme, suivra sa mise en œuvre dans le temps et s'appuiera sur l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) pour capitaliser les bonnes pratiques.

Pour amplifier encore davantage cette émulation territoriale, et sans créer de compétence de nouvelle, le territoire régional peut être celui de la coordination des achats car il est fréquemment l'horizon d'intervention des fournisseurs locaux. Dès lors, les acheteurs publics du territoire pourraient s'accorder sur un **exercice concerté de leurs politiques d'achat** dans chaque nouvelle région.

4/ Enfin, les collectivités pourront valoriser les résultats de leurs politiques d'achat.

La politique d'achat offre des marges de manœuvre nouvelles, dont les résultats pourront être communiqués en toute transparence.

Certains leviers de la transparence existent déjà : ce sont ceux prévus par les cadres de la commande publique (qui demande la publication de certaines données essentielles relatives aux marchés publics) et de l'accès aux documents administratifs (puisque les documents de marché des collectivités en sont). **Cette transparence sera accrue par l'open data**, qui améliorera la connaissance de l'achat public local et facilitera les comparaisons entre collectivités.

À l'avenir, à l'image de l'État et des établissements hospitaliers, **les collectivités territoriales pourront valoriser les marges de manœuvre qu'elles réussissent à dégager grâce à l'optimisation de leurs achats**. Selon la mission, grâce à l'engagement des plus grandes collectivités dans une telle démarche, un effet d'entraînement sera créé au bénéfice des autres, et les gains pourraient atteindre 1,9 Md € sur le triennal 2018-20, soit en moyenne 1,3 % par an de l'assiette des dépenses⁶.

⁵ Officiellement lancé en octobre 2015, le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) pour 2015-17 a été élaboré conjointement par le gouvernement (via le SGMAP) et les collectivités territoriales, au sein de l'instance nationale partenariale (INP), où se rencontrent les associations représentatives des élus locaux et les représentants de l'État pour aborder les sujets liés à l'administration électronique.

⁶ À titre de comparaison, en mobilisant l'ensemble des établissements hospitaliers, quelle que soit leur taille ou les spécificités de leur intervention, PHARE souhaite générer, en 2017, 3,0 % de gains.

La mission a estimé les marges de manœuvre associées à trois scénarios d'optimisation des achats des collectivités territoriales :

- dans le scénario *a minima*, les gains atteindraient 1,4 Md€ sur le triennal 2018-20 (en moyenne 1,0 % de l'assiette annuelle des dépenses sur la période) ;
- dans le scénario réaliste, ils atteindraient 1,9 Md€ (1,3 % de l'assiette) ;
- dans le scénario volontariste, ils atteindraient 2,7 Mds€ (1,9 % de l'assiette).

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. MALGRE UN VOLUME BUDGETAIRE SIGNIFICATIF, LES ACHATS NE SONT PAS CONSIDERES COMME UNE FONCTION STRATEGIQUE DANS DE NOMBREUSES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	3
1.1. D'un point de vue quantitatif, les achats courants des collectivités territoriales représentent une dépense importante et dynamique	3
1.1.1. <i>En l'absence d'une définition consensuelle et cohérente des achats, la mission a retenu le « plus petit dénominateur commun » que sont les achats « courants »</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les achats courants des collectivités territoriales représentaient 45 Mds € en 2014, soit 17 % de la dépense locale, en hausse moyenne de 3 % par an depuis 2010</i>	<i>4</i>
1.2. D'un point de vue qualitatif, les collectivités territoriales se sont inégalement investies dans l'optimisation de leurs achats	5
1.2.1. <i>Les choix des collectivités territoriales dénotent une priorité donnée à l'achat local</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>L'achat n'est pas reconnu, dans de très nombreuses collectivités territoriales, comme un levier de pilotage stratégique des dépenses</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Cette situation est liée à la relative faiblesse de la structuration de la fonction achats</i>	<i>6</i>
1.2.4. <i>Le manque de reconnaissance de la fonction achats tient aussi au caractère disparate de la diffusion des pratiques d'achat</i>	<i>8</i>
2. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AURAIENT INTERET A MOBILISER LES DIFFERENTS LEVIERS DE PERFORMANCE DES ACHATS.....	9
2.1. Le premier levier est incontestablement celui de la massification	9
2.1.1. <i>La massification des achats repose sur leur centralisation, leur planification et leur groupement</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>Les instruments d'achat groupé, groupements de commande et centrales d'achat, constituent de réelles opportunités de mutualisation</i>	<i>10</i>
2.1.3. <i>Les risques comme les gains attendus de la massification doivent être précisément analysés et pondérés</i>	<i>12</i>
2.2. Les processus d'achats ne se limitent pas à des actes juridiques mais doivent être appréhendés de façon globale	12
2.2.1. <i>En amont, l'expression du « juste besoin » est un élément clé de la définition d'une stratégie d'achat sur chaque segment</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Le cadre de la commande publique est une « boîte à outils » au service de l'achat, dont le potentiel peut être décuplé par la dématérialisation</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>En aval, le suivi de l'exécution des marchés ne doit pas être négligé</i>	<i>18</i>
2.3. La performance des achats nécessite enfin une organisation dédiée et une professionnalisation accrue	19
2.3.1. <i>Sans qu'il soit possible de définir une organisation optimale, un pilotage centralisé de l'achat est souhaitable</i>	<i>19</i>

2.3.2.	<i>Le développement de politiques d'achats nécessite une professionnalisation des acheteurs ainsi qu'une acculturation des élus, des dirigeants et des services des collectivités</i>	20
3.	GENERER DES GAINS ACHATS IMPORTANTS IMPLIQUE UN PORTAGE POLITIQUE FORT ET UN PILOTAGE FINANCIER FIN	20
3.1.	La mobilisation des leviers identifiés par la mission permettra à chaque collectivité d'obtenir des gains achats	20
3.2.	Pour que la politique d'achats contribue à l'optimisation des dépenses, elle doit être portée à un haut niveau stratégique et articulée avec un suivi financier	24
3.2.1.	<i>Un portage politique et managérial fort est indispensable pour amplifier les bénéfices de la politique d'achats</i>	24
3.2.2.	<i>Les gains achats exigent d'être suivis et pilotés finement pour être transformés en marges de manœuvre budgétaires</i>	25
4.	POUR DEGAGER DE SUBSTANTIELLES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIERES, IL CONVIENDRAIT DE GENERALISER AU PLAN NATIONAL LES DEMARCHES D'OPTIMISATION DES ACHATS	27
4.1.	La mission recommande d'accompagner et d'inciter les collectivités à saisir les opportunités d'optimisation des achats	27
4.1.1.	<i>La création d'une filière de formation initiale et continue permettrait de faire de l'achat une culture partagée</i>	27
4.1.2.	<i>Face au besoin d'accompagnement de certaines collectivités pour mettre en place et moderniser leurs fonctions achats, la mission propose la création d'un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats locaux</i>	28
4.1.3.	<i>Les échelles intercommunale et régionale pourraient appuyer un mouvement de mutualisation et de coordination des achats</i>	31
4.2.	En dégageant des marges de manœuvre nouvelles, l'optimisation des achats des collectivités territoriales permettrait de desserrer une partie de leurs contraintes financières à hauteur d'au moins 1,4 Md € sur trois ans	33
4.2.1.	<i>Selon les hypothèses de la mission et sans mesures nouvelles, les dépenses d'achats courants des collectivités territoriales atteindraient 49 Mds€ en 2020</i>	33
4.2.2.	<i>Les trois scénarios envisagés par la mission permettraient de dégager des marges de manœuvre d'au moins 1,4 Mds € sur 2018-20 par rapport au tendanciel</i>	34
	LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION	39
	CONCLUSION	41
	LISTE DES PIECES JOINTES	43
	LISTE DES ANNEXES	44

INTRODUCTION

Dans un contexte financier contraint, les collectivités territoriales doivent aujourd'hui rechercher des marges de manœuvre nouvelles et maîtriser leurs dépenses afin d'assurer leurs missions de service public et de préserver leurs capacités d'investissement. Les expériences de l'État, du secteur hospitalier, comme celles de certaines collectivités territoriales, ont montré que **les politiques d'achats peuvent constituer un important levier d'optimisation des dépenses publiques**.

Afin d'accompagner les collectivités dans cette démarche et d'évaluer les marges financières potentielles, le ministre des finances et des comptes publics, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé du budget ont, par lettre de mission du 26 novembre 2015, confié aux inspections générales des finances et de l'administration une **revue de dépenses sur la fonction achats des collectivités territoriales**, en application de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. Au-delà de l'analyse des dépenses, il est demandé à la mission d'étudier les bonnes pratiques existantes ainsi que de proposer des modes de capitalisation et de diffusion de ces expériences. Sur cette base, elle est invitée à documenter un ensemble d'économies potentielles liées à la généralisation de pratiques d'achats performantes.

Les travaux de la mission ont porté sur l'ensemble de la « fonction achats », c'est-à-dire des processus qui ont pour objet d'acquérir les biens et les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité et à sa gestion courante interne.

D'un point de vue juridique, les achats des collectivités territoriales s'inscrivent, pour une large part, dans le **cadre de la commande publique**. Loin d'être seulement préoccupé par la sécurité juridique, le code des marchés publics est irrigué par un principe de concurrence, facteur clé de la baisse des prix, de l'amélioration de la qualité et du soutien de l'innovation. La réforme du code en cours à la date de la mission⁷ s'efforce d'en faire un outil plus simple, afin de faciliter le développement d'une approche économique de l'achat public.

D'un point de vue budgétaire, face à la multiplicité des approches de l'achat (juridique, comptable, budgétaire...) et à la diversité des choix de gestion (régie ou externalisation, marché public ou délégation de service public, etc.), la mission a été amenée à trouver le « plus petit dénominateur commun » entre les collectivités. Elle s'est ainsi intéressée à leurs **dépenses d'« achats courants »**, qui recouvrent les achats relevant de la section de fonctionnement (achats de fournitures et de services) ainsi que certaines dépenses ciblées d'investissement (notamment concernant les parcs mobilier, informatique et automobile).

⁷ Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 applique les mesures prévues par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, elle-même prise pour transposer les directives européennes du 28 mars 2014 et pour simplifier la structure juridique existante. La mission joint à ce rapport une table de concordance entre les articles du code des marchés publics (CMP) qu'elle cite et ceux de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016 reprenant leur objet.

Rapport

En termes de méthodologie, la mission s'est appuyée sur :

- ◆ de **nombreux entretiens avec des associations d'élus** et des experts des achats, ainsi que des **déplacements dans les collectivités**⁸ pour identifier les meilleures pratiques et les difficultés rencontrées (cf. annexes I à V sur les leviers d'optimisation) ;
- ◆ un **parangonnage** des expériences menées en France par l'État et le secteur hospitalier, ainsi qu'à l'étranger (Royaume-Uni, Allemagne et Corée du Sud) ;
- ◆ une **analyse qualitative de la maturité** de la fonction achats des collectivités (cf. annexe VI) ;
- ◆ une **analyse quantitative des achats courants entre 2010 et 2014**, sur la base des données des comptes de gestion consolidés par la direction générale des finances publiques (cf. annexe VII) ;
- ◆ une **étude de cas sur deux segments** d'achat révélateurs des leviers d'optimisation (celui des solutions d'impression et celui des prestations de nettoyage - cf. annexe IX).

Le rapport constate que :

- ◆ les achats ne sont pas considérés, dans de nombreuses collectivités territoriales, comme une fonction stratégique, alors même que leur poids budgétaire est important (partie 1) ;
- ◆ la diversité des leviers d'optimisation des achats pourrait être mieux mobilisée (partie 2) ;
- ◆ un portage politique et un pilotage financier sont essentiels au succès de la démarche d'optimisation (partie 3) ;
- ◆ afin de dégager de substantielles marges de manœuvre financières, il conviendrait d'inciter et d'accompagner les collectivités territoriales en ce sens (partie 4).

⁸ 65 collectivités territoriales ont ainsi contribué aux travaux de la mission, géographiquement réparties et d'échelons territoriaux différents (4 conseils régionaux, 11 conseils départementaux, 25 établissements publics de coopération intercommunale et 25 communes).

1. Malgré un volume budgétaire significatif, les achats ne sont pas considérés comme une fonction stratégique dans de nombreuses collectivités territoriales

1.1. D'un point de vue quantitatif, les achats courants des collectivités territoriales représentent une dépense importante et dynamique

1.1.1. En l'absence d'une définition consensuelle et cohérente des achats, la mission a retenu le « plus petit dénominateur commun » que sont les achats « courants »

La mission a retenu le **périmètre le plus cohérent et homogène possible** pour son analyse (cf. encadré 1). Dans un second temps, la réflexion sur l'optimisation des achats des collectivités pourrait utilement être élargie, à l'instar des démarches :

- ◆ de l'État, qui a intégré à compter de 2013 au périmètre des dépenses d'achats courants celles d'achats spécifiques et les dépenses des établissements publics ;
- ◆ du secteur hospitalier, qui a progressivement étendu son programme de performance hospitalière des achats responsables (PHARE) aux dépenses d'investissement en plus de celles d'exploitation pour la période 2015-17.

Encadré 1 : Périmètre retenu par la mission

La mission a retenu le périmètre :

- **les collectivités territoriales au sens large**, à savoir leur périmètre constitutionnel (les communes, les conseils départementaux et les conseils régionaux) auquel la mission ajoute les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (FP) ou non⁹ ;
- le territoire national, métropolitain et ultra-marin pour le chiffrage global ;
- les budgets principaux et annexes ;
- **les dépenses d'« achats courants »**¹⁰, qui recouvrent dans les collectivités :
 - l'intégralité des achats relevant de la section de fonctionnement¹¹ ;
 - des dépenses relevant de la section d'investissement et participant de la gestion courante interne de la collectivité (notamment les parcs mobilier, informatique et automobile, ainsi que les prestations intellectuelles).

La mission a écarté les sujets liés aux marchés complexes (par exemple les partenariats public-privé) ainsi que les sujets liés à la gestion patrimoniale (investissements immobiliers). Elle ne s'est pas non plus penchée en détail sur la diversité des modes de gestion des collectivités : certaines préfèrent la régie à l'externalisation, certaines optent pour une délégation de service public ou le transfert à un syndicat intercommunal, d'autres encore choisissent une gestion centralisée des achats compensée par une refacturation de ces achats groupés à leurs satellites...

Source : Mission (cf. annexe VII relative au périmètre des dépenses).

⁹ En revanche, sont exclus du périmètre les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les démembrements tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales (SPL), les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et d'aménagement et de construction (OPAC), les services publics industriels et commerciaux en gestion déléguée (SPIC), etc.

¹⁰ En application du décret du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État (SAE), ce dernier était responsable de la « politique des achats courants de l'État », à savoir ceux portant sur les fournitures et matériels de bureau, les matériels informatiques et progiciels associés, les matériels et services de télécommunication, les transports de biens et personnes, l'entretien immobilier, la maintenance technique, les véhicules non spécialisés et les carburants, les matériels et services d'impression, les énergies et fluides, ainsi les services financiers.

¹¹ Y compris certaines dépenses d'intervention passant par des achats (ex : formation professionnelle des régions).

Rapport

1.1.2. Les achats courants des collectivités territoriales représentaient 45 Mds € en 2014, soit 17 % de la dépense locale, en hausse moyenne de 3 % par an depuis 2010

Sur le périmètre défini par la mission, les dépenses d'achats courants des collectivités territoriales s'établissent à **45,4 Md € en 2014 au niveau national**, dont 80 % par le bloc communal, 15 % par les départements et 5 % par les régions (tableau 1). Ces dépenses ont été particulièrement dynamiques entre 2010 et 2013, avec une croissance annuelle moyenne de 3 % sur le périmètre total, tirée en particulier par les EPCI à fiscalité propre (taux de croissance annuelle moyen de 6 %) et les régions (idem).

Il convient de souligner une **certaine stabilisation de ces achats entre 2013 et 2014** (- 0,2 %), sachant que les achats courants des départements ont baissé de 1,5 %, et ceux des communes de 2,5 %. En l'absence de données comptables suffisantes, **les facteurs déterminants de l'évolution de ces dépenses ne peuvent pas être identifiés**.

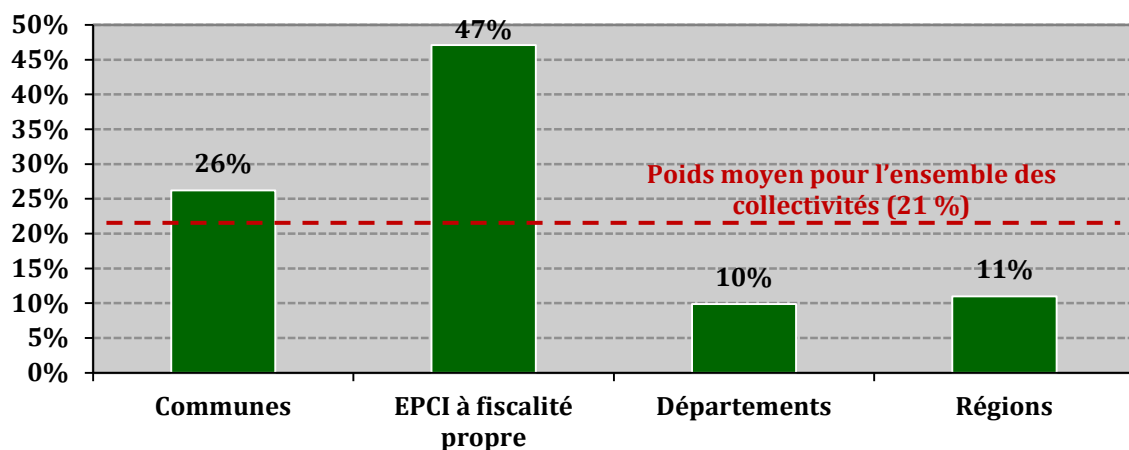
Tableau 1 : Montants des dépenses d'achats courants en France selon les échelons de collectivités territoriales entre 2010 et 2014 (montants en Mds €)

	2010	2011	2012	2013	2014
Communes	18,6	19,0	19,5	20,1	19,6
EPCI à fiscalité propre	8,6	9,4	10,2	10,5	10,9
EPCI sans fiscalité propre	5,3	5,4	5,7	5,8	5,8
Département	6,4	6,5	6,8	6,9	6,8
Région	1,8	2,0	2,1	2,2	2,3
Total	40,7	42,3	44,3	45,5	45,4
Évolution entre N et N+1	-	3,9 %	4,7 %	2,7 %	- 0,2 %

Source : DGFIP, retraitements de la mission (cf. annexe VII relative au périmètre des dépenses).

Hors dépenses des EPCI sans fiscalité propre, **ces achats courants représentent 17 % de la dépense locale en 2014¹²**. Ils pèsent dans la gestion courante des collectivités, puisqu'ils représentent en 2014 en moyenne 21 % de leurs dépenses de fonctionnement, de 10 % pour les départements à 47 % pour les EPCI à fiscalité propre (graphique 2).

Graphique 1 : Part des dépenses d'achats de fonctionnement dans le budget de fonctionnement des collectivités territoriales en 2014 (hors EPCI sans fiscalité propre)



Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission. NB : Seuls les départements métropolitains sont pris en compte. NB2 : Sont rapportés aux budgets de fonctionnement les dépenses d'achats de fonctionnement (qui ne recouvrent qu'une partie du périmètre de la mission).

¹² Sur 215 Mds € de dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2014, sur des budgets annexes et principaux des régions, départements métropolitains, communes et EPCI à fiscalité propre (source : périmètre DGCL retraité par la mission).

1.2. D'un point de vue qualitatif, les collectivités territoriales se sont inégalement investies dans l'optimisation de leurs achats

1.2.1. Les choix des collectivités territoriales dénotent une priorité donnée à l'achat local

Loin d'être exclusivement guidé par un objectif d'optimisation, l'achat est fréquemment conçu comme un levier d'action publique. Ainsi, au vu des entretiens de la mission, **l'achat des collectivités territoriales est indubitablement marqué par le souhait de mobiliser le tissu économique local**, notamment des très petites et des petites et moyennes entreprises (TPE-PME).

Cette préoccupation est :

- ◆ un enjeu politique d'une part, puisqu'il s'agit d'être visible et d'apparaître comme un acteur économique direct sur le territoire en étant donneur d'ordre ;
- ◆ un enjeu économique (voire budgétaire) d'autre part, dans la mesure où le soutien de l'activité locale a un impact direct sur les ressources fiscales et les dépenses des collectivités.

Si le cadre de la commande publique se fonde sur l'égalité de traitement, y compris géographique, **il n'interdit pas au pouvoir adjudicateur de préparer ses marchés de sorte qu'un maximum de petites entreprises puissent y répondre**. Par exemple, sur l'achat des denrées alimentaires pour l'offre de restauration collective, la préparation du marché permet d'encourager l'approvisionnement en circuit court (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Achat et approvisionnement de denrées alimentaires en circuit court

- Tenir compte, dans l'expression des besoins, des capacités quantitatives et qualitatives des fournisseurs locaux (saisonnalité des produits, capacité d'approvisionnement des fournisseurs...) ;
- Allotir le marché (par exemple avec un lot « bio ») ;
- Valoriser la présentation des produits (par exemple lors d'une commission de dégustation) ;
- Affiner les critères de sélection des offres (délai entre la récolte et la livraison, distance parcourue entre le lieu de production et celui de livraison, possibilité d'une action pédagogique du producteur...) ;
- Assurer la diffusion des offres au plus près du tissu local, notamment *via* les organismes professionnels du territoire.

Source : Mission (cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés).

Par ailleurs, l'expérience bretonne en matière de mesure des achats locaux est également éclairante sur l'accès réel des fournisseurs locaux à la commande publique : selon les données récoltées par l'association *My Breizh Open Data*¹³, entre janvier 2013 et mai 2015, 49 % du montant des marchés du conseil régional de Bretagne avaient des titulaires bretons¹⁴.

¹³ Cette association a mis en ligne, en mars 2015, un prototype de portail de données, appelé « *My Breizh Open Data – Marchés publics* », élaboré conjointement avec le conseil régional de Bretagne, à partir des informations disponibles sur 2013, 2014 et 2015 (cf. annexe III sur la dématérialisation des marchés – partie 3).

¹⁴ Présentation conjointe avec Etalab sur l'« industrialisation de la mise à disposition de données de marchés publics » (16 février 2016).

1.2.2. L'achat n'est pas reconnu, dans de très nombreuses collectivités territoriales, comme un levier de pilotage stratégique des dépenses

Face à une contrainte budgétaire accrue, **la rationalisation des dépenses d'achats devrait constituer un enjeu stratégique** pour réduire les coûts de fonctionnement et préserver les capacités d'investissement.

Or paradoxalement, tel n'est pas aujourd'hui le cas. Alors que l'État et les hôpitaux ont réalisé des économies importantes grâce à leurs politiques d'achats¹⁵, **dans de très nombreuses collectivités territoriales, l'achat n'est pas identifié comme un levier de pilotage de la dépense**. D'autres axes semblent être privilégiés, tels que la maîtrise de la masse salariale ou la baisse des investissements. Même les collectivités territoriales les plus avancées en termes d'optimisation de l'achat n'établissent que rarement une corrélation entre leurs politiques achats et leurs stratégies financières, les gains enregistrés sur les achats bénéficiant plutôt aux directions opérationnelles.

1.2.3. Cette situation est liée à la relative faiblesse de la structuration de la fonction achats

Afin d'analyser la fonction achats des collectivités territoriales, la mission a retenu les critères suivants :

- ◆ la stratégie et le portage, c'est-à-dire les orientations fixées pour améliorer la performance des achats et la capacité de la collectivité à les soutenir et les relayer ;
- ◆ l'organisation, qui renvoie à la structuration de la fonction et à la répartition des compétences et des moyens entre services ;
- ◆ la professionnalisation, qui vise le niveau d'expertise et de connaissance des techniques d'achats ;
- ◆ les pratiques d'achats, qui renvoient au processus d'achat et aux leviers utilisés pour l'optimiser ;
- ◆ le pilotage, qui regroupe l'ensemble des outils permettant de gérer les processus d'achats et de suivre leur efficience.

À l'aune de cette grille d'analyse et des entretiens avec des structures de toute taille, la mission a mis en exergue **le faible degré de « maturité »¹⁶ de la fonction achats des collectivités territoriales**.

Au niveau stratégique, rares sont les collectivités à faire de la fonction achats une priorité. Parmi les collectivités rencontrées, indépendamment de leur taille, peu d'entre elles disposent d'un élu délégué à l'achat. De même, la stratégie de se regrouper avec d'autres structures pour acheter est davantage portée par les services de la collectivité que par les élus. Globalement, les élus communaux semblent assez réticents à se départir de leurs achats au profit du niveau intercommunal, craignant de perdre leur lien privilégié avec le tissu économique environnant.

¹⁵ Sur quatre années, l'État et ses établissements publics ont dégagé en moyenne 403 M€/an (entre 2011 et 2014), et les établissements hospitaliers en moyenne 316 M€/an (entre 2012 et 2015) dans le cadre du programme de performance hospitalière pour des achats responsables (PHARE). Pour l'avenir, l'État se fixe un objectif de 700 M€/an sur une assiette totale de 28 Mds€ (hors défense et sécurité), soit un gain achat de 2,5 %, et le programme PHARE un objectif moyen de 480 M€ sur 2015-17 par rapport à une assiette totale de 25 Mds€, soit un gain achat de 1,9 % (cf. annexe VII relative au chiffrage des dépenses et marges de manœuvre envisageables).

¹⁶ Le concept de « maturité de l'achat » est employé pour évaluer le niveau de professionnalisation ou d'expertise de la fonction achats dans une organisation donnée. Les différents niveaux de maturité, ou stades d'évolution de la fonction achat au regard d'un objectif global de performance, sont généralement modélisés dans une grille qui détermine par domaines clés les exigences attendues.

Rapport

Au niveau organisationnel, historiquement, la commande publique s'est développée selon une logique avant tout juridique, le premier enjeu étant de maîtriser le risque contentieux administratif, voire pénal. D'ailleurs, cette phase de sécurisation juridique est encore en cours dans les communes de moins de 8 000 habitants et dans les intercommunalités plus rurales, où les achats, très souvent inférieurs au seuil du code des marchés¹⁷, interviennent de gré à gré. Dans de très nombreux organigrammes de collectivités, l'achat n'est pas identifié comme une fonction spécifique. Il est réalisé par les directions métiers, la direction des moyens généraux ou de l'approvisionnement se chargeant des achats transversaux, et la direction des marchés ou des affaires juridiques assurant la computation des achats pour respecter les seuils du code des marchés.

En termes de professionnalisation, la majorité des agents en charge de l'achat sont, soit des juristes responsables des marchés, soit des techniciens réalisant les achats pour le compte d'une direction métier. Peu nombreuses sont les collectivités territoriales dotées d'acheteurs disposant d'une compétence universitaire ou d'une première expérience dans le domaine. Dans les communes de moins de 5 000 habitants, le directeur des services, très polyvalent, assure les achats au fil de l'eau en prenant l'attache, au besoin, de l'intercommunalité.

En matière de pratiques d'achat, celui-ci est souvent perçu comme un acte avant tout juridique et procédural. La logique économique est rarement présente, les services privilégiant une gestion administrative des marchés aux relations directes avec les fournisseurs, notamment par crainte du délit de favoritisme (voir *infra* sur ce sujet). Même le recours à des centrales d'achats comme l'UGAP, qui tendent à faciliter l'achat en évitant les procédures de passation des marchés, est loin d'être un réflexe partagé. Les collectivités préfèrent conserver un lien privilégié avec l'économie locale et leur marge d'autonomie dans leurs choix. Il en va de même des groupements de commande auxquels les collectivités ont recours occasionnellement.

En ce qui concerne le pilotage, par méconnaissance des techniques d'achats et absence d'outils à leur disposition, les collectivités ont globalement peu développé d'outils de pilotage et disposent rarement d'une cartographie globale de leurs achats leur permettant d'identifier leurs principaux segments d'achats et leurs fournisseurs.

Néanmoins, ces constats généraux ne doivent pas occulter **l'existence de démarches de collectivités territoriales très avancées sur le sujet, qui se démarquent par le dynamisme de leur fonction achats**. Certaines collectivités ont ainsi développé de véritables politiques d'achat qui ne s'inscrivent pas uniquement dans une logique de coût et visent à faire de l'achat un levier de politique publique, permettant de réaliser des économies dites « intelligentes », au plus près du besoin de la collectivité mais aussi du territoire (développement économique, social et environnemental).

Ces initiatives sont parfois anciennes dans des villes d'une certaine taille. Elles ne sont pas uniquement l'apanage de grandes collectivités puisque des communes de moins de 20 000 habitants ont pu se doter d'une véritable fonction achats (par exemple, à la suite du recrutement d'un responsable de la commande publique formé à l'achat ou de l'accompagnement par un cabinet spécialisé).

¹⁷ À la date de la mission, le seuil de passation d'un marché public s'établit à 25 000 €HT.

1.2.4. Le manque de reconnaissance de la fonction achats tient aussi au caractère disparate de la diffusion des pratiques d'achat

La diffusion des « bonnes pratiques » d'achat passe par plusieurs réseaux, plus ou moins formels :

- ◆ elle s'appuie d'abord sur des **réseaux professionnels d'acheteurs**. Les associations de professionnels de l'achat et d'élus ont mis en place des réunions régulières, permettant des échanges de bonnes pratiques et des réflexions sur les évolutions de la commande publique. En marge de ces organisations informelles, il existe des initiatives locales portées par des réseaux plus institutionnels, tels que certaines chambres consulaires qui organisent des clubs d'acheteurs ouverts aux secteurs public et privé. Ces cercles regroupent principalement des experts qui veulent affiner leurs méthodes et techniques ;
- ◆ le **centre national de la fonction publique territoriale** (CNFPT) organise des journées d'actualité sur la thématique des achats ainsi que quelques formations dédiées aux techniques d'achat. Celles-ci sont toutefois en nombre insuffisant ;
- ◆ au niveau local, plusieurs acteurs interviennent pour accompagner et donner des conseils aux acheteurs locaux, tels que :
 - les **plateformes publiques de dématérialisation des marchés**, à l'instar d'E-Bourgogne, de Maximilien en Île-de-France, ou de Mégalis en Bretagne (cf. encadré 5 ci-dessous) ;
 - une minorité de **centres de gestion**, qui propose aux collectivités un appui en matière d'achats allant de l'assistance aux élus à la gestion administrative et juridique, voire à la coordination de groupements de commandes. Ces initiatives ne sont pas sans poser de difficultés car elles excèdent le cadre juridique de leurs compétences¹⁸.

Enfin, certaines **initiatives d'accompagnement des collectivités territoriales par l'État, qui couvrent en partie le sujet de l'optimisation de l'achat**, peuvent être citées :

- ◆ la forte mobilisation de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers, qui porte les réformes normatives et élabore des guides à destination des acheteurs ;
- ◆ l'écoute offerte par la cellule d'information juridique aux acheteurs publics (CIJAP), service téléphonique gratuit de renseignements juridiques ;
- ◆ l'implication du secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) sur les sujets de dématérialisation ;
- ◆ ou encore la plateforme de dématérialisation des factures qui sera mise à disposition des collectivités à compter du 1^{er} janvier 2017.

Force est de constater qu'**il n'existe pas de dispositif coordonné permettant de diffuser, sur l'ensemble du territoire, une culture économique de l'achat**, appelée de leurs vœux par les professionnels du secteur.

¹⁸ La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) précise, à son article 25, les compétences obligatoires et facultatives des centres de gestion. Un centre de gestion est à ce titre d'abord chargé des tâches administratives concernant les agents des collectivités (remplacements, mise en œuvre de règles d'hygiène et de sécurité, action sociale...).

2. Les collectivités territoriales auraient intérêt à mobiliser les différents leviers de performance des achats

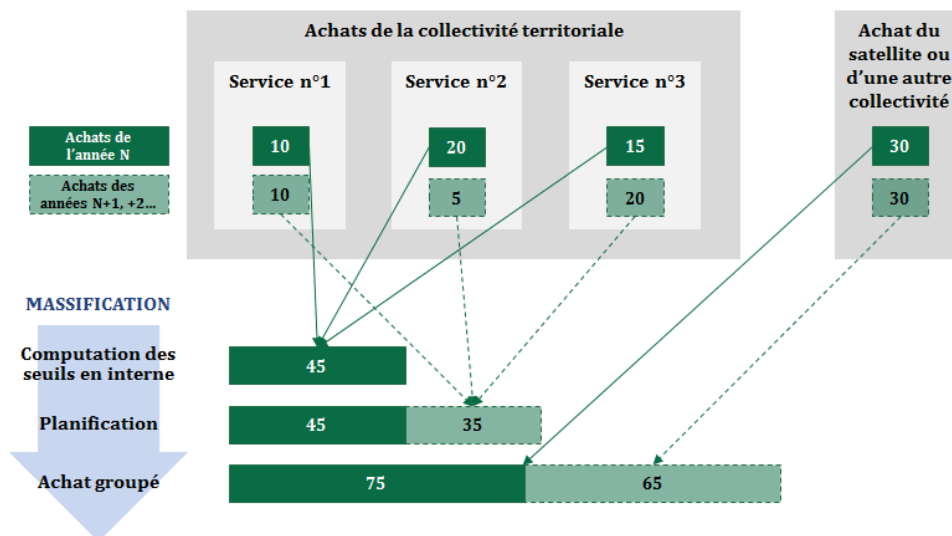
2.1. Le premier levier est incontestablement celui de la massification

2.1.1. La massification des achats repose sur leur centralisation, leur planification et leur groupement

La massification des achats consiste à regrouper plusieurs achats pour obtenir un effet volume (gains tarifaires) et réduire les coûts administratifs associés (gains sur la passation et l'exécution des marchés). Comme l'illustre le graphique 1, la mission a identifié trois leviers essentiels de massification des achats :

- ◆ le premier levier intervient au sein même de la collectivité territoriale, en **agrégeant les achats dispersés dans les services**, en commençant sur une base annuelle et en cohérence avec l'obligation juridique de computation des seuils (article 27 du CMP) ;
- ◆ le deuxième levier s'efforce de **prendre en compte les achats à venir, dans une logique pluriannuelle**, et cette planification est facilitée par les supports tels que les marchés à bons de commande et les accords-cadres (articles 76 et 77 du CMP) ;
- ◆ le troisième levier intervient en externe, par le **groupement des achats avec d'autres entités** proches de la collectivité territoriale (satellite, collectivité voisine, etc.).

Graphique 2 : Leviers de massification des achats d'une collectivité territoriale



Source : Mission (cf. annexe IV relative à la mutualisation et la massification des achats).

Selon le niveau de mutualisation souhaité, une diversité d'instruments peut être mobilisée pour grouper les achats des collectivités, chacun présentant des avantages et des inconvénients :

- ◆ le **groupement de commande** (article 8 du CMP), sans personnalité juridique, permet à ses membres de coordonner et grouper leurs achats, afin de mobiliser un effet volume et à mutualiser les procédures de passation des marchés ;
- ◆ en recourant à une **centrale d'achat** (article 9 du CMP), la collectivité est réputée respecter ses obligations de publicité et de mise en concurrence (autrement dit, elle peut en quelque sorte externaliser la passation des marchés) et elle maximise les gains liés à la massification.

Le regroupement des achats implique, en amont, un travail essentiel de standardisation, c'est-à-dire de rapprochement des besoins exprimés et de limitation du nombre de références à acquérir. Dès lors, la massification est d'autant plus efficace qu'elle s'accompagne d'une démarche, en amont, d'expression du juste besoin (voir *infra*).

2.1.2. Les instruments d'achat groupé, groupements de commande et centrales d'achat, constituent de réelles opportunités de mutualisation

2.1.2.1. Le groupement de commande est une solution relativement souple, qui peut s'adapter au degré de mutualisation souhaité par les membres

En témoigne la diversité des expériences portées à l'attention de la mission :

- ◆ l'essentiel des groupements rassemblent des collectivités territoriales et leurs satellites (par exemple, une commune avec son CCAS ou un département avec le SDIS) ;
- ◆ certains groupements rassemblent plusieurs collectivités territoriales, essentiellement sur la base de leur proximité géographique (ces groupements sont fréquemment portés par les EPCI au profit des communes membres, ou par les villes-centres) ;
- ◆ d'autres groupements, plus rares, rassemblent une ou plusieurs collectivités avec d'autres entités publiques (comme en Corse, où les établissements publics locaux d'enseignement se sont rattachés aux marchés régionaux portés par l'État).

Malgré l'intérêt qu'ils présentent, **les groupements de commande demeurent cependant insuffisamment répandus** (même si aucun dénombrement exhaustif n'existe), en raison :

- ◆ d'une part, des lourdeurs procédurales qu'ils imposent, essentiellement liées au droit des assemblées délibérantes (approbation des assemblées délibérantes, rigidité des entrées et sorties, poids des commissions d'appel d'offres (CAO)) ;
- ◆ d'autre part, des difficultés de pilotage opérationnel, puisqu'ils impliquent un important travail en amont de standardisation, de mise en cohérence du besoin et de synchronisation des commandes (ce pilotage n'est dès lors efficient que pour des biens standardisés et à partir d'un certain volume global d'achat).

Selon la mission, **pour faciliter encore le recours aux groupements de commande, des allègements procéduraux pourraient être envisagés**, en particulier :

- ◆ l'élargissement du champ des délégations de signature de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux conventions de groupements ;
- ◆ la reconnaissance explicite des « conventions-cadres » de groupements¹⁹, qui adaptent davantage encore le groupement de commande aux différents degrés de mutualisation souhaités par les membres.

Proposition n° 1 : Faciliter le recours au groupement de commande en allégeant les exigences procédurales qui y sont liées, en intégrant cet instrument dans le champ des délégations de signature à l'exécutif (article L. 2121-22 CGCT) et en reconnaissant explicitement les conventions-cadre de groupement.

¹⁹ Par exemple sur le modèle de la convention de groupement cadre, adoptée par l'agglomération d'Orléans pour 2016, qui porte sur une liste de 37 familles d'achats, et qui permet à certains marchés de ne concerner que la ville-centre et l'agglomération, et d'autres l'ensemble des communes selon leurs souhaits.

2.1.2.2. Certaines collectivités territoriales s'appuient également sur des centrales d'achat, de niveau national ou à l'échelle locale

Au niveau national, **la relation entre les collectivités et l'UGAP est ambivalente** :

- ◆ l'UGAP réalise un volume d'affaires de 630 M€ HT en 2015 avec les collectivités territoriales (sur le périmètre retenu par la mission), volume d'affaire qui a connu une croissance annuelle moyenne de 11 % par an entre 2008 et 2015. Depuis 2010, l'UGAP a en particulier développé ses « relations partenariales » avec certaines collectivités, dans lesquelles ces dernières s'engagent à un volume d'achat pluriannuel minimum, en échange duquel leur tarification est réduite ;
- ◆ pour autant, les collectivités territoriales ne représentent qu'un quart du chiffre d'affaires de l'UGAP en 2015²⁰. Celles rencontrées par la mission ont indiqué recourir à l'UGAP pour ses tarifs sur certains achats récurrents, banalisés et massifiés, ainsi que dans un souci de gain de temps et de réactivité. Elles ont également souligné le manque d'attractivité des tarifications de l'UGAP pour les petites collectivités et des insatisfactions concernant le recours de l'UGAP aux fournisseurs locaux et l'exécution des marchés (service après-vente, délais de livraison, etc.).

En parallèle, un **certain nombre de centrales d'achat locales ont vu le jour au cours des dernières années**, même si leur intervention n'a pas encore trouvé de modèle stabilisé :

- ◆ les centrales locales identifiées par la mission offrent un outil utile d'ingénierie de commande publique pour les petites entités du territoire, et les accompagnent dans la massification des achats à une échelle supra-départementale, en pérennisant une certaine structure pour soutenir les démarches de mutualisation (davantage que les groupements de commande) ;
- ◆ ces centrales sont toutefois confrontées, outre l'interrogation persistante sur la structure juridique la plus adaptée à leur activité²¹, à des incertitudes économiques non négligeables en fonction du modèle de financement retenu et de la contribution des bénéficiaires (subvention des collectivités les plus importantes, contributions forfaitaires de l'ensemble des entités bénéficiaires, tarification des services, etc.).

Encadré 3 : Centrales d'achat locales

Les centrales d'achats locales se développent depuis plusieurs années, comme :

- Cap'Aqui, créée en 2008 sous l'impulsion notamment du conseil régional d'Aquitaine ;
- Cap'Oise-Picardie, créée en 2009 à l'initiative du conseil départemental de l'Oise ;
- en 2014, Approlys, créée avec l'appui des conseils départementaux du Loiret, de Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir, et Centr'Achat, créée avec le conseil régional du Centre.

Par rapport à l'UGAP, ces centrales revendiquent une **offre de services de proximité** et leur ancrage territorial. Malgré leur intérêt, elles n'en rencontrent pas moins des difficultés de fonctionnement :

- d'ordre politique : les différents donneurs d'ordres de la centrale doivent s'accorder sur des objectifs communs ;
- d'ordre opérationnel : les acheteurs locaux recourant à une centrale doivent accepter une standardisation de leurs besoins et une coordination de leurs commandes ;
- d'ordre économique : une seule centrale locale offre un service d'achat-revente avec une tarification sur les ventes (Cap'Oise-Picardie), les autres fonctionnant grâce aux moyens mis à disposition par les collectivités fondatrices et les contributions des collectivités membres.

Source : Mission (cf. annexe IV relative à la mutualisation et la massification des achats).

²⁰ Ce « chiffre d'affaires » de l'UGAP (qui est un montant de commandes enregistrées) est dominé par l'État et ses opérateurs (1 Md € HT en 2015) et le secteur de la Sécurité sociale (650 M€ HT en 2015).

²¹ Il n'apparaît, au vu des travaux de la mission et suite à la consultation de la DAJ sur ce point, qu'une structure juridique soit plus adaptée qu'une autre aux missions d'une centrale d'achat.

Proposition n° 2 : Soutenir le recours des collectivités territoriales aux centrales d'achat, en trouvant une complémentarité entre l'UGAP et les centrales locales. L'UGAP pourrait ainsi envisager d'assouplir les conditions d'accès des petites collectivités (regroupées entre elles) aux conventions partenariales. Pour leur part, les centrales locales pourraient s'impliquer dans la coordination de l'expression des besoins des acheteurs locaux et la massification de leurs achats.

2.1.3. Les risques comme les gains attendus de la massification doivent être précisément analysés et pondérés

Les difficultés inhérentes à la massification peuvent être anticipées. La massification à grande échelle peut en effet, sur certains segments, jouer contre l'optimisation de l'achat :

- ◆ le prix ne doit pas être considéré comme l'unique déterminant de l'achat, chaque solution devant être examinée en coût complet ;
- ◆ le risque d'éviction des petites et moyennes entreprises (TPE-PME) doit être relativisé car l'acheteur public dispose toujours de la possibilité d'allotir ses marchés sur les segments dont l'offre est diversifiée et locale ;
- ◆ la massification pourrait conduire, à moyen ou long terme, à réduire la concurrence, et ce faisant à augmenter le pouvoir de négociation des fournisseurs restants dans un marché devenu oligopolistique, à réduire l'innovation, ou à créer des risques d'insécurité d'approvisionnement ;
- ◆ elle ne doit pas non plus comprimer excessivement les marges des fournisseurs.

À titre d'exemple, la mutualisation et la massification sur les deux segments d'achat étudiés par la mission ne remettraient pas en cause le recours à des fournisseurs du territoire :

- ◆ le marché des solutions d'impression est d'ores et déjà essentiellement international ;
- ◆ le marché des prestations de nettoyage restera, dans tous les cas, local (comme l'illustre d'ailleurs l'allotissement géographique constant des marchés mutualisés de nettoyage portés à la connaissance de la mission).

Réciproquement, **les opportunités liées à la massification sont réelles mais ne doivent pas être surestimées :**

- ◆ elle est le premier levier permettant d'obtenir des gains rapides et visibles, qui crédibilisent la démarche achats ;
- ◆ elle doit absolument être complétée rapidement par la mobilisation d'autres leviers, avec une approche globale de la politique d'achat : **les gains liés à la massification ne représentent que 20 à 30 % des gains envisageables** identifiés sur chaque segment d'achat (cf. graphique 3 *infra*).

2.2. Les processus d'achats ne se limitent pas à des actes juridiques mais doivent être appréhendés de façon globale

Dans de nombreuses collectivités territoriales, l'« achat » est abordé par le prisme juridique, rattaché à un « marché public » ou à son corollaire générique élargi, « la commande publique ». Pourtant, **l'achat est loin de se réduire à ce seul acte juridique :**

- ◆ d'abord, parce qu'un nombre important d'achats ne font pas l'objet de procédures de commande publique ;
- ◆ ensuite, parce que l'acheteur intervient également - voire essentiellement - en amont et en aval de la procédure de passation de marché.

2.2.1. En amont, l'expression du « juste besoin » est un élément clé de la définition d'une stratégie d'achat sur chaque segment

2.2.1.1. Un questionnement simple en amont de l'achat permet d'ajuster la dépense aux besoins réels

L'achat public, à l'instar de tout comportement de consommation, n'est pas systématiquement rationnel. Il peut répondre à une nécessité comme à une logique de confort. Il est parfois guidé par la force de l'habitude ou par les préférences individuelles, les utilisateurs raisonnant non pas en termes de besoin mais de produits déjà connus voire testés.

Or ce type de comportements engendre des coûts. Il se traduit par le renouvellement à l'identique d'un achat sans s'interroger sur la qualité nécessaire de l'achat projeté au regard des activités exercées, sur la quantité exacte requise au vu des consommations passées, sur la fréquence du besoin (faut-il nettoyer un bureau tous les jours ?), ou encore sur la possibilité de mutualiser un équipement déjà acheté au sein de la collectivité, d'allonger la durée de vie des équipements existants (exemple du mobilier d'école qui peut être entretenu et refait par un menuisier)... **En assurant l'adéquation de l'achat au besoin réel, la définition du « juste besoin » représente ainsi un véritable gisement d'économies.**

Concrètement, en amont de tout processus d'achat, l'acheteur interroge le besoin exprimé en se rapprochant des utilisateurs, des prescripteurs mais aussi des agents ayant en charge la maintenance opérationnelle. Il s'agit d'un questionnement simple mais efficace en termes d'économies, aujourd'hui insuffisamment répandu dans les collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales dont la fonction achats est la plus mature s'appuient sur les méthodes d'analyse fonctionnelle et d'analyse de la valeur du besoin²² :

- ♦ **l'analyse fonctionnelle** distingue le besoin de la fonction et du produit ou service acheté. Elle réfléchit en termes de fonctionnalités attendues pour répondre au besoin et non de produit et laisse dès lors la place à des achats innovants, voire à des produits ou services de substitution ;
- ♦ **l'analyse de la valeur** dresse un diagnostic des faiblesses du produit acheté et des coûts passés afin de mettre en évidence les surcoûts à éliminer. Elle s'appuie notamment sur le bilan des niveaux de consommation, une étude détaillée de la facturation des produits, une décomposition des différents postes de coût de la prestation ou du produit acheté... Elle raisonne en coût global pour la collectivité et permet dès lors d'évaluer la pertinence d'une externalisation et d'éclairer le montage du marché au regard des coûts cachés ou induits.

2.2.1.2. L'étude du secteur concurrentiel complète l'analyse du besoin en adaptant sa définition aux réalités du marché

Aujourd'hui peu pratiqué dans les collectivités territoriales, le « sourçage »²³ contribue à la performance de l'achat. Il se définit comme l'ensemble des démarches en direction des entreprises, préalables au lancement de la procédure de mise en concurrence.

²² Selon la norme AFNOR X 50-151, « l'analyse fonctionnelle est une démarche qui consiste à rechercher, ordonner, caractériser, hiérarchiser et/ou valoriser les fonctions ». La valeur se définit selon l'AFNOR comme une grandeur qui croît lorsque la satisfaction du besoin augmente et/ou que le coût du produit diminue. La valeur peut donc être considérée comme le rapport entre l'aptitude aux fonctions divisée par le coût des solutions

²³ Traduction française du terme anglais « *sourcing* », il porte sur un segment ou un domaine déterminé, le sourçage consiste à étudier le marché fournisseur à travers : la relation produit/fournisseur, l'étude du secteur concurrentiel, l'identification des fournisseurs présents sur le marché et ses caractéristiques de l'environnement, économique, commercial, juridique et environnemental.

Rapport

Cela va de la simple consultation des bases de données dédiées aux entreprises, à la participation à des salons professionnels, à des réunions de mise en relation des acteurs organisées par les chambres consulaires, ou à l'organisation de réunions avec les fournisseurs (parfois en lien avec les chambres consulaires et les fédérations professionnelles) afin de communiquer sur le programme d'achats de la collectivité, et de permettre ainsi aux entreprises d'anticiper et d'être plus réactives au moment du lancement de l'appel d'offres.

La mission retient au moins trois intérêts du sourcing :

- ◆ la connaissance des fournisseurs potentiels permet de s'assurer de leur capacité à répondre au besoin de la collectivité au meilleur rapport qualité-prix. En identifiant les fournisseurs potentiels, leur modalité de tarification, les gammes de produits, mais aussi les innovations et les modes d'organisation (sous-traitance ou pas), le degré de flexibilité de la production, l'acheteur est en mesure d'affiner ses stratégies d'achat ;
- ◆ le sourcing apporte à l'acheteur la maîtrise technique sectorielle nécessaire pour rédiger un cahier des charges en adéquation avec les offres du marché ;
- ◆ le sourcing favorise la concurrence et permet de limiter le nombre d'offres infructueuses, en réduisant l'asymétrie d'informations entre les collectivités acheteuses et les entreprises (notamment *via* la présentation du programme d'achats de la collectivité en amont du lancement des marchés).

Malgré sa pertinence économique et financière, **les collectivités territoriales ont fréquemment exprimé une crainte sur la pratique du sourcing** : dans des organisations marquées par une culture juridique, la crainte du contentieux (sur le délit de favoritisme en particulier – cf. encadré 4) explique en partie cette réticence.

Encadré 4 : Le délit de favoritisme

Le délit de favoritisme est le fait, selon les termes de l'article 432-14 du code pénal, pour un acheteur public - élu ou fonctionnaire - « **de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public** ». Passible de deux ans d'emprisonnement et de 200 K€ d'amende, le délit de favoritisme se caractérise par :

- un élément matériel : la violation des dispositions relatives à la liberté et à l'égalité d'accès à la commande publique ;
- un élément intentionnel : le fait de procurer à autrui un avantage injustifié.

La jurisprudence a retenu une acception large de l'avantage injustifié puisque **la seule violation des règles de passation d'un marché sans intention dolosive est constitutive de l'infraction** (Cass. Crim. 14 janvier 2014).

Source : Mission (cf. annexe I relative à l'expression des besoins).

La réforme actuelle du cadre de la commande publique donne une véritable assise juridique au sourcing²⁴. Si cette reconnaissance juridique doit inciter davantage de collectivités territoriales à recourir au sourcing, il apparaît nécessaire de modifier parallèlement la rédaction du délit de favoritisme, en précisant la volonté manifeste de favoriser une entreprise ou d'en retirer un avantage individuel²⁵. La mission tient à souligner qu'encourager les acheteurs locaux à entretenir des relations avec les fournisseurs n'est pas un renoncement à toute vigilance déontologique, et que les marges de manœuvre nouvelles trouvées dans la passation des marchés (sourcing, négociation...) s'accompagneront d'une transparence accrue sur les pratiques des acheteurs.

²⁴ La directive du 26 février 2014 a ouvert la possibilité sous certaines conditions de « réaliser des consultations du marché en vue de préparer la passation de marché et d'informer les opérateurs économiques de leurs projets et de

Proposition n° 3 : Modifier la rédaction du délit de favoritisme en réintroduisant un élément d'intentionnalité dans l'article 432-14 du code pénal.

2.2.1.3. Les analyses du besoin et du marché fournisseur conduisent à définir la stratégie d'achat en amont du lancement d'un marché

À l'issue du travail amont sur l'expression du besoin de la collectivité en fonction de l'offre disponible, l'acheteur définit une « stratégie d'achat » avant de lancer le marché.

Premièrement, la collectivité peut décider d' « **acheter moins** » en :

- ◆ internalisant ou externalisant la prestation ou le produit : au regard des moyens dont disposent la collectivité, notamment humains (compétences, matériels), ou des risques liés à l'externalisation (rupture d'approvisionnement, risque de dépendance à un fournisseur, fuite d'informations stratégiques), l'étude préalable du besoin peut conclure à l'opportunité d'une internalisation ou d'une externalisation ;
- ◆ réduisant les consommations : c'est un levier pertinent lorsque l'analyse préalable du besoin montre une surconsommation, un fort décalage entre les quantités achetées et les quantités consommées, la possibilité d'adapter le niveau de service au regard du besoin, ou encore la faible qualité des produits achetés impliquant des remplacements fréquents. La collectivité peut alors choisir de limiter les enveloppes budgétaires mais surtout d'agir sur les comportements de consommation ;
- ◆ optimisant la gestion des stocks : en fonction du besoin et de la réactivité des fournisseurs, le volume de stocks-tampon peut être revu.

Deuxièmement, la collectivité peut s'orienter vers une stratégie de baisse des coûts en achetant « **moins cher** » à travers :

- ◆ les leviers de massification présentés dans la partie 2.1 ci-dessus ;
- ◆ la décomposition des coûts des fournisseurs et des processus de production pour :
 - peser sur les prix lors des négociations en identifiant les marges brutes du fournisseur ;
 - minimiser les surcoûts de production en exprimant un besoin existant sur le marché ;
 - séquencer le marché en fonction des différentes entreprises intervenant dans la production pour limiter les coûts d'intermédiation ;
- ◆ la stimulation de la concurrence : il s'agit de minimiser le risque de marché infructueux et d'obtenir des prix compétitifs en diffusant très largement l'offre.

leurs exigences en la matière ». L'article 4 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics reconnaît désormais explicitement le droit de mener des « consultations préalables au marché ».

²⁵ Sur ce point, la mission rejoint l'analyse de plusieurs rapports récents qui ont proposé de recentrer le délit sur la notion d'intention dolosive de l'acheteur public (cf. rapport de Jean-Louis Nadal sur l'exemplarité des responsables publics de janvier 2015 et rapport de Martial Bourquin sur la commande publique d'octobre 2015).

Rapport

Troisièmement, l'objectif de « **mieux acheter** » peut prévaloir :

- ◆ en prenant en compte le coût complet²⁶ de l'achat ;
- ◆ en substituant le cas échéant un produit plus performant à un autre ;
- ◆ ou encore en standardisant le besoin.

Quelle que soit l'option retenue, **seules les collectivités présentant un certain degré de maturité de leur fonction achats sont en mesure de modéliser leur choix et de formaliser des stratégies d'achat pour un segment donné.** Très souvent, la tactique choisie intègre plusieurs leviers d'achat.

2.2.2. Le cadre de la commande publique est une « boîte à outils » au service de l'achat, dont le potentiel peut être décuplé par la dématérialisation

2.2.2.1. L'ingénierie des marchés doit permettre aux collectivités d'organiser l'optimisation de chaque processus d'achat

La stratégie d'achat retenue par la collectivité se cristallise d'abord dans la rédaction et la passation d'un marché, lorsque le montant de l'achat l'exige, en appliquant les règles correspondantes de la commande publique (marché en procédure adaptée, formalisée...).

Loin d'être seulement préoccupé par la sécurité juridique, **le code des marchés publics est irrigué par un principe de concurrence**, facteur clé de la baisse des prix, de la stimulation de la qualité et de soutien de l'innovation.

La réforme récente du code s'efforce d'en faire un outil plus simple, afin de faciliter le développement d'une approche économique de l'achat public :

- ◆ grâce aux techniques d'allotissement et aux différentes clauses autorisées, il permet aux acheteurs de **concilier les multiples orientations, parfois contradictoires, que les décideurs politiques souhaitent donner à l'achat**, qui doit être local, socialement responsable, écoresponsable et budgétairement efficace ;
- ◆ il **autorise et accompagne les entités publiques dans leurs relations avec les fournisseurs**, en amont de la procédure (pratiques de sourçage), pendant son déroulement (phases de négociation) et en aval (lors de l'exécution du marché - voir ci-dessous sur ce sujet) ;
- ◆ enfin, il **encourage et sécurise la dématérialisation des procédures** de marchés publics, et offre ce faisant des opportunités réelles pour moderniser l'ensemble de la chaîne de l'achat public.

²⁶ Le coût complet prend en compte :

- les coûts relatifs au marché lui-même (préparation, passation et suivi de l'exécution) ;
- les coûts (et gains) relatifs au produit ou à la prestation achetés sur l'ensemble de la durée pendant laquelle l'entité en bénéficiera (dite « cycle de vie » du produit), tels que le coût d'acquisition, le coût de fonctionnement, le coût de maintenance, etc. ;
- les coûts associés, comme, le cas échéant, les coûts de stockage, logistique et d'approvisionnement.

2.2.2.2. La dématérialisation des marchés offre d'importantes opportunités de modernisation de la fonction achats des entités publiques

Les obligations croissantes de dématérialisation des marchés publics²⁷ sont des opportunités supplémentaires d'optimiser et de moderniser l'ensemble du processus d'achat. Elles s'appuient, en pratique, sur des plateformes qui offrent une diversité de fonctionnalités pour suivre et optimiser les démarches (cf. encadré 5).

D'un point de vue budgétaire, la dématérialisation des pièces et des procédures de marchés, ainsi que de l'exécution de la dépense, contribuera à **alléger les coûts de gestion** :

- ◆ selon la Commission européenne, « *les entités publiques qui ont déjà adopté la passation électronique de marchés déclarent avoir réduit leurs dépenses relatives aux passations de marchés de 5 à 20 %* » (communiqué de presse d'avril 2012) ;
- ◆ selon la fiche d'impact relative au projet d'ordonnance sur la facturation électronique²⁸ (juin 2014), cette dernière doit permettre aux collectivités territoriales d'économiser, à compter de 2020, 260 M€/an.

D'un point de vue économique, elle **accroîtra la concurrence et facilitera l'accès des entreprises à la commande publique**, grâce à une visibilité accrue des procédures de publicité, une simplification des modalités de candidature et une transparence accrue sur les conditions d'attribution. À titre d'exemple, le dispositif de marché public simplifié (MPS) permet, depuis début 2014, le pré-remplissage de données et l'automatisation de la collecte de documents auprès des autorités, avec le seul numéro SIRET de l'entreprise.

D'un point de vue plus global, la dématérialisation forcera **la transformation des administrations**, même si cette dernière exigera un investissement important en termes de conduite du changement et d'accompagnement des usages.

Encadré 5 : Plateformes de dématérialisation des marchés

Pour accompagner les collectivités territoriales dans leurs démarches de dématérialisation depuis le début des années 2000, un écosystème d'acteurs publics et privés s'est développé. Ainsi, aux côtés des éditeurs et opérateurs privés, sont apparues des plateformes publiques, telles que :

- la plateforme des achats de l'État (PLACE), créée par arrêté du 11 octobre 2012, pour dématérialiser les procédures de marché de l'État ;
- des plateformes mises en places au niveau local, comme* :
 - celle de la plateforme « E-Bourgogne », lancée en 2004 et désormais portée par un GIP au profit de près de 1 400 collectivités bénéficiaires ;
 - celle de la plateforme « Mégalis Bretagne », lancée en 2007 en région Bretagne, et portée par le syndicat mixte éponyme chargé des projets de développement numérique du territoire ;
 - celle de la plateforme « Maximilien », lancée en 2013 en région francilienne et portée par un GIP.

Le développement de ces plateformes vise à **partager des outils qui facilitent l'accès des entreprises du territoire aux appels d'offres des collectivités**, en mutualisant les coûts de développement et de maintenance. Elles offrent une diversité de services aux collectivités, à commencer par l'accès à un profil d'acheteur et à des salles de marchés virtuelles. Elles peuvent également mettre à disposition d'autres fonctionnalités, telles qu'une messagerie électronique sécurisée, des documents de consultation standardisés, un module d'archivage des pièces, etc.

*Source : Mission (cf. annexe III relative à la dématérialisation). * Ces exemples n'ont pas de prétention exhaustive : selon les interlocuteurs de la mission, il existerait une quarantaine de plateformes publiques dématérialisées.*

²⁷ En application de la directive 2014/24/UE en cours de transposition, les marchés publics supérieurs aux seuils européens devront faire l'objet d'une procédure entièrement dématérialisée à compter du 18 octobre 2018.

²⁸ En application de l'ordonnance du 26 juin 2014, les collectivités territoriales seront tenues d'utiliser la facturation électronique à compter du 1^{er} janvier 2017. L'obligation sera progressive, entre 2017 et 2020, afin de tenir compte de la taille et de la capacité des entreprises. Elle s'appuiera sur une solution logicielle mutualisée mise à disposition par l'État, à savoir un portail dénommé « Chorus Portail Pro ».

Rapport

Par ailleurs, **l'ouverture des données relatives aux marchés publics en *open data* ouvre plus encore des perspectives positives de contrôle pour les citoyens et de pilotage de l'achat pour les collectivités publiques.** En effet, en parallèle des marges de manœuvre nouvelles que les acheteurs trouvent dans la passation des marchés (sourcing, négociation...), la transparence des données sur les marchés publics attribués et exécutés doit être assurée. Elle sera notamment portée par :

- ◆ l'ouverture des « données essentielles » relatives aux marchés publics d'un montant supérieur à 25 K€ HT²⁹ ;
- ◆ la publication en *open data* des documents administratifs (dont font partie les documents de marchés publics des collectivités territoriales) qui sont communiqués³⁰.

Proposition n° 4 : Assurer la transparence des données sur les marchés publics attribués et exécutés (*open data*) et valoriser leur réutilisation, notamment à des fins d'analyse de l'achat public local, de parangonnage entre acheteurs (analyse des coûts) et de sourcing.

2.2.3. En aval, le suivi de l'exécution des marchés ne doit pas être négligé

Les acheteurs se voient fréquemment reprocher, par les directions opérationnelles, la baisse de la qualité du service ou du produit acheté. La performance de l'achat est également menacée par la surconsommation, l'augmentation du volume pouvant préempter les gains achats obtenus sur le prix.

Le suivi de la bonne exécution du marché s'appuie d'abord sur une mobilisation de l'ensemble de la collectivité pour l'assurer :

- ◆ la vérification du service fait doit être réalisée par la direction bénéficiaire du bien ou du service³¹ ;
- ◆ des indicateurs de suivi peuvent objectiver le respect des engagements des fournisseurs (taux de conformité, respect des délais, etc.) ;
- ◆ des procédures internes sont utiles pour prévoir un dialogue entre le service prescripteur-bénéficiaire et le service chargé de l'achat, afin de vérifier que l'achat réalisé correspond effectivement au besoin, de comprendre les éventuelles sur ou sous-consommations de marchés et pour identifier les pistes de renégociation.

Le cas échéant, **des instruments sont (ou peuvent être) prévus dans le marché pour sanctionner ou récompenser la qualité de l'exécution**, voire adapter cette dernière :

- ◆ des mécanismes d'incitation à la performance peuvent être prévus, comme une clause d'intéressement aux progrès effectués au cours du marché par rapport aux objectifs contractuels ;
- ◆ les clauses de pénalité doivent être appliquées ;

²⁹ Le décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics prévoit ainsi, à son article 107, l'ouverture des « données essentielles » du marché, connues avant le début du contrat (telles que l'identification de l'acheteur, la nature et l'objet du marché public, la procédure de passation utilisée, le lieu principal d'exécution des prestations, sa durée, son montant et ses principales conditions financières).

³⁰ Cf. projet de loi pour une République Numérique, déposé à l'assemblée nationale le 9 décembre 2015 et en cours de discussion à la date de la mission.

³¹ L'exemple des prestations de nettoyage est particulièrement révélateur, le suivi de l'exécution et de la qualité des prestations apparaissant comme la première garantie de l'optimisation de cet achat (cf. annexe IX). Les collectivités interrogées par la mission ont par exemple indiqué :

- prêter une attention particulière au taux d'encadrement prévu par les prestataires ;
- avoir organisé un contrôle interne de la qualité des prestations (notamment inopinés) ;
- s'efforcer d'appliquer les clauses de pénalité en cas de non-respect des engagements du titulaire.

Rapport

- ◆ les modifications en cours d'exécution et renégociations de contrats exigent d'être utilisées à bon escient, en étant toujours justifiées et transparentes.

À plus long terme, le **retour d'expérience** sur chaque marché alimente l'expression du juste besoin et la rédaction du marché suivant.

2.3. La performance des achats nécessite enfin une organisation dédiée et une professionnalisation accrue

La mission a rencontré et échangé avec de nombreuses collectivités présentant une grande diversité d'organisations. À l'aune de leurs expériences, elle a identifié les conditions suivantes de réussite d'une démarche d'optimisation.

2.3.1. Sans qu'il soit possible de définir une organisation optimale, un pilotage centralisé de l'achat est souhaitable

Il n'existe pas de modèle unique d'organisation de la fonction achats. Selon la culture interne de la collectivité et les choix politiques ou managériaux, les collectivités peuvent opter pour une organisation :

- ◆ totalement décentralisée, où les directions métiers portent seules la démarche d'achat ;
- ◆ semi-décentralisée, la direction achats prenant en charge les achats transversaux ou les achats des petites directions ;
- ◆ déconcentrée, dans la mesure où le service des achats s'appuie sur des centres de service partagés dans les pôles opérationnels ;
- ◆ centralisée, l'achat constituant soit une direction autonome soit un service d'une autre direction en général celle de la commande publique ou des finances.

En fonction du modèle adopté et des choix internes, le service achats prend en charge une partie ou la totalité des achats ou se limite à un rôle de pilotage et de coordination. **Sans qu'il soit pertinent de définir un organigramme cible, les entretiens de la mission ont fait ressortir les avantages d'une centralisation du pilotage de l'achat** (stratégies, outils communs, règles, formation) et des marchés transversaux qui favorise une approche commune des achats, unifie les méthodes de travail et facilite la globalisation de certains achats.

Ils ont également montré la **pertinence d'une dissociation de la fonction achats** :

- ◆ de la logique opérationnelle pure qui conduit parfois à privilégier des solutions techniques sans considération des coûts, voire des fournisseurs déjà connus ;
- ◆ de la fonction d'approvisionnement, assurée par la direction des moyens généraux ou de la logistique.

Enfin, ils ont mis en exergue les synergies entre juristes et acheteurs dans le montage d'un projet d'achat et la nécessaire coordination du service achats avec la direction des finances pour piloter les dépenses d'achats.

Quel que soit le modèle retenu, la structuration d'une fonction achats nécessite une taille minimale. Il va de soi que dans les collectivités qui ne disposent même pas d'une fonction marché structurée, une telle proposition est dénuée de sens. Sans nécessiter des moyens humains conséquents, la démarche requiert au minimum un coordonnateur dédié ; il peut s'agir d'un personnel mutualisé au niveau intercommunal³².

³² Dans les nouvelles intercommunalités dont les villes centres ont parfois moins de 8 000 habitants, cela pourrait supposer un recrutement.

2.3.2. Le développement de politiques d'achats nécessite une professionnalisation des acheteurs ainsi qu'une acculturation des élus, des dirigeants et des services des collectivités

Métier encore insuffisamment reconnu, l'achat dans le secteur public réclame des compétences spécifiques mêlant maîtrise des techniques d'achats (négociation, compréhension des prix....) et respect du code des marchés publics. Il repose sur une véritable acculturation des logiques du public et du privé, qui intervient :

- ◆ **soit par le recrutement d'un acheteur expérimenté** : ce professionnel diffuse au sein du service de la commande publique et de la collectivité une nouvelle culture de l'achat, tout en se formant aux spécificités du secteur public. Il peut être issu du secteur privé (Lyon, Orléans, région Centre, Métropole de Bordeaux...), de l'État (Toulouse) ou des établissements publics hospitaliers (Villeurbanne) ;
- ◆ **soit par la formation continue des acheteurs ou des juristes spécialistes des marchés** afin de leur donner les fondamentaux des techniques d'achats et permettre le passage d'une logique juridique à une logique économique de l'achat ;
- ◆ **soit par le recours à un cabinet de conseil** capable d'accompagner les agents dans la structuration de la démarche et de leur transmettre des réflexes d'achats.

Il s'agit de passer d'un paradigme essentiellement juridique de l'achat à une approche économique et budgétaire, partagée non seulement par le service achat, mais également par les élus et les agents.

3. Générer des gains achats importants implique un portage politique fort et un pilotage financier fin

3.1. La mobilisation des leviers identifiés par la mission permettra à chaque collectivité d'obtenir des gains achats

Selon les estimations habituelles de la littérature économique sur les achats, les gains achats envisageables dans le secteur public se répartissent de la manière suivante selon les différents leviers :

- ◆ **trois leviers sont liés à la fonction achats elle-même**, dont :
 - la massification des achats (voir ci-dessus) ;
 - l'ingénierie des marchés et leur suivi, propres à la réglementation du secteur public, recouvrent 10 à 20 % des gains achats envisageables ;
 - la rationalisation du besoin et des comportements de consommation génère 30 à 40 % des gains achats ;
- ◆ un dernier levier est lié à l'amélioration des processus de fonctionnement des collectivités (par exemple la dématérialisation des processus), qui dépassent les logiques achats *stricto sensu* (en intégrant des considérations d'ergonomie, de relations avec les usagers, etc.) ; il serait à l'origine de 20 à 30 % des gains achats.

Ainsi, **plus la démarche achats imprègne les processus et les décisions de la collectivité, plus les gains achats sont importants** (cf. graphique 3).

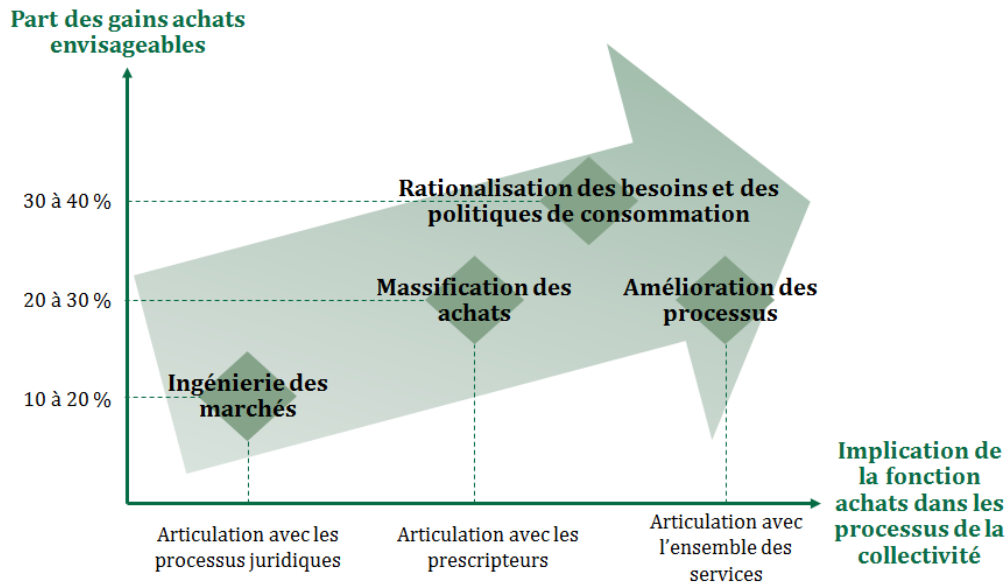
Par exemple, en ce qui concerne le segment des solutions d'impression :

- ◆ l'ingénierie des marchés conduit à mieux rédiger le cahier des charges et à prévoir des clauses d'incitation à la performance ;

Rapport

- ◆ la massification des achats rassemble les achats de consommables de l'ensemble des services de la collectivité voire de ses satellites, et est un puissant levier pour peser sur un marché international et concurrentiel ;
- ◆ la rationalisation des besoins vise à adopter une politique de consommation économe (par exemple, avec le passage à des machines collectives plutôt qu'individuelles, le recours automatique aux impressions noir et blanc et recto-verso, etc.) ;
- ◆ l'amélioration des processus réinterroge plus fondamentalement l'organisation de la collectivité, notamment sur son recours au papier ou à la dématérialisation.

Graphique 3 : Gains achats envisageables en fonction du degré d'implication de la fonction achats dans les processus de la collectivité



Source : Mission.

Ces gains achats sont cristallisés tout au long du processus d'achat (cf. graphique 4) :

- ◆ la majorité est liée au travail réalisé sur la phase amont de l'achat, lors de l'expression du besoin ;
- ◆ pour autant, pour ne pas être perdus par la multiplication des surcoûts, ils exigent d'être finement suivis et sécurisés.

Rapport

Une **diversité d'expériences positives d'optimisation** a été portée à l'attention de la mission et illustre le potentiel de gains achats envisageables à l'échelle de chaque collectivité :

- ◆ l'optimisation des achats à la ville de Paris lui permet de dégager des économies achats annuelles moyennes constatées entre 2010 et 2015 de 11 % par rapport au montant estimé de la dépense sur la durée totale des marchés ayant fait l'objet d'une optimisation³³ ;
- ◆ l'externalisation des prestations de nettoyage des locaux (hors collèges) du département de la Moselle depuis 2010 aurait permis de réduire les coûts de 20 % alors même que le parc immobilier concerné augmentait de 11 % ;
- ◆ les gains tarifaires obtenus sur l'électricité en 2015 par les centrales d'achat locales Approlys et Centr'Achat, en combinant le levier de la massification et l'ouverture du marché, sont compris entre 5 et 10 % par rapport aux tarifs réglementés ;
- ◆ le groupement de commande de nombreuses villes et CCAS de la région lyonnaise (notamment Lyon, Villeurbanne, Caluire...) en matière de fournitures de bureau permet aux membres qui y recourent de combiner des gains tarifaires, des gains de procédure (avec une commande en ligne) et le choix de produits écoresponsables inscrits au catalogue ;
- ◆ en réduisant le nombre de références et en revoyant les modalités de livraison, la ville d'Orléans indique avoir réduit de 36 % ses dépenses de fournitures.

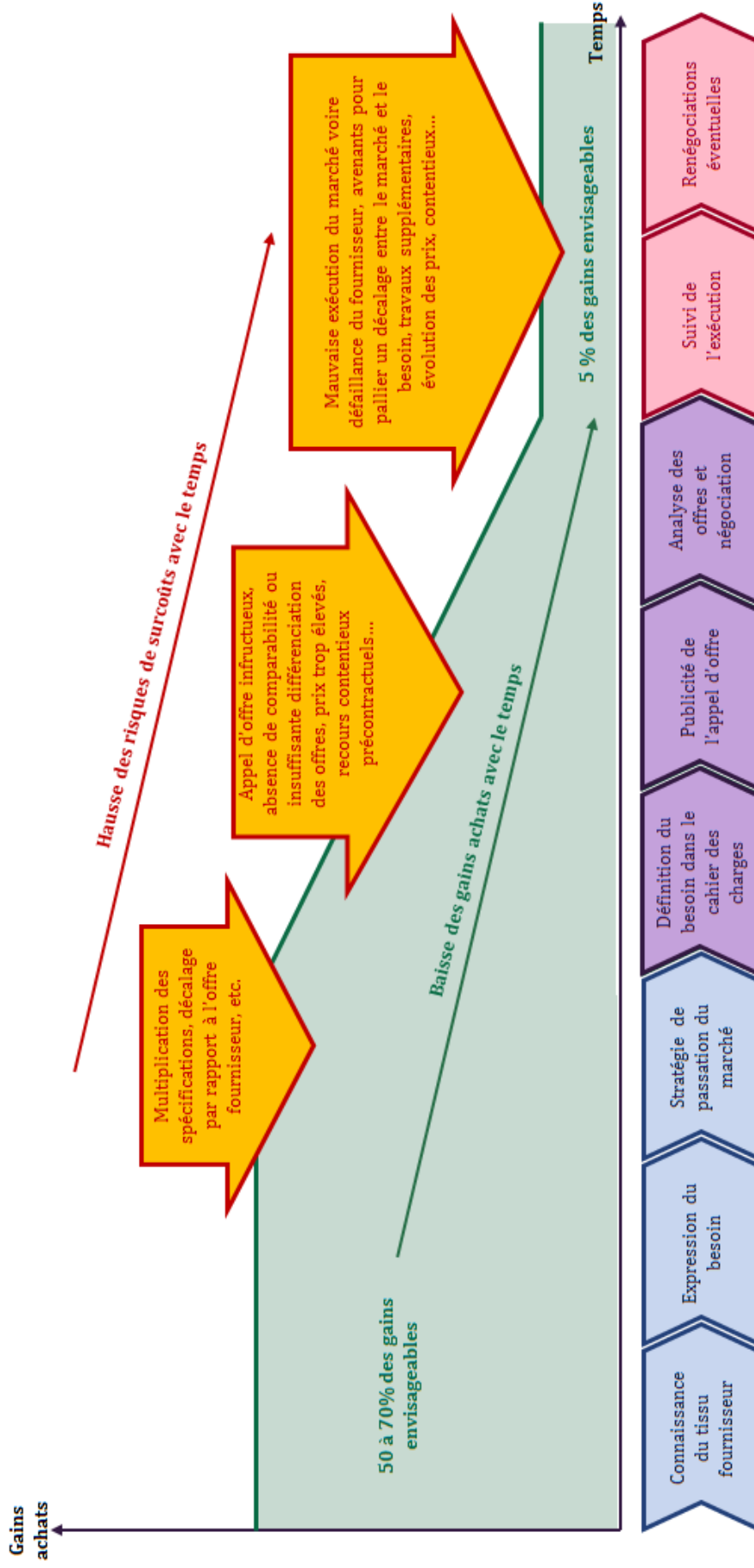
Globalement, les interlocuteurs responsables des achats dans les collectivités d'une dimension moyenne ou grande (conseils régionaux, conseils départementaux, communautés urbaines et d'agglomération, communes de plus de 40 000 habitants) estimaient que :

- ◆ les gains achats potentiels varient fortement en fonction des segments d'achat concernés ainsi que du degré de structuration de la démarche achat de la collectivité ;
- ◆ **des gains achats cibles de 3 à 5 % de l'assiette des dépenses étaient atteignables**³⁴.

³³ La fonction achats de la ville de Paris a été structurée par la direction des achats, créée entre 2009 et 2011 puis fusionnée avec la direction des finances. La direction des achats s'est positionnée comme fonction support au service des directions dites « opérationnelles ». Elle a centralisé l'essentiel des achats de la collectivité, à l'exception des petits montants, afin de permettre aux directions opérationnelles de se recentrer sur leur cœur de métier et afin d'optimiser les achats. Elle a réalisé un travail important de recensement et de rationalisation des besoins, de programmation des achats et d'élaboration de stratégies par segments (en adaptant les stratégies et objectifs à chaque segment – recours aux enchères électroniques inversées, inclusion de clauses sociales, etc.). Son intervention a permis de générer des gains importants sur les marchés passés, étalés sur la durée de ces derniers, et croissants dans le temps (au fil de l'élargissement des segments concernés) : ces gains s'élèvent en moyenne à 11 % de la dépense anticipée avant le lancement des marchés (soit en moyenne 76 K€/an sur 720 K€). (Source : éléments transmis par la ville de Paris à la mission).

³⁴ Il convient de bien distinguer la cible de gains sur un segment d'achat, qui peut parfois dépasser 10 % de l'assiette des dépenses sur ce segment, et celle fixée pour l'ensemble des achats des collectivités, sachant que ces derniers comprennent une diversité de segments dont l'optimisation est plus ou moins aisée et rapide.

Graphique 4 : Évolution des gains achats potentiels et des risques de surcoûts au fil du processus d'achat



Source : Mission.

3.2. Pour que la politique d'achats contribue à l'optimisation des dépenses, elle doit être portée à un haut niveau stratégique et articulée avec un suivi financier

3.2.1. Un portage politique et managérial fort est indispensable pour amplifier les bénéfices de la politique d'achats

3.2.1.1. Le caractère stratégique de l'achat doit être reconnu

L'optimisation financière de l'achat cristallise les craintes des élus comme des agents :

- ◆ pour les élus, elle serait par nature contraire au développement du tissu de petites et moyennes entreprises locales ;
- ◆ pour les agents, elle conduirait à l'acquisition de produits de moindre qualité en privant leur service de son autonomie dans le choix de ses achats.

Pour déconstruire ces *a priori* et donner un véritable élan à la politique d'achats, il est nécessaire d'objectiver les priorités de la collectivité et de les relayer au sein des services.

À cette fin, **l'élaboration d'un document de cadrage articulant l'objectif d'économies avec d'autres priorités sociales et environnementales**, permet de mobiliser les cadres et les agents de la collectivité autour d'objectifs clairs et de réduire ainsi la résistance au changement. Au-delà d'un affichage précis des orientations financières, la réussite de la démarche repose sur un portage politique fort *via* notamment **la désignation d'un élu et un soutien managérial** permettant de légitimer et de relayer la démarche dans les services.

3.2.1.2. La démarche d'optimisation des achats requiert un pilotage global

La définition d'une politique d'achats optimisée passe par :

- ◆ une **cartographie des achats**, qui permet une connaissance fine des dépenses et des marchés afin d'identifier les segments d'achats à forts enjeux :
 - soit parce qu'ils constituent un volume financier important ;
 - soit parce que leur massification est susceptible de générer un effet de volume ;
 - soit parce qu'ils présentent un risque économique particulier (dépendance à un fournisseur, rupture de la chaîne d'approvisionnement...)
- ◆ l'élaboration d'un **plan d'action** hiérarchisé dans le temps ;
- ◆ le suivi d'**indicateurs de performance** permettant d'assurer le suivi de la démarche et de valoriser ses résultats ;
- ◆ la définition de **procédures** stabilisées avec les directions opérationnelles à travers l'élaboration de guides, voire de contrats de services.

3.2.1.3. Partagée et relayée, la démarche doit impliquer l'ensemble des services

La politique d'achats doit s'accompagner d'un **management participatif** permettant de faire de l'achat optimisé un réflexe et une culture partagés. Les services prescripteurs doivent être associés à la démarche et pas seulement à l'identification du besoin.

Rapport

La création d'instances de coordination et de dialogue sur l'achat, tout comme la définition de contrats de services entre le service achats et les directions opérationnelles sont autant de bonnes pratiques facilitant la démarche.

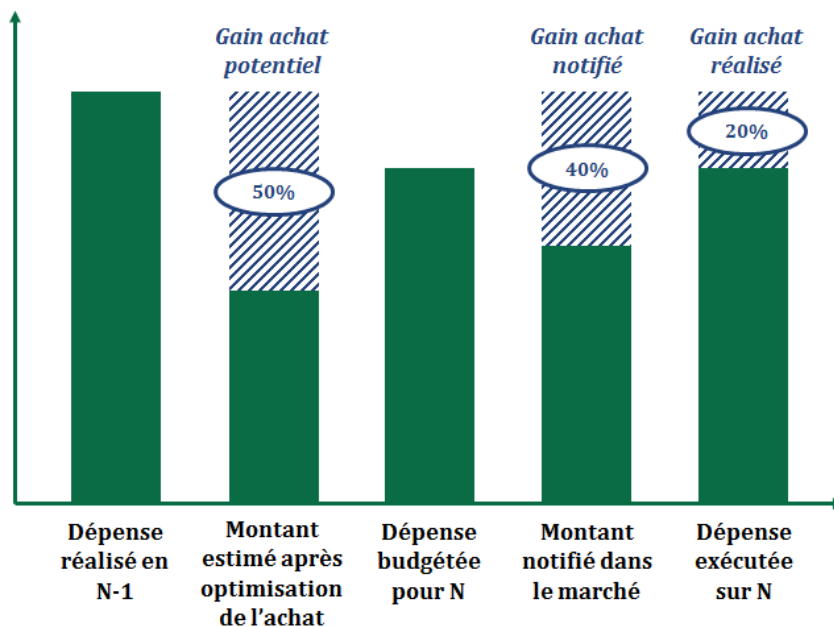
3.2.2. Les gains achats exigent d'être suivis et pilotés finement pour être transformés en marges de manœuvre budgétaires

3.2.2.1. La transformation des gains achats en gains budgétaires n'est pas automatique

Les « gains achats », qui mesurent la *performance de la politique d'achat*, doivent être distingués des « gains budgétaires », qui sont les économies budgétaires constatées. Ces deux notions appréhendent des réalités différentes :

- ◆ le gain achat est comptabilisé lorsque le prix baisse ou augmente moins vite que le prix du marché, alors que le gain budgétaire n'intervient qu'à la baisse de la dépense (même si l'impact budgétaire n'est pas constaté, un gain achat peut avoir évité des dépenses potentielles) ;
- ◆ le gain achat est comptabilisé à volume constant, alors qu'un gain budgétaire peut-être mesuré par une baisse du volume acheté sans amélioration du prix ;
- ◆ le gain achat est calculé sur une base annuelle, quelle que soit la date d'initiation de l'achat, alors que le gain budgétaire est proratisé en lien avec l'exercice budgétaire ;
- ◆ le gain achat est lui-même pluriel (comme illustré sur le graphique 5), entre :
 - un « gain potentiel », identifié lors de la préparation de la stratégie achat ;
 - un « gain notifié », relevé lors de la notification du marché ;
 - un « gain réalisé », comptabilisé à l'issue de la durée de vie du marché.

Graphique 5 : Mesure des gains achats au fil du temps (estimation, notification, exécution)



Source : Mission.

La transformation d'un gain achat en gain budgétaire est rendue d'autant plus délicate que :

- ◆ il n'existe pas de calcul officiel et stabilisé du « gain achat » ;
- ◆ les gains sont souvent liés à des dépenses imputées sur les budgets des directions opérationnelles et services métiers, sans centralisation des achats ni des marchés ;
- ◆ rares sont les liens entre achats et budgets dans les procédures internes et les logiciels des collectivités (rares interfaçages entre les logiciels achats et finances) ;
- ◆ un certain nombre de responsables estiment que les variations de volume ne ressortent pas de la fonction achats mais du contrôle de gestion ;
- ◆ il n'existe pas de règle de transformation des gains achats en gains budgétaires.

En pratique, la mission a fréquemment constaté que **les marges de manœuvre dégagées grâce à l'optimisation des achats n'étaient pas identifiées et portées à l'attention des élus** en vue de leur réallocation.

3.2.2.2. Certaines bonnes pratiques favorisent l'effectivité budgétaire des gains achats, en particulier leur pilotage financier

La transformation des gains achats en gains budgétaires exige d'abord une **fiabilisation du suivi de ces gains**, et en particulier le recours à une méthode partagée de calcul des gains³⁵. Elle implique également un **appui sur le système d'information financière** pour :

- ◆ identifier puis suivre les gains achats ;
- ◆ rapprocher gains achats et gains budgétaires (avec l'aide du contrôle de gestion pour corriger les effets de périmètre et pour « annualiser » les gains achats observés sur la durée d'un marché) ;
- ◆ suivre certains indicateurs de performance de la démarche achat, tels que la dissidence ou la surconsommation des services.

Plus largement, l'effectivité budgétaire des gains achats est renforcée par **l'organisation d'un dialogue étroit entre la fonction achat et la fonction financière**, comme :

- ◆ des échanges réguliers entre les responsables des achats et la direction financière, afin d'identifier les risques de surconsommation ou les opportunités liées à un renouvellement de l'achat ;
- ◆ l'articulation entre l'exercice annuel de planification des achats et celui de préparation budgétaire ;
- ◆ une implication du responsable des achats et du contrôle de gestion pour valider la faisabilité des gains achats ciblés et suivre l'exécution des marchés.

Proposition n° 5 : Établir une méthode commune de calcul des gains achats dans les collectivités territoriales, sur la base de travaux déjà menés par l'État et les établissements hospitaliers (programme PHARE).

³⁵ La direction des achats de l'État (DAE) et le programme PHARE calculent les gains achats :

- à iso-volume, en comparant le « nouveau prix » (après intervention de l'acheteur) au « prix de référence » (prix historique ou prix de marché) ;
- sur une base de douze mois glissants (afin de pouvoir comparer les projets quelle que soit leur durée effective), avec une proratisation par année civile (afin de pouvoir mesurer leur impact sur les dépenses de l'année) ;
- en distinguant (i) en amont de la démarche d'optimisation, les gains « identifiés » ou « cibles » ; (ii) lors de la conduite du projet, les gains « notifiés » ou « sécurisés » ; (iii) en aval de l'exécution, les gains « réalisés ».

4. Pour dégager de substantielles marges de manœuvre financières, il conviendrait de généraliser au plan national les démarches d'optimisation des achats

4.1. La mission recommande d'accompagner et d'inciter les collectivités à saisir les opportunités d'optimisation des achats

Au préalable, il convient de souligner que les démarches d'accompagnement et d'incitation proposées s'inscrivent dans le **respect du principe constitutionnel de libre administration** des collectivités territoriales. Elles n'ont pas pour objet de restreindre leur autonomie mais visent au contraire à desserrer la contrainte budgétaire actuelle en leur redonnant de nouvelles marges d'action à travers un accompagnement accru et une coordination territoriale renforcée.

4.1.1. La création d'une filière de formation initiale et continue permettrait de faire de l'achat une culture partagée

La parution des nouvelles règles, davantage axées sur la logique économique de l'achat, constitue une opportunité pour transmettre les réflexes de l'achat, sachant qu'à ce jour, de nombreux secrétaires de mairie ne disposent d'aucune formation à la commande publique. À cette fin, une attention particulière doit être accordée à la formation initiale et continue des agents territoriaux.

Au-delà de sessions de formations ponctuelles permettant de sensibiliser le plus grand nombre d'agents à la culture de l'achat, **les collectivités ont besoin de pouvoir disposer de véritables professionnels de l'achat**. Cela pourrait passer par :

- ◆ la création de modules universitaires sur l'achat public afin de générer des synergies entre acheteurs et juristes mais aussi entre gestionnaires et acheteurs (à cet égard, les mastères spécialisés pourraient être incités à intégrer une formation sur les achats à travers le contrat d'habilitation signé avec le ministère de l'enseignement supérieur) ;
- ◆ la constitution de cycle de professionnalisation à l'achat public, sachant que le CNFPT va prochainement créer³⁶ un cycle de formation professionnelle de responsable achats, validé par un certificat³⁷. De son côté, la DAE a également élaboré un « cursus type » du métier d'acheteur, consistant à labelliser les formations existantes dans les ministères, et compléter l'offre de formation le cas échéant. Au regard des enjeux de mobilité et d'attractivité, la mission recommande d'initier une réflexion commune visant à définir les modules permettant de valider un certificat professionnel d'acheteur public reconnu dans l'ensemble de la fonction publique.

Proposition n° 6 : Pour soutenir la professionnalisation des acheteurs publics locaux, donner au CNFPT la mission de créer une filière de formation dédiée. Au niveau universitaire, inciter certains mastères spécialisés à intégrer une formation sur les achats. Au niveau de la formation initiale des fonctionnaires, insérer la problématique de l'achat dans les formations d'intégration. Au niveau de la formation continue, développer un référentiel de formation unique et un certificat professionnel commun aux trois fonctions publiques.

³⁶ Les cycles de formation professionnelle comportent des modules donnant lieu à des évaluations régulières pour s'assurer de l'appropriation progressive des compétences requises pour l'emploi visé. Au terme du cycle, l'évaluation finale est validée par la délivrance un certificat de formation professionnelle.

³⁷ C'est un projet qui n'a pas encore été adopté officiellement par les instances du CNFPT.

Rapport

Enfin, **la formation des élus doit accompagner celle des agents** dans la mesure où il n'y a pas de démarche d'optimisation d'achat pérenne sans impulsion politique. Concrètement, il s'agirait de sensibiliser les associations d'élus nationales à la question de la formation à l'achat des élus et leur suggérer de co-construire un module de formation commun, relayé au niveau départemental par les associations des maires de département.

Proposition n° 7 : Assurer la sensibilisation des élus aux enjeux de l'achat, notamment via les fédérations d'élus et les associations départementales de maires.

4.1.2. Face au besoin d'accompagnement de certaines collectivités pour mettre en place et moderniser leurs fonctions achats, la mission propose la création d'un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats locaux

4.1.2.1. À l'échelon national, un programme d'appui commun pourrait voir le jour avec le soutien des associations d'élus

L'une des clés de succès du programme PHARE est le déploiement d'une méthodologie commune, relayée par un dispositif national mais territorialisé, applicable aussi bien dans une importante structure hospitalière que dans un petit établissement médico-social (cf. encadré 6 sur la méthode déployée, et § 4.2.2.1 *infra* sur les gains obtenus). De même au Royaume-Uni, l'optimisation des achats locaux a été largement portée et relayée par l'association des collectivités locales (la LGA), qui a diffusé les leviers identifiés et encouragé la mutualisation des services support.

Encadré 6 : Méthode de mobilisation des établissements hospitaliers par le programme PHARE

Le programme de performance hospitalière des achats responsables (PHARE) devait faire face, lors de son lancement, à :

- des établissements nombreux (plusieurs centaines), de tailles et de statuts différents, faisant face à des réalités territoriales variées ;
- des établissements disposant d'une autonomie de gestion ;
- des établissements dont la fonction achat était très inégalement structurée.

Pour initier une dynamique d'optimisation dans l'ensemble des établissements, le programme a commencé par une phase d'expérimentation, conduite avec l'appui de la direction générale de la modernisation de l'État (désormais SGMAP) entre 2009 et 2011.

La démarche a ensuite été généralisée en 2011, permettant :

- la structuration d'un réseau d'acheteurs, afin de créer une dynamique d'adhésion des professionnels sur le terrain et d'initier un partage des meilleurs pratiques par segment d'achat ;
- l'accompagnement des établissements, avec la mise à disposition d'outils, d'une méthodologie commune (notamment de calcul des gains), d'instruments standardisés (comme les « plans d'actions achats ») et le pilotage par une équipe projet disposant de relais dans les territoires (au sein de la direction générale de l'offre de soins et des agences régionales de santé) ;
- l'obtention de gains rapides et visibles pour crédibiliser la démarche (cf. encadré 7 ci-dessous), grâce à la mobilisation du levier du volume (notamment *via* les centrales d'achat hospitalières) et aux effets d'entraînement des établissements les plus importants.

Désormais, l'ensemble des établissements sont insérés dans la démarche et le seront davantage encore dans les groupements hospitaliers de territoire (GHT), prévus par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, qui rendent obligatoire le transfert de certaines fonctions, dont la politique d'achat.

Source : Mission (cf. annexe VIII relative à la capitalisation des meilleures pratiques).

La mission suggère de s'inspirer de l'expérience du secteur hospitalier et de lancer un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales.

Ce programme serait porté par les associations d'élus avec le soutien de l'État. La démarche associerait des professionnels de l'achat (issus des collectivités locales les plus avancées, de l'État - DAE, du programme PHARE) et de la commande publique (notamment la DAJ) et aura besoin de l'appui de compétences en matière de conduite du changement (comme celles du SGMAP).

Sa gouvernance est l'une des clés de son succès : il nécessitera la mise en place d'une instance nationale de coordination, qui décidera des orientations stratégiques du programme, suivra sa mise en œuvre dans le temps et capitalisera les bonnes pratiques. La forme de cette gouvernance reste à préciser³⁸ ; la mission a notamment identifié les pistes suivantes :

- ◆ un rattachement au comité des finances locales (CFL)³⁹, dont la légitimité institutionnelle est assurée et dont émane l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL)⁴⁰ ;
- ◆ une forme plus souple, à l'image de l'instance nationale partenariale (INP) qui soutient le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT)⁴¹ avec l'appui du SGMAP ;
- ◆ un portage autonome par les collectivités elles-mêmes, par leurs associations d'élus en concertation avec les associations d'experts de l'achat.

4.1.2.2. Ce programme d'appui comporterait un volet de communication ainsi qu'un volet d'accompagnement des collectivités

Le développement de politiques d'achat dans un plus grand nombre de collectivités implique avant tout une véritable prise de conscience des élus et des cadres territoriaux de l'intérêt de la démarche.

Proposition n° 8 : Mettre en place un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales, porté par une instance nationale réunissant les associations d'élus et l'État. Il impliquerait d'abord des actions de communication pour sensibiliser et convaincre les élus et cadres territoriaux de l'utilité et de la pertinence de la démarche. Cette communication sera utilement rattachée à la création d'une filière de formation sur l'achat public et à la sensibilisation des élus (cf. propositions n° 6 et 7).

³⁸ Le sujet de la gouvernance des relations entre les collectivités territoriales et l'État dépasse celui de l'optimisation des achats des collectivités ; le portage des projets de modernisation de la gestion publique locale (y compris du programme d'optimisation des achats) nécessiterait, de l'avis de nombreux interlocuteurs de la mission une réflexion approfondie.

³⁹ Selon les articles L. 1211-1 et suivants du CGCT, le CFL comprend des membres des assemblées parlementaires, des représentants des collectivités ainsi que de l'État. Il a notamment pour missions de contrôler la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de fournir des analyses sur l'élaboration des dispositions législatives financières intéressant les collectivités.

⁴⁰ Créé par l'article 113 de la loi du 7 août 2015 (loi NOTRE), l'objet de l'OFGPL est « d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques ».

⁴¹ Officiellement lancé en octobre 2015, le programme DcANT pour 2015-17 a été élaboré conjointement par le gouvernement (via le SGMAP) et les collectivités territoriales, au sein de l'INP, où se rencontrent les associations représentatives des élus locaux et les représentants de l'État pour aborder les sujets liés à l'administration électronique.

Rapport

Au-delà de la communication, **le programme comporterait également un volet d'accompagnement**, qui proposerait aux collectivités territoriales un cadre méthodologique sur l'optimisation de l'achat, composé de guides pratiques et de documents types de procédures, et un recensement des meilleures pratiques constatées. Les instruments mis à disposition des collectivités seraient issus de groupes de travail comprenant des experts territoriaux reconnus issus des principales associations et des collectivités les plus matures, ainsi que quelques professionnels du secteur hospitalier et de l'Etat. Les instruments seraient également, avant leur diffusion, testés dans des collectivités « pilotes », choisies par les associations d'élus sur la base du volontariat.

Proposition n° 9 : Associer, dans le cadre de ce programme, des experts de l'achat (notamment issus des collectivités les plus avancées, de l'État et du programme PHARE) ainsi que du changement (comme le SGMAP) pour proposer un kit méthodologique de l'optimisation des achats locaux. Celui-ci comprendrait notamment des éléments relatifs au calcul et au suivi des gains (cf. proposition n° 5).

En lien avec ce volet d'accompagnement, **l'OFGPL nouvellement créé et placé sous l'autorité du CFL pourrait se voir confier deux missions :**

- ◆ d'abord, celle de capitaliser les meilleures pratiques en matière d'achat local : à cette fin, il réunirait un comité d'experts qui labelliserait les meilleures initiatives ;
- ◆ dans un second temps, celle de constituer un référentiel de coûts, sur des segments d'achats transverses, qui concernent l'ensemble des collectivités. Ce référentiel sera utilement basé sur les données ouvertes par les acheteurs publics concernant leurs marchés (cf. § 2.2.2.2 *supra*).

Proposition n° 10 : En lien avec ce programme, charger l'OFGPL de la capitalisation des bonnes pratiques d'optimisation des achats et, dans un second temps, de la constitution de référentiels de coûts sur des segments d'achat transverses, sur la base des données ouvertes par les acheteurs publics (cf. proposition n° 4).

Afin de financer ces démarches d'optimisation, notamment le volet d'accompagnement du programme d'appui, **un fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local pourrait être créé**, et financé par un redéploiement de crédits. Il serait concrètement déployé à un niveau déconcentré, par les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR). Il permettrait d'accompagner les territoires dans la structuration de leurs démarches d'achats, en finançant par exemple des audits, des assistances à maîtrise d'ouvrage, ou encore le recours aux conseils d'acheteurs professionnels. Les collectivités bénéficiaires du fonds seront invitées à partager leur expérience de modernisation des achats, par exemple *via* la mission de diffusion de meilleures pratiques de l'OFGPL.

Proposition n° 11 : Proposer, par redéploiement des crédits, un fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local déployé au niveau régional par les SGAR. Sur la base d'appels à projets, ce fonds financerait les démarches d'optimisation de l'achat des collectivités qui en exprimeraient le besoin, ainsi que le volet d'accompagnement du programme d'appui (cf. proposition n° 8).

4.1.2.3. Au niveau de chaque territoire, un accompagnement spécifique doit être construit

Au niveau local, la mission a relevé **une forte demande d'accompagnement des responsables des petites communes et des communautés de communes**. En effet, les nouvelles intercommunalités ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire pour appuyer l'ensemble de leurs membres.

Rapport

Dès lors, tout en laissant la liberté à chaque territoire de s'organiser, il serait utile d'**identifier et de partager les expertises qui existent sur l'ensemble du territoire**, y compris au-delà du cadre intercommunal.

Pour ce faire, s'il n'existe pas de modèle type ni d'organisation optimale, une dynamique locale est importante pour que l'expertise se structure. La mission a ainsi pu observer :

- ◆ l'intervention des centres de gestion ;
- ◆ l'appui de structures départementales en matière d'ingénierie territoriale ;
- ◆ l'offre de services de certaines plateformes dématérialisées ou de centrales d'achat locales⁴² ;
- ◆ etc.

Ces initiatives pourront utilement bénéficier du soutien du fonds de modernisation et d'ingénierie de l'achat local susmentionné. Elles seront d'autant plus pertinentes qu'elles seront coordonnées et concertées sur chaque territoire en fonction des besoins recensés (voir *infra* sur cette coordination territoriale).

Proposition n° 12 : Pour que chaque territoire puisse bénéficier d'une expertise en matière d'optimisation de l'achat local, encourager les initiatives locales concertées (cf. proposition n° 14). Cet accompagnement peut être apporté, par exemple, par les centres de gestion, dont il conviendrait alors d'élargir les compétences en matière de conseil en organisation. Il pourrait également être porté par les centrales d'achat locales en tant qu'auxiliaires de l'achat.

4.1.3. Les échelles intercommunale et régionale pourraient appuyer un mouvement de mutualisation et de coordination des achats

4.1.3.1. Au niveau intercommunal, la mutualisation des achats et de la fonction achats représente une source de gains potentiels importants

La mutualisation intercommunale des achats permettrait de mobiliser le levier du volume et d'obtenir des gains de procédure et de compétence (économies de temps, sécurisation des procédures, expertise accrue...).

Or, si l'achat est aujourd'hui identifié comme un levier d'économies par certaines communautés urbaines et d'agglomération, tel ne semble pas être le cas dans de très nombreuses intercommunalités (notamment rurales) rencontrées par la mission. Celles-ci sont par ailleurs souvent dans une situation d'attente de l'adoption des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prévoyant l'extension de leur périmètre et ont, dans cette optique, retardé l'adoption d'un schéma de mutualisation⁴³.

⁴² A compter du 1^{er} avril 2016, les centrales d'achats pourront intervenir auprès des collectivités territoriales en tant qu'« *auxiliaires d'achats* » et proposer notamment « *des conseils sur la conception et le déroulement des procédures de passation des marchés* » ainsi que « *la préparation et la gestion des procédures de passation, au nom et pour le compte de l'acheteur* ».

⁴³ Aux termes de l'article L.5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, celui-ci comprend « *notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* ».

Rapport

Afin d'inciter les communes à initier une réflexion sur l'achat, la mission propose de **mentionner expressément l'achat parmi les thèmes de mutualisation à aborder** (tant sous l'angle de la mutualisation des services que du regroupement des achats eux-mêmes). Il ne s'agit pas de départir les communes de leurs achats mais d'initier une réflexion sur les segments d'achats mutualisables. Le cas échéant, les segments d'achats mutualisables pourraient être inscrits dans les conventions-cadres de groupement et faire, au cas par cas, l'objet de commandes groupées.

Proposition n° 13 : Prévoir dans le CGCT que les schémas de mutualisation comportent un volet sur l'achat. Dans cette attente, recommander aux préfets d'inciter les élus à insérer ce point dans les schémas en cours de négociation. Le cas échéant, les mutualisations d'achats au niveau intercommunal pourront s'appuyer sur les conventions-cadres de groupement (cf. proposition n° 1).

4.1.3.2. Au niveau régional, des synergies doivent être créées entre politiques d'achat et développement économique du territoire

Dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)⁴⁴ qui rassemblent les représentants de l'ensemble des collectivités locales et EPCI du territoire régional, une réflexion sur l'achat pourrait être initiée. La mission a la conviction que **les collectivités peuvent toutes trouver un intérêt à favoriser, par convention, un exercice concerté de la fonction achats** et à s'accorder sur des modalités de coordination, de simplification et de clarification de leurs interventions⁴⁵ :

- ◆ la région, au titre de l'aménagement et du développement durable du territoire ;
- ◆ le département au titre de la solidarité territoriale ;
- ◆ les communes et EPCI à fiscalité propre au titre du développement local.

Proposition n° 14 : Saisir les CTAP de la question de l'optimisation des achats, en lien avec les enjeux de développement économique sur chaque territoire.

Par ailleurs, **les réseaux consulaires ont, en lien avec les régions, un rôle à jouer dans la relation des collectivités locales acheteuses avec les entreprises du territoire.** En améliorant la connaissance réciproque des entreprises et des collectivités, elles peuvent générer une dynamique vertueuse pour le territoire.

Concrètement :

- ◆ les réseaux consulaires organiseraient davantage d'échanges entre les acheteurs publics et les fournisseurs du territoire, afin de leur permettre d'échanger sur leurs contraintes et projets respectifs (cf. démarches de sourçage dans la partie 2.2.1.2) ;
- ◆ les régions pourraient les soutenir et les appuyer, au titre de leur compétence de développement économique, par exemple en matière de référencement des entreprises régionales.

Proposition n° 15 : Impliquer davantage les réseaux consulaires en matière d'animation du dialogue, dans chaque région, entre les acheteurs publics locaux et les fournisseurs. Cette démarche pourrait être soutenue par les conseils régionaux au titre de leur compétence en matière de développement économique.

⁴⁴ La loi du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles (MAPTAP) crée, par son article 4, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) qui, rassemble les représentants de l'ensemble des collectivités locales et EPCI qui composent le territoire régional.

⁴⁵ Cette coordination sur le territoire régional, dans le cadre de la CTAP, ne doit cependant pas être entendue comme une mission nouvelle confiée à l'échelon régional.

4.2. En dégageant des marges de manœuvre nouvelles, l'optimisation des achats des collectivités territoriales permettrait de desserrer une partie de leurs contraintes financières à hauteur d'au moins 1,4 Md € sur trois ans

4.2.1. Selon les hypothèses de la mission et sans mesures nouvelles, les dépenses d'achats courants des collectivités territoriales atteindraient 49 Mds€ en 2020

Sur la base de l'analyse des achats courants sur 2010-14, la mission a projeté un tendancier de dépenses à horizon 2020, c'est-à-dire « le rythme auquel la dépense aurait évolué en l'absence de mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics »⁴⁶.

Dans l'ensemble, elle retient que **l'effort de maîtrise des dépenses observé entre 2013 et 2014 est amené à se poursuivre en 2015 et 2016, puis que la dépense serait amenée à reprendre sa dynamique antérieure sur un rythme atténué** (cf. tableau 2 qui présente les hypothèses d'évolution pour chaque échelon de collectivité).

Tableau 2 : Taux d'évolution annuelle des dépenses d'achats courants observés sur 2010-14 et projetés par la mission sur 2014-20

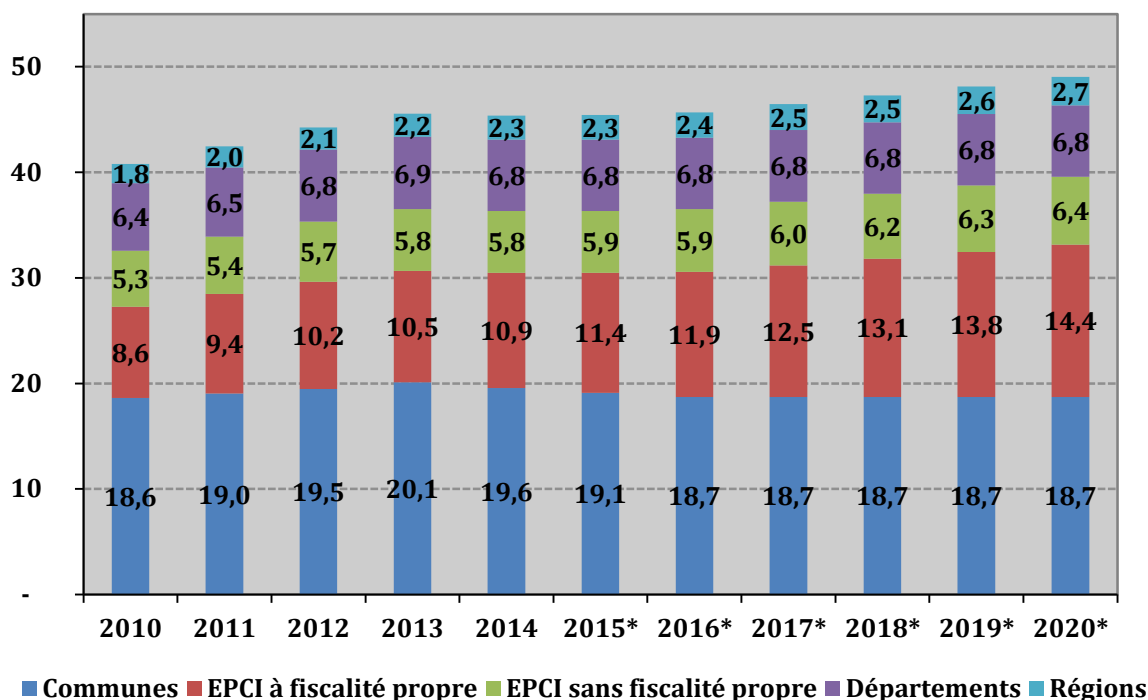
Échelon territorial		Taux d'évolution moyen sur 2010-13	Évolution 2013-14	Projections sur 2014 - 16	Projections sur 2016-20
Communes	Petites communes*	2,8 %	-0,8 %	2014/15 : - 0,5 % 2015/16 : - 0,0 %	0,0 %
	Grandes communes**	2,0 %	-1,8 %	2014/15 : -1,6 % 2015/16 : -1,4 %	0,0 %
	Autres communes	2,8 %	-3,2 %	2014/15 : - 2,6 % 2015/16 : - 2,4 %	0,0 %
EPCI	Grands EPCI à FP***	8,1 %	1,6 %	2014/15 : 4,0 % 2015/16 : 4,5 %	5,0 %
	Autres EPCI à FP	6,4 %	4,4 %	2014/15 : 4,0 % 2015/16 : 4,5 %	5,0 %
	EPCI sans FP	3,2 %	0,0 %	2014/15 : 0,5 % 2015/16 : 1,0 %	2,0 %
Départements		2,4 %	-1,3 %	0,0 %	0,0 %
Régions		6,6 %	2,7 %	3,0 %	3,0 %

Source : Mission. * Moins de 500 hab. ** Plus de 80 000 hab. *** Communautés urbaines et métropoles (y compris Lyon).

En application de ces hypothèses, **les achats courants des collectivités territoriales seront amenées à atteindre 49 Mds € en 2020**, avec une maîtrise entre 2014 et 2016 (+ 0,4 %) et la reprise d'une hausse modérée entre 2016 et 2020 (cf. graphique 6).

⁴⁶ Note du Ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget, en date du 6 janvier 2016, portant sur la « mise en œuvre des revues de dépenses prévues par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ».

Graphique 6 : Évolution des dépenses d'achats courants entre 2010 et 2020* (montants en Mds€)



Source : Mission ; données DGFIP.* Évolution en application des hypothèses retenues par la mission par échelon.

4.2.2. Les trois scénarios envisagés par la mission permettraient de dégager des marges de manœuvre d'au moins 1,4 Mds € sur 2018-20 par rapport au tendanciel

4.2.2.1. Les démarches d'optimisation des achats de l'État et des établissements hospitaliers ont démontré leur performance

Pour évaluer les marges de manœuvre budgétaires que les collectivités territoriales pourraient espérer dégager en optimisant davantage leurs achats, la mission s'est particulièrement inspirée des **démarches de performance menées par l'État depuis 2009, et par les établissements hospitaliers depuis 2011**, avec des résultats probants :

- ♦ l'optimisation des achats de l'État, pilotée par la DAE (ex-SAE), a permis de dégager en moyenne 330 M€/an entre 2010 et 2014, sur une assiette totale de 28 Mds € (hors défense et sécurité). À l'avenir, les gains ciblés atteignent 700 M€/an⁴⁷, soit 2,5 % de l'assiette ;
- ♦ l'optimisation des achats des établissements hospitaliers, coordonnée dans le cadre du programme PHARE, a permis de dégager en moyenne 315 M€/an entre 2012 et 2015, sur une assiette de 18 Mds € d'achats d'exploitation. Sur 2015-17, les gains ciblés devraient atteindre 480 M€/an, soit une cible annuelle moyenne de 2,7 % de l'assiette (cf. encadré 7).

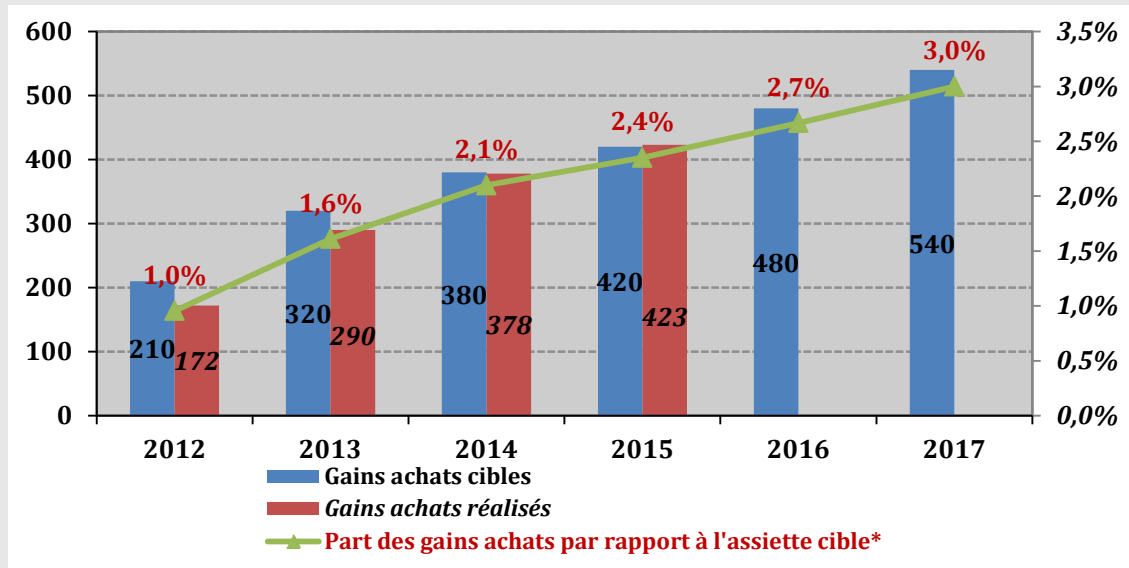
⁴⁷ Compte-rendu du conseil des ministres du 2 mars 2016, lié à la création de la DAE par décret n° 2016-247 du 3 mars 2016.

Encadré 7 : Gains achats obtenus par la démarche PHARE

Dans un contexte budgétaire contraint pour les établissements de santé, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) a lancé en octobre 2011 le programme PHARE pour accompagner la structuration de la fonction achats hospitalière, en tant que levier prioritaire de performance économique.

Sur la première phase du programme (2012-14), 840 M€ ont été générés, soit en moyenne 1,6 % de l'assiette totale de 18 Mds€. La deuxième phase de la démarche (2015-17) prévoit une augmentation des objectifs de gains achats, avec en moyenne 480 M€ de gains achats annuels, de sorte à atteindre 3 % de l'assiette en 2017. Ces gains achats doivent se traduire par une contribution de 1,2 Md € sur trois ans, dans le cadre du plan triennal de maîtrise des dépenses.

Graphique 7 : Gains achats cibles et gains achats réalisés grâce à PHARE (2012-17)



Source : Mission d'après présentation du projet PHARE (DGOS - 20 mars 2012), présentation des « achats hospitaliers : ambition 2015-2017 » (DGOS - mai 2014) et présentation à la mission IGF-IGA (DGOS - 2 mars 2016). NB. Le dénominateur est celui des achats d'exploitation, c'est-à-dire 18 Mds € sur la période.

Source : Mission (cf. annexe VII relative au périmètre des dépenses et marges de manœuvre envisageables).

4.2.2.2. Selon un scénario jugé réaliste par la mission, les collectivités territoriales pourraient dégager 1,9 Md € de gains achats entre 2018 et 2020 par rapport au tendanciel

En raison de la faible maturité de la fonction achats des collectivités territoriales (cf. § 1.2), la mission estime qu'il existe d'importants gisements budgétaires et que ces perspectives de gains pourront se concrétiser si les collectivités sont encouragées en ce sens.

La mission a donc proposé **trois scénarios projetés à horizon 2020**, chaque scénario étant associé à l'activation de mesures destinées à inciter les collectivités à optimiser leurs achats (cf. tableau 3) :

- ◆ dans un scénario *a minima*, le levier de massification serait activé grâce à une incitation à l'achat groupé ;
- ◆ dans le scénario jugé réaliste par la mission, la fonction achats des plus grandes collectivités se structurerait véritablement, en lien avec des incitations à la mutualisation qui permettraient aux moyennes voire petites collectivités d'être entraînées à participer à la démarche ;
- ◆ dans un scénario volontariste, la transformation des organisations et des processus d'achat serait liée à un pilotage national coordonné et ambitieux.

Rapport

Tableau 3 : Articulation entre les propositions de la mission et les scénarios envisagés

	Scénario <i>a minima</i>	Scénario réaliste	Scénario volontariste
Leviers de mutualisation et massification	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propositions n°1 et 2 relatives à l'achat groupé 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propositions n°1 et 2 relatives à l'achat groupé ▪ Propositions n°13 et 14 relatives à la coordination intercommunale et régionale de l'achat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propositions n°1 et 2 relatives à l'achat groupé ▪ Propositions n°13 et 14 relatives à la coordination intercommunale et régionale de l'achat
Leviers d'optimisation des pratiques d'achats au sein des collectivités		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propositions n° 3, 4 et 15 sur les relations avec les fournisseurs ▪ Propositions n°6 et 7 relative à la professionnalisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propositions n° 3, 4 et 15 sur les relations avec les fournisseurs ▪ Propositions n°6 et 7 relative à la professionnalisation
Leviers d'accompagnement des démarches d'optimisation des achats			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proposition n°5 relative au calcul des gains ▪ Propositions n°8 à 11 relative au programme national d'appui à l'optimisation des achats ▪ Proposition n°12 sur l'accompagnement local

Source : Mission.

Ainsi, en application de ces scénarios (cf. tableau 4), et avec l'hypothèse d'une année 2017 séparée et singularisée pour le lancement de la phase d'optimisation⁴⁸ :

- ◆ le premier, *a minima*, permettrait de dégager :
 - **1,4 Md € entre 2018 et 2020 par rapport au tendanciel ;**
 - en moyenne 480 M€/an sur cette période, soit 1,0 % de l'assiette totale ;
- ◆ le deuxième, que la mission juge réaliste, permettrait de dégager :
 - **1,9 Md € entre 2018 et 2020 par rapport au tendanciel ;**
 - en moyenne 630 M€/an sur cette période, soit 1,3 % de l'assiette totale ;
- ◆ le troisième, volontariste, permettrait de dégager :
 - **2,7 Mds € entre 2018 et 2020 par rapport au tendanciel ;**
 - en moyenne 900 M€/an sur cette période, soit 1,9 % de l'assiette totale.

Ces gains achats seront, en pratique, obtenus de manière différenciée dans les collectivités, selon la maturité de leurs fonctions achats et selon les segments concernés. Dans un premier temps, devront être priorisés les segments d'achats à fort enjeu financier.

⁴⁸ Des gains sont d'ores et déjà envisageables dès la première année de 2017, mais ne seraient véritablement amplifiés qu'à compter de 2018. Pour l'année 2017, les gains attendus seraient compris entre 150 M€ (scénario *a minima*) et 300 M€ (scénario volontariste).

Tableau 4 : Hypothèses de gains achats sur trois années, par scénario envisagé par la mission

	Scénario <i>a minima</i>	Scénario réaliste	Scénario volontariste	
Hypothèses de gains qui en découlent (en % de l'assiette de dépenses) pour trois années (2018 à 2020)	Gains sur l'assiette des plus grandes collectivités*	Les gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> 1,0 % en année N 1,6 % en année N+1 2,1 % en année N+2 	Les trois quarts des gains cibles du programme PHARE sur 2015-17 <ul style="list-style-type: none"> 1,8 % en année N 2,0 % en année N+1 2,3 % en année N+2 	Les gains cibles du programme PHARE sur 2015-17 <ul style="list-style-type: none"> 2,4 % en année N 2,7 % en année N+1 3,0 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des petites communes**	Un tiers des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> 0,3 % en année N 0,5 % en année N+1 0,7 % en année N+2 	La moitié des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> 0,5 % en année N 0,8 % en année N+1 1,0 % en année N+2 	Les deux tiers des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> 0,6 % en année N 1,0 % en année N+1 1,4 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des autres collectivités	La moitié des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> 0,5 % en année N 0,8 % en année N+1 1,0 % en année N+2 	Les deux tiers des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> 0,6 % en année N 1,0 % en année N+1 1,4 % en année N+2 	Les gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> 1,0 % en année N 1,6 % en année N+1 2,1 % en année N+2
Hypothèse pour l'année 2017	La moitié du taux de l'année N	La moitié du taux de l'année N	La moitié du taux de l'année N	
Gains achats annuels moyens (en % de l'assiette totale)	2017 N (2018) N+1 (2019) N+2 (2020) Moyenne 2018-20 2017 N (2018) N+1 (2019) N+2 (2020) Moyenne 2018-20 Triennal 2018-20	0,3 % 0,7 % 1,0 % 1,3 % 1,0 % 151 306 496 644 482 1 446	0,5 % 1,0 % 1,3 % 1,7 % 1,3 % 225 459 619 805 628 1 883	0,7 % 1,4 % 1,9 % 2,3 % 1,9 % 332 669 907 1 123 900 2 699
Gains achats annuels totaux (montants en M€)				

Source : Mission. * Régions, départements, communautés urbaines, métropoles (y compris Lyon) et communes de plus de 80 000 habitants (sur le périmètre 2014), qui représentent un tiers de l'assiette totale. ** Communes de moins de 500 habitants.

Rapport

L'effort se répartirait dès lors entre les échelons en fonction de leur potentiel d'optimisation et de structuration, directement lié à leur taille. Dans le scénario jugé réaliste par la mission, il reposerait d'abord largement sur les plus grandes collectivités puis les collectivités de tailles intermédiaires contribueraient de manière croissante :

- ◆ les plus petites communes (moins de 500 habitants), ne portent qu'1 % de l'effort en année N (2018), sachant qu'elles représentent 2,3 % de l'assiette des dépenses en 2014 ;
- ◆ les plus grandes collectivités, qui représentent en 2014 un tiers de l'assiette des dépenses, seraient invitées à apporter 60 % des gains en année N (2018) ;
- ◆ les autres collectivités, de dimension intermédiaire, porteraient elles 40 % des gains en année N (2018) mais plus de la moitié en année N+2 (2020), en miroir de leur poids dans l'assiette des dépenses de 2014 (65 %).

Le tableau 5 ci-dessous présente la répartition de l'effort qui découle des hypothèses présentées plus tôt.

Tableau 5 : Répartition de l'effort d'optimisation entre les différents échelons, selon les scénarios proposés par la mission, entre 2018 et 2020 (gains achats en M€)

		Scénario <i>a minima</i>			Scénario réaliste			Scénario volontariste		
		N	N+1	N+2	N	N+1	N+2	N	N+1	N+2
Communes	Petites communes*	3	5	7	5	8	15	6	10	15
	Grandes communes**	33	53	69	59	66	75	79	88	97
	Autres communes	71	114	142	86	142	198	142	227	296
EPCI	Grands EPCI à FP***	28	46	63	50	57	69	66	77	90
	Autres EPCI à FP	48	81	106	58	101	148	97	162	221
	EPCI sans FP	30	49	62	36	61	87	60	98	130
Départements		67	107	140	121	133	153	161	178	198
Régions		25	40	54	44	50	59	59	67	77
Total		306	496	644	459	619	805	669	907	1 123

Source : Mission. Moins de 500 hab. ** Plus de 80 000 hab. *** Communautés urbaines et métropoles (y compris Lyon). NB : l'ensemble des montants sont des arrondis des valeurs indiquées dans l'annexe VII relative au chiffrage.*

Les gains achats envisageables au-delà du triennal 2018-2020 ont vocation à perdurer, à augmenter en valeur sur l'assiette d'achats optimisés, voire à être amplifiés sur une assiette plus large (en l'espèce, en intégrant notamment les achats d'investissement).

La mission tient à souligner que **la transformation des gains achats en gains budgétaires est d'autant plus manifeste dans les collectivités territoriales qui sont soumises à une forte pression financière.**

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION

	Propositions	Référence de l'annexe
1	Faciliter le recours au groupement de commandes en allégeant les exigences procédurales qui y sont liées, en intégrant cet instrument dans le champ des délégations de signature à l'exécutif (article L. 2121-22 CGCT) et en reconnaissant explicitement les conventions-cadre de groupement.	Annexe IV
2	Soutenir le recours des collectivités territoriales aux centrales d'achat , en trouvant une complémentarité entre l'UGAP et les centrales locales. L'UGAP pourrait ainsi envisager d'assouplir les conditions d'accès des petites collectivités (regroupées entre elles) aux conventions partenariales. Pour leur part, les centrales locales pourraient s'impliquer dans la coordination de l'expression des besoins des acheteurs locaux et la massification de leurs achats.	Annexe IV
3	Modifier la rédaction du délit de favoritisme en réintroduisant un élément d'intentionnalité dans l'article 432-14 du code pénal.	Annexe I
4	Assurer la transparence des données sur les marchés publics attribués et exécutés (open data) et valoriser leur réutilisation, notamment à des fins d'analyse de l'achat public local, de parangonnage entre acheteurs (analyse des coûts) et de sourçage.	Annexe III
5	Établir une méthode commune de calcul des gains achats dans les collectivités territoriales, sur la base de travaux déjà menés par l'État et les établissements hospitaliers (programme PHARE).	Annexe VII
6	Pour soutenir la professionnalisation des acheteurs publics locaux , donner au CNFPT la mission de créer une filière de formation dédiée. Au niveau universitaire, inciter certains mastères spécialisés à intégrer une formation sur les achats. Au niveau de la formation initiale des fonctionnaires, insérer la problématique de l'achat dans les formations d'intégration. Au niveau de la formation continue, développer un référentiel de formation unique et un certificat professionnel commun aux trois fonctions publiques.	Annexe V
7	Assurer la sensibilisation des élus aux enjeux de l'achat , notamment via les fédérations d'élus et les associations départementales de maires.	Annexe V

Rapport

	Propositions	Référence de l'annexe
8	Mettre en place un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales , porté une instance nationale réunissant les associations d'élus et l'État. Il impliquerait d'abord des actions de communication pour sensibiliser et convaincre les élus et cadres territoriaux de l'utilité et de la pertinence de la démarche. Cette communication sera utilement rattachée à la création d'une filière de formation sur l'achat public et à la sensibilisation des élus (<i>cf. propositions n° 6 et 7</i>).	Annexe VIII
9	Associer, dans le cadre de ce programme, des experts de l'achat (notamment issus des collectivités les plus avancées, de l'État et du programme PHARE) ainsi que du changement (comme le SGMAP) pour proposer un kit méthodologique de l'optimisation des achats locaux. Celui-ci comprendrait notamment des éléments relatifs au calcul et au suivi des gains (<i>cf. proposition n° 5</i>).	Annexe VIII
10	En lien avec ce programme, charger l'OFGPL de la capitalisation des bonnes pratiques d'optimisation des achats et, dans un second temps, de la constitution de référentiels de coûts sur des segments d'achat transverses, sur la base des données ouvertes par les acheteurs publics (<i>cf. proposition n° 4</i>).	Annexe VIII
11	Proposer, par redéploiement des crédits, un fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local , déployé au niveau régional par les SGAR. Sur la base d'appels à projets, ce fonds financerait les démarches d'optimisation de l'achat des collectivités qui en exprimeraient le besoin, ainsi que le volet d'accompagnement du programme d'appui (<i>cf. proposition n° 8</i>).	Annexe VIII
12	Pour que chaque territoire puisse bénéficier d'une expertise en matière d'optimisation de l'achat local, encourager les initiatives locales concertées (<i>cf. proposition n° 14</i>). Cet accompagnement peut être apporté, par exemple, par les centres de gestion, dont il conviendrait alors d'élargir les compétences en matière de conseil en organisation. Elle pourrait également être portée par les centrales d'achat locales en tant qu'auxiliaires de l'achat.	Annexe VIII
13	Prévoir dans le CGCT que les schémas de mutualisation comportent un volet sur l'achat . Dans cette attente, recommander aux préfets d'inciter les élus à insérer ce point dans les schémas en cours de négociation. Le cas échéant, les mutualisations d'achats au niveau intercommunal pourront s'appuyer sur les conventions-cadres de groupement (<i>cf. proposition n° 1</i>).	Annexe IV
14	Saisir les CTAP de la question de l'optimisation des achats , en lien avec les enjeux de développement économique sur chaque territoire.	Annexe VIII
15	Impliquer davantage les réseaux consulaires en matière d'animation du dialogue, dans chaque région, entre les acheteurs publics locaux et les fournisseurs. Cette démarche pourrait être soutenue par les conseils régionaux au titre de leur compétence en matière de développement économique.	Annexe VIII

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, quelques enseignements majeurs émergent :

- ◆ la fonction achats des collectivités territoriales est globalement peu mature et dispose de marges de progrès importantes au vu des optimisations atteintes par l'État, ses établissements publics et les établissements hospitaliers au cours des dernières années ;
- ◆ en conséquence, d'importants gains achats pourraient être obtenus et se traduire par autant de marges de manœuvre budgétaires, à la condition que les collectivités territoriales se saisissent de l'enjeu ;
- ◆ pour ce faire, il apparaît nécessaire de les encourager dans les prochaines années, au moyen de leviers allant de l'incitation à l'encadrement, en passant par le pilotage et l'accompagnement d'un mouvement national d'optimisation des achats.

À Paris, le 29 avril 2016

L'inspectrice générale des finances



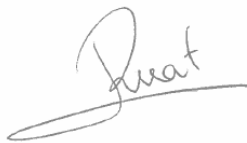
Anne BOQUET

L'inspecteur général de l'administration



Yves DURUFLE

L'inspectrice des finances



Lucie RUAT

L'inspectrice de l'administration



Noémie ANGEL

L'inspecteur-adjoint des finances



Camille Freppel

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : EXPRESSION DU BESOIN**
- ANNEXE II : INGÉNIERIE DES MARCHÉS**
- ANNEXE III : DÉMATÉRIALISATION DES MARCHÉS**
- ANNEXE IV : MASSIFICATION ET MUTUALISATION DES ACHATS**
- ANNEXE V : ORGANISATION, PROFESSIONNALISATION ET PILOTAGE INTERNE DE LA FONCTION ACHATS**
- ANNEXE VI : ANALYSE DE LA MATURITÉ DE LA FONCTION ACHATS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**
- ANNEXE VII : PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES ET MARGES DE MANŒUVRE ENVISAGEABLES**
- ANNEXE VIII : CAPITALISATION DES BONNES PRATIQUES**
- ANNEXE IX : ÉTUDES DE CAS (SOLUTIONS D'IMPRESSION ET PRESTATIONS DE NETTOYAGE)**
- ANNEXE X : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

ANNEXE I

Expression du besoin

SOMMAIRE

1. LA DETERMINATION DU « JUSTE BESOIN » CONSTITUE UN IMPORTANT LEVIER D'ECONOMIES, AUJOURD'HUI INSUFFISAMMENT UTILISE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	2
1.1. Le questionnement du besoin est une démarche simple mais peu répandue dans les collectivités territoriales	2
1.2. Les collectivités les plus avancées dans les politiques d'optimisation des achats s'appuient sur les méthodes d'analyse fonctionnelle et d'analyse de la valeur du besoin.....	3
1.2.1. <i>L'analyse fonctionnelle facilite et guide l'expression des besoins des agents, indépendamment des solutions techniques existantes.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>L'analyse de la valeur optimise le ratio besoin/coût.....</i>	<i>4</i>
2. L'ETUDE DU SECTEUR CONCURRENTIEL PERMET D'ADAPTER LA DEFINITION DU BESOIN AUX REALITES DU MARCHE POUR OPTIMISER LE COUT DE L'ACHAT	6
2.1. Aujourd'hui peu pratiqué dans les collectivités territoriales, le sourcing contribue à la performance de l'achat.....	6
2.1.1. <i>La connaissance des fournisseurs potentiels permet de s'assurer de leur capacité à répondre au besoin de la collectivité au meilleur rapport qualité-prix.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>L'analyse du tissu économique et de la dynamique concurrentielle facilite l'évaluation du besoin au regard des possibilités et des contraintes du marché.....</i>	<i>8</i>
2.1.3. <i>Il faut aujourd'hui encourager le sourcing en levant les obstacles juridiques et économiques existants.....</i>	<i>9</i>
2.2. Le parangonnage permet d'affiner le besoin et de tirer profit des expériences d'autres acheteurs	13
3. S'APPUYANT SUR L'ANALYSE DES BESOINS ET DU MARCHE, LA STRATEGIE D'ACHAT DETERMINE LE CHOIX DE PROCEDURE DE MISE EN CONCURRENCE ET L'ELABORATION DU CAHIER DES CHARGES.....	14
3.1. Préalablement au choix final de stratégie, la collectivité doit prendre en compte les risques associés et les contraintes en termes de continuité du service	14
3.2. Supposant une ingénierie minimale, la formalisation d'une stratégie achats se nourrit des analyses du besoin et du marché.....	14
3.2.1. <i>Acheter « moins ».....</i>	<i>14</i>
3.2.2. <i>Acheter « mieux ».....</i>	<i>16</i>
3.2.3. <i>Acheter moins cher</i>	<i>17</i>

SYNTHESE

Si la mutualisation est souvent le premier levier évoqué par les collectivités territoriales en matière d'achat, **la rationalisation du besoin (aussi appelée expression du « juste besoin ») représente également un véritable gisement d'économies**. Selon les acheteurs rencontrés par la mission et les études de plusieurs cabinets de conseil, elle permettrait de générer des gains très conséquents.

Paradoxalement, le questionnement du besoin est loin d'être un réflexe acquis par de nombreuses collectivités et l'intérêt de passer d'une logique juridique à une approche économique de l'achat est largement méconnu.

La présente annexe met en exergue plusieurs expériences intéressantes conduites par les collectivités et décrit les différentes étapes et techniques permettant d'optimiser les stratégies d'achat sur la base d'une **meilleure expression des besoins en interne** (partie 1) et d'une **véritable étude concurrentielle** (partie 2). La mission souligne notamment l'intérêt du « sourçage »¹ qui permet, grâce à une meilleure connaissance des fournisseurs, de s'assurer de leur capacité de répondre au besoin de la collectivité au meilleur rapport qualité-prix et d'ajuster le cahier des charges au regard des possibilités et des contraintes du marché. Le principal frein au sourçage résidant dans la crainte du délit de favoritisme, la mission recommande d'en modifier la rédaction en introduisant la volonté manifeste de favoriser une entreprise ou d'en retirer un avantage individuel.

Sur la base de ces analyses préalable, l'acheteur public définit une « stratégie d'achat » (partie 3), c'est-à-dire les principes fondamentaux qui vont le guider sur le segment d'achat concerné, tant en matière d'objectifs (acheter moins, mieux, moins cher) que d'outils (choix de la forme du marché, rédaction du cahier des charges, etc.)².

Globalement, **la mission encourage les collectivités territoriales à se saisir des leviers qui existent pour mieux exprimer leur besoin et améliorer les stratégies d'achat qui en découlent**.

¹ Le « sourçage » fait référence aux démarches en direction des entreprises, préalables au lancement de la procédure de mise en concurrence.

² L'annexe II relative à l'ingénierie des marchés présente à cet égard les différents outils disponibles dans le code des marchés publics (CMP) pour mettre en œuvre une stratégie d'achat.

1. La détermination du « juste besoin » constitue un important levier d'économies, aujourd'hui insuffisamment utilisé par les collectivités territoriales

1.1. Le questionnement du besoin est une démarche simple mais peu répandue dans les collectivités territoriales

L'achat public à l'instar de tout comportement de consommation n'est pas par essence rationnel. Il peut répondre à une nécessité comme à une logique de confort. Il est parfois guidé par la force de l'habitude ou par les préférences individuelles, les utilisateurs raisonnant non pas en termes de besoin mais de produits déjà connus voire testés.

Or ce type de comportements génère des coûts. Il peut conduire à renouveler mécaniquement un achat à l'identique sans s'interroger sur :

- ◆ le niveau réel d'obsolescence ;
- ◆ la valeur ajoutée du produit ou du service ;
- ◆ le niveau de qualité nécessaire au regard des activités exercées ;
- ◆ la possibilité de mutualiser un équipement ou un service comparable acheté par un autre service de la collectivité ;
- ◆ la capacité de la collectivité à allonger la durée de vie des équipements existants. Certaines communes disposant d'ateliers avec des menuisiers peuvent ainsi prolonger la durée de vie du mobilier ;
- ◆ le rapport qualité prix du bien ou du service acquis ;
- ◆ la pertinence de globaliser le besoin avec d'autres services ;
- ◆ la quantité exacte nécessaire au regard des consommations passées ;
- ◆ la fréquence du besoin : faut-il nettoyer un bureau tous les jours ? combien de fois par mois la collectivité a-t-elle besoin d'être livré ?

La définition du « juste besoin » représente ainsi un véritable levier d'économies. L'objectif est de **s'assurer de l'adéquation de l'achat au besoin réel**. Cette analyse préalable doit permettre d'orienter le choix de la procédure de marché et de limiter les avenants éventuels³.

En amont de tout processus d'achat, l'acheteur doit questionner le besoin exprimé en se rapprochant des utilisateurs, des prescripteurs mais aussi des agents ayant en charge la maintenance opérationnelle. Il s'agit d'une étape essentielle. Au conseil départemental du Bas Rhin, des groupes de travail associant le service demandeur et le service achats sont organisés pour réfléchir sur la nature du besoin. Il s'agit de clarifier l'objet, la finalité, la temporalité et la durée du besoin exprimé... Le dialogue doit également faire ressortir le niveau de satisfaction des utilisateurs du précédent marché.

³ Cf. article 5 du code des marchés publics : « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins. » Cf. annexe II sur l'ingénierie des marchés qui évoque le risque de multiplication des avenants lors de l'exécution du marché.

Encadré 1 : Des séances de remues méninges organisées dans les hôpitaux pour réfléchir au besoin

La direction générale de l'offre de soins (DGOS) a lancé en octobre 2011 un programme de « performance hospitalière pour des achats responsables » (PHARE) pour optimiser les achats des établissements de santé dans un contexte budgétaire contraint.

Le déploiement du programme PHARE a été structuré autour de trois grands axes :

- la mise en place d'une fonction achat unique, sur toutes les catégories de dépenses ;
- la mise en œuvre d'un plan d'actions achat en établissement ;
- le développement du dialogue acheteur-prescripteur.

Il recommande vivement l'organisation de séances de remues méninges sur toutes les catégories d'achat : « *il est fortement conseillé d'organiser systématiquement avec les prescripteurs et les utilisateurs des séances de remue méninge pour définir au mieux le besoin. C'est à l'acheteur d'organiser ces séances en ciblant en priorité les achats à plus forts enjeux. Il convient d'associer à ces réunions des compétences clés, telles que les pharmaciens pour les médicaments ou les dispositifs médicaux ou les biologistes pour les achats de consommables de laboratoire.* »

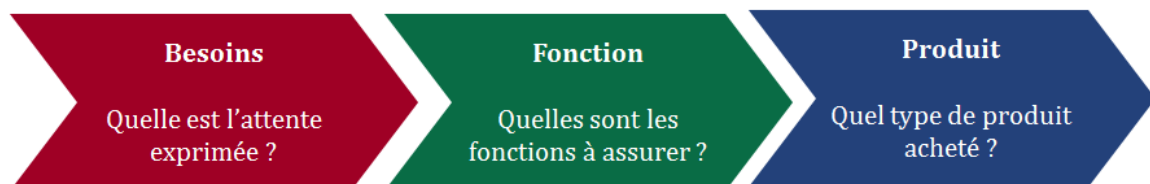
Source : Achats hospitaliers: « 12 bonnes pratiques pour un achat réussi », Ministère de la santé et des affaires sociales.

1.2. Les collectivités les plus avancées dans les politiques d'optimisation des achats s'appuient sur les méthodes d'analyse fonctionnelle⁴ et d'analyse de la valeur du besoin

1.2.1. L'analyse fonctionnelle facilite et guide l'expression des besoins des agents, indépendamment des solutions techniques existantes

L'analyse fonctionnelle **distingue le besoin, de la fonction et du produit ou service acheté.**

Graphique 1 : Distinction entre le « besoin », la « fonction » et le « produit »



Source : Mission.

L'acheteur, en lien avec l'utilisateur et le prescripteur, doit d'abord **déterminer les « fonctions » ou « finalités » du besoin**, c'est-à-dire les performances attendues et les contraintes à respecter pour satisfaire l'ensemble des acteurs concernés (l'utilisateur, le prescripteur le bénéficiaire ou l'utilisateur...). À cette fin, les questions suivantes sont posées :

- ◆ quelle est la finalité du produit ?
- ◆ à qui le produit rend-t-il service ?
- ◆ sur quoi agit-il ?
- ◆ dans quel but ? Pour quel niveau de service public ?
- ◆ quels sont les vecteurs d'évolution ou de disparition du besoin ?

⁴ Selon la norme AFNOR X 50-151, « l'analyse fonctionnelle est une démarche qui consiste à rechercher, ordonner, caractériser, hiérarchiser et/ou valoriser les fonctions ».

Après avoir clarifié le besoin, l'acheteur **s'intéresse aux différentes fonctions⁵ du produit ou du service** en distinguant :

- ◆ les fonctions principales : pour lesquelles le produit est conçu (par exemple, pour une chaise, s'asseoir) ;
- ◆ les fonctions de service : celles qui répondent aux besoins de l'utilisateur ;
- ◆ les fonctions de contrainte : c'est-à-dire la réponse à des normes réglementaires ;
- ◆ les fonctions secondaires (par exemple, disposer d'un GPS dans une voiture).

Chaque fonction est formalisée par un verbe d'action et s'accompagne de critères d'appréciation : par exemple pour un stylo, « laisser une trace sur un support », ce qui peut être apprécié par la couleur de la trace, le temps de fixation de la trace, la largeur de la trace, la durée de vie... À chaque critère peut être associé un niveau de performance et un degré de flexibilité par rapport aux exigences formulées.

L'acheteur doit ensuite **hiérarchiser chaque fonction du produit ou du service souhaité** et élaborer sur cette base un cahier des charges fonctionnel, qui reprend le besoin de l'utilisateur en termes de fonctions et de contraintes⁶.

L'acheteur peut également élargir la démarche à l'ensemble du cycle de vie du produit en analysant les fonctions au regard des besoins de stockages, de réglages, de nettoyage, de maintenance, de destruction... C'est le cas à la ville de Lille où les agents en charge de l'approvisionnement et du stockage sont associés à la phase d'analyse du besoin.

Une fois l'analyse fonctionnelle finalisée, l'acheteur traduit le besoin dans un cahier des charges fonctionnel, définissant les exigences indispensables, notamment en termes de performances à atteindre.

1.2.2. L'analyse de la valeur optimise le ratio besoin/coût

À partir du cahier des charges fonctionnel, l'analyse de la valeur conduit la collectivité à **concevoir des solutions répondant de façon optimale (le meilleur compromis) à l'ensemble des besoins recensés**. La valeur se définit selon l'AFNOR comme une grandeur qui croît lorsque la satisfaction du besoin augmente et/ou que le coût du produit diminue. La valeur peut donc être considérée comme le rapport entre l'aptitude aux fonctions divisée par le coût des solutions.

L'analyse de la valeur dresse un diagnostic des faiblesses du produit acheté et des coûts passés afin de mettre en évidence les surcoûts à éliminer. Elle s'appuie notamment sur :

- ◆ un bilan des niveaux de consommation actuelle ;
- ◆ une étude détaillée de la facturation qui peut notamment permettre de prendre conscience de l'inutilité de certaines prestations ;
- ◆ une réflexion sur la qualité des produits ou des services achetés auparavant (durée, solidité, efficacité) ;
- ◆ une décomposition des différents postes de coûts de la prestation ou du produit acheté, tels que :
 - le coût d'acquisition ;
 - le coût d'utilisation ou de fonctionnement (coûts logistiques compris) ;
 - le coût de maintien en état de service ;

⁵ La fonction se définit par l'action d'un produit ou de l'un de ses constituants (norme NF X50 -150) Par convention, elle est exprimée en terme de finalité/but indépendamment des solutions susceptibles de la réaliser.

⁶ Cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés, dont la partie 2 est consacrée à la rédaction du cahier des charges.

Annexe I

- le coût de fin de vie ;
- le coût de gestion interne du marché et de suivi de son exécution ;
- ◆ le retour sur investissement : par exemple, l'acquisition de lampes écologiques peut réduire la consommation d'électricité.

Le raisonnement en coût global en intégrant les coûts internes pour la collectivité permet d'évaluer la pertinence d'une externalisation et d'éclairer le montage du marché au regard des coûts cachés ou induits.

Cette analyse économique n'est pas incompatible avec une prise en compte de la dimension environnementale. Les choix de la collectivité peuvent ainsi être guidés par l'ensemble du cycle de vie d'un produit et prendre en compte les consommations de carbone liées à l'acheminement ainsi que les coûts de destruction ou de recyclage.

Encadré 2 : Un exemple d'analyse du « juste besoin » : les solutions d'impression

L'optimisation de l'achat de solutions d'impression permet de réaliser, selon des estimations privées*, des gains achats de 15 % à 20 %. Elle suppose d'améliorer la phase amont de l'achat, et de revoir les pratiques d'usage et de consommation des utilisateurs. C'est un sujet particulièrement sensible du fait de son impact sur le travail quotidien des agents. Les agents ayant fréquemment besoin d'imprimer, la question de la plus ou moins grande facilité d'accès à l'imprimante est sensible. Dès lors, la répartition et le nombre de machines est un facteur clé du succès de la démarche d'optimisation de cet achat.

L'analyse du « juste besoin » en matière de solutions d'impression consiste d'abord à traquer la « surcapacité ». Les collectivités doivent pour cela s'interroger sur le nombre et le type de machines nécessaire à la satisfaction des besoins des services en matière d'impression et ainsi réduire les coûts. Les risques majeurs consistent à prévoir un nombre trop élevé de machines et à utiliser des machines trop performantes par rapport à l'usage qui en sera fait. Le meilleur indicateur permettant d'évaluer l'adéquation du parc au « juste besoin » est le taux d'utilisation des machines, c'est à dire le ratio entre le besoin estimé (en nombre de pages) et ce qui est réellement produit par les machines. Selon les éléments rapportés à la mission, les fournisseurs prévoient la maintenance des machines sur la base d'un taux d'utilisation de 60 %. Dans tous les cas, l'objectif est d'assurer la pleine adéquation du parc de machines aux besoins de la collectivité apprécié par le nombre d'utilisateurs connectés, la disposition spatiale des bureaux et dans certains cas, les possibilités de mutualisation. Enfin, une des difficultés rencontrées lors de l'analyse des besoins consiste à parvenir à recenser l'ensemble des machines du parc des collectivités territoriales. Cela n'est pas toujours aisé car les machines plus anciennes n'ont pas toujours fait l'objet d'un inventaire méthodique suivi dans le temps.

La mise en place de bonnes pratiques de consommation et d'usage en matière d'impression est également essentielle à l'optimisation des achats de la collectivité. La mission a pu recenser un grand nombre de pratiques qui permettent de réaliser des économies conséquentes en modifiant la manière d'utiliser les imprimantes. Pour y parvenir, il est souvent nécessaire qu'une impulsion, sinon politique, du moins de la part des directions générales des services, soit associée à la démarche afin de responsabiliser les agents. La mission a identifié trois types de pratiques d'usage permettant d'optimiser les pratiques en ce qui concerne les solutions d'impression :

- les pratiques liées à la manière d'imprimer (limitation des impressions, impression en recto-verso, réduction des impressions en couleur, utilisation de papier recyclé) ;
- les pratiques liées à l'organisation du parc de machines (limitation voire suppression des imprimantes individuelles remplacées par des copieurs multifonction, utilisation de machines nécessitant de badger pour démarrer l'impression, non renouvellement automatique des machines) ;
- les pratiques liées à la commande des services (mise en place de processus limitatif dans la commande de cartouches d'encre).

Les agents sont au cœur de la mise en place de ces bonnes pratiques et peuvent parfois opposer une certaine résistance face aux changements qu'elles impliquent. La mission a remarqué que les succès sont souvent dus à un portage de ces changements au plus haut niveau des collectivités territoriales.

*Source : Mission (cf. annexe IX d'étude de cas – partie 2). * Source : Éléments Mc Kinsey & Company, dans le rapport IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (juin 2013).*

2. L'étude du secteur concurrentiel permet d'adapter la définition du besoin aux réalités du marché pour optimiser le coût de l'achat

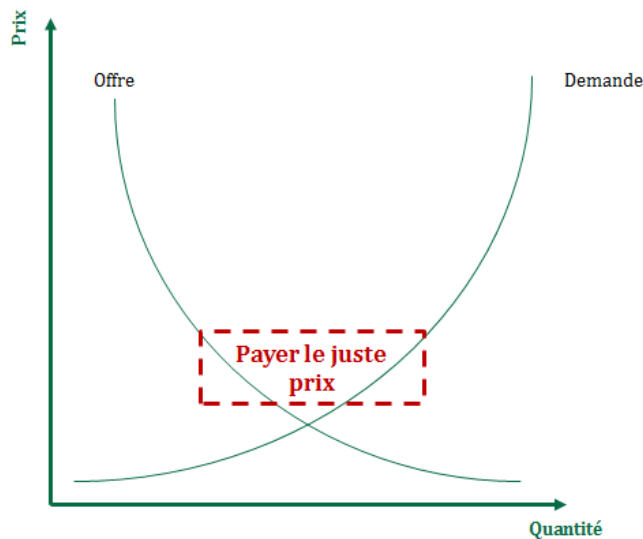
2.1. Aujourd'hui peu pratiqué dans les collectivités territoriales, le sourcing contribue à la performance de l'achat

Les démarches en direction des entreprises, préalables au lancement de la procédure de mise en concurrence sont appelées « sourcing »⁷. Portant sur un segment ou un domaine déterminé, le sourcing consiste à étudier le marché fournisseur à travers la relation produit/fournisseur, l'étude du secteur concurrentiel, l'identification des fournisseurs présents sur le marché et ses caractéristiques de l'environnement, économique, commercial, juridique et environnemental. Il constitue l'un des leviers de performance des achats d'une collectivité.

2.1.1. La connaissance des fournisseurs potentiels permet de s'assurer de leur capacité à répondre au besoin de la collectivité au meilleur rapport qualité-prix

Toute la démarche d'analyse du marché vise à payer « le juste prix » (cf. graphique 2).

Graphique 2 : « Juste prix » entre offre et demande



Source : Mission.

En identifiant les fournisseurs potentiels, leur modalité de tarification, les gammes de produits, les niveaux d'expertise mais aussi les innovations et les modes d'organisation et de travail (sous-traitance ou pas), le degré de flexibilité de la production, l'acheteur est en mesure d'affiner ses stratégies d'achat.

À cette fin, les acheteurs vont :

- ◆ recenser les fournisseurs potentiels ;
- ◆ analyser leur situation financière ;
- ◆ évaluer leurs capacités de production ;

⁷ Traduction française du terme anglais « sourcing », dérivatif du verbe « to source », qui signifie « remonter à la source ».

Annexe I

- ◆ comprendre leur processus de production ;
- ◆ déterminer leur stratégie en termes de ressources humaines (sous-traitance ou pas) ;
- ◆ étudier les services et produits proposés ;
- ◆ apprécier leur structure de prix et leur mode de tarification ;
- ◆ s'intéresser à leurs solutions innovantes ;
- ◆ identifier leur clientèle et leur degré de dépendance ;
- ◆ préciser leur positionnement global dans le marché (part de marché).

Pour obtenir ces informations, les acheteurs peuvent :

- ◆ rechercher les bilans et les comptes de résultats des fournisseurs en ligne ;
- ◆ consulter des bases de données dédiées aux entreprises (comme Delphes) ;
- ◆ participer à des salons professionnels, ou à des réunions de mises en relation des acteurs organisées par les chambres consulaires (cf. encadré 3) ;
- ◆ organiser des réunions avec les fournisseurs : à titre d'exemples,
 - le conseil départemental du Bas Rhin réunit dans le cadre d'un *speed dating* les fournisseurs potentiels et les directions métiers (soit près de 120 entreprises présentes) ; il organise également chaque année une table ronde sur les principaux segments d'achat de la collectivité pour informer les entreprises de leur plan annuel d'achats ;
 - au conseil régional Centre val de Loire se tiennent des « Conventions fournisseurs » deux fois par an. Elles permettent aux entreprises locales, travaillant ou non avec les différents services de la région, de se rencontrer et de faire un tour d'horizon des différentes actions menées par la Région Centre-Val de Loire, ouvrant sur des marchés ;
- ◆ structurer une plateforme collaborative où les entreprises sont invitées à faire des remarques sur le projet d'achat (c'est notamment le cas à Rennes *via* le site www.data.rennes.metropole.fr) ;
- ◆ consulter préalablement quelques entreprises sans fausser la concurrence.

Encadré 3 : Un exemple de CCI impliquée dans la commande publique : Toulouse

Afin de faciliter les rapports entre fournisseurs et grands comptes, la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Toulouse a créé en 1993 le club stratégie achats avec pour objectif premier de contribuer au développement économique du territoire.

L'objectif est de faire en sorte que les « grands comptes » (État, établissements publics entreprises, collectivités, hôpitaux ayant un chiffre d'affaires supérieur à 25M€ et un volume d'achat supérieur à 5 M€) :

- informent les petites et moyennes entreprises (PME) et petites et moyennes industries (PMI) locales sur leurs besoins en matière de sous-traitance et de formation ;
- sont à l'écoute de la vie économique régionale des PME-PMI ;
- œuvrent pour améliorer leurs relations avec le tissu des PME-PMI locales ;
- facilitent l'échange d'expériences entre acheteurs sur leur politique, leur stratégie, leur organisation interne, la sous-traitance, les outils, l'évolution-métier.

Source : Mission d'après éléments transmis.

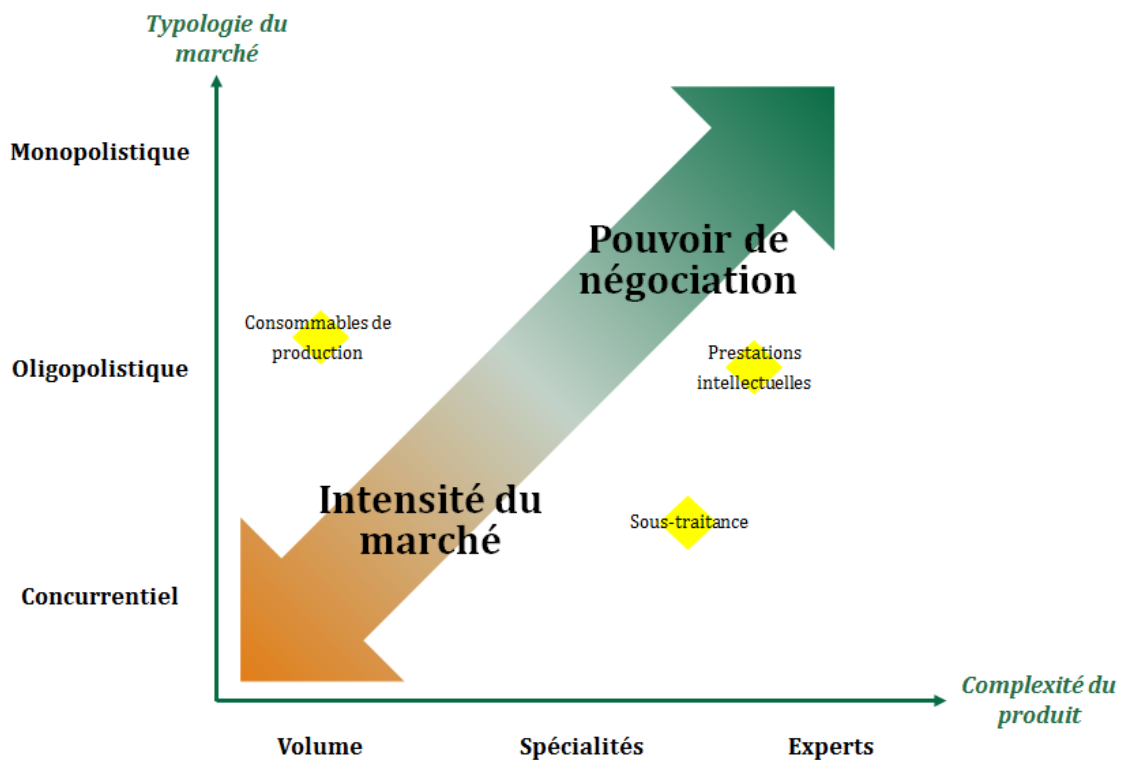
2.1.2. L'analyse du tissu économique et de la dynamique concurrentielle facilite l'évaluation du besoin au regard des possibilités et des contraintes du marché.

Le sourçage apporte une connaissance du secteur économique du segment d'achat concerné. Il permet à l'acheteur de disposer de la maîtrise technique sectorielle nécessaire pour rédiger un cahier des charges en adéquation avec les offres du marché.

Concrètement, l'acheteur analyse les principales caractéristiques du marché et notamment :

- ◆ son dynamisme : maturité, croissance, déclin ;
- ◆ sa structure : monopole (un seul fournisseur), oligopole (faible nombre de vendeurs et nombre importants de clients), équilibre, forte concurrence, oligopsonie (faible nombre de clients pour un grand nombre de vendeurs) ; elle influe sur le pouvoir de négociation de la collectivité de même que la complexité du produit ou de la prestation demandé(e).

Graphique 3 : La maîtrise du marché



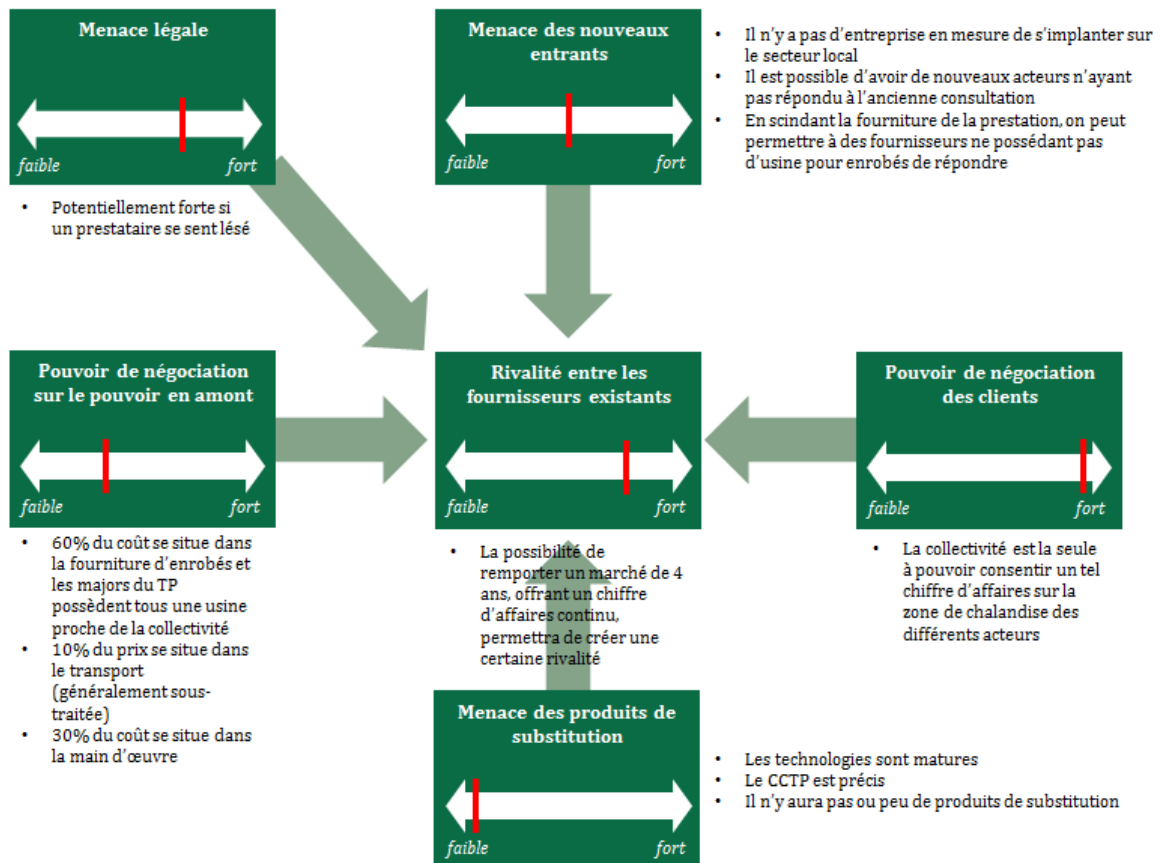
Source : Mission d'après Clarans consulting Master Achat IUT de Sceaux 2014.

- ◆ son rayonnement géographique (départemental, régional, national, européen, international).

Pour ce faire, il va réunir l'ensemble des études et analyses existantes sur la filière (revues spécialisées, sites internet...) mais également se rapprocher des chambres consulaires et des fédérations. Le graphique 4 ci-dessous illustre le résultat possible d'une analyse de marché et des rapports de force, préalable au lancement d'un marché d'entretien et de voirie par une grande collectivité.

Annexe I

Graphique 4 : Un exemple d'analyse de marché en vue d'un achat d'entretien et de voirie



Source : Mission d'après éléments transmis par une grande collectivité.

2.1.3. Il faut aujourd'hui encourager le sourçage en levant les obstacles juridiques et économiques existants

2.1.3.1. Le délit de favoritisme doit être réformé pour inciter les collectivités à engager un dialogue avec les entreprises

Trop souvent les collectivités territoriales hésitent à engager un dialogue avec les entreprises en amont d'une procédure de concurrence par **crainte d'être accusées de délit de favoritisme**. En effet, la culture juridique dominante de nombreuses directions de la commande publique explique en grande partie cette relative frilosité des acheteurs. Si seules les directions de la commande publique dotées d'acheteurs professionnels semblent pratiquer ouvertement le sourçage, nombreuses sont les petites communes à contacter quelques fournisseurs en amont de leurs marchés à procédure adaptée.

Pourtant, comme le rappelait dès 2007 la Commission européenne dans son guide sur la prise en compte de solutions innovantes, les collectivités publiques, à l'instar de tout autre acheteur, ont **besoin, dans le cadre de la définition de leurs besoins, de connaître les solutions disponibles sur le marché**. Sans discussions préalables avec les fournisseurs présents sur le marché, il n'est pas possible d'apprécier leur capacité à répondre. Le guide pratique de l'achat public innovant du ministère de l'économie et des finances préconise également : « la recherche et l'évaluation d'opérateurs économiques innovants et leur mise en relation avec les acheteurs » dans le but d'identifier « des procédés émergents ou innovants ».

Annexe I

2.1.3.1.1. *Juridiquement, sans être autorisé par les précédentes directives, le sourçage était indirectement reconnu*

Dès 2004, la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics et de travaux de fournitures et de services autorise les pouvoirs adjudicateurs avant le lancement d'une procédure de passation d'un marché à recourir à un « dialogue technique » avec les fournisseurs potentiels, « *pouvant être utilisé pour l'établissement du cahier des charges* », dès lors qu'il « *n'a pas pour effet d'empêcher la concurrence* ».

De même, la jurisprudence tant nationale qu'européenne ne s'oppose pas au sourçage. Le Conseil d'État⁸ a ainsi estimé que la visite d'une entreprise, retenue par la suite dans le cadre d'un marché, en amont du lancement de la procédure n'entachait pas la procédure d'irrégularité dans la mesure où rien ne permettait « *d'établir que cette société aurait eu illégalement connaissance du cahier des charges de la consultation* ». De même, la Cour des justices des communautés européennes a précisé à l'occasion d'une question préjudicielle, que « *l'introduction d'une demande de participation ou la remise d'une offre pour un marché public de travaux, de fournitures ou de services par une personne qui a été chargée de la recherche, de l'expérimentation, de l'étude ou du développement de ces travaux, fournitures ou services* » ne constituait pas en soi un critère d'exclusion du marché, dès lors qu'il était laissée à cette personne « *la possibilité de faire la preuve que, dans les circonstances de l'espèce, l'expérience acquise par elle n'a pu fausser la concurrence* »⁹.

2.1.3.1.2. *La directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics actuellement en cours de transposition donne une véritable assise juridique à cette pratique*

Elle ouvre la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs de « *réaliser des consultations du marché en vue de préparer la passation de marché et d'informer les opérateurs économiques de leurs projets et de leurs exigences en la matière. À cette fin, les pouvoirs adjudicateurs peuvent par exemple demander ou accepter les avis d'autorités ou d'experts indépendants ou d'acteurs du marché. Ces avis peuvent être utilisés pour la planification et le déroulement de la procédure de passation de marché, à condition que ces avis n'aient pas pour effet de fausser la concurrence et n'entraînent pas une violation des principes de non-discrimination et de transparence* »¹⁰.

Elle précise dans son article 41 les conditions à respecter pour ne pas fausser la concurrence. « *Lorsqu'un candidat ou soumissionnaire, ou une entreprise liée à un candidat ou à un soumissionnaire, a donné son avis au pouvoir adjudicateur, que ce soit ou non dans le cadre de l'article 40, ou a participé d'une autre façon à la préparation de la procédure de passation de marché, le pouvoir adjudicateur prend des mesures appropriées pour veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée par la participation de ce candidat ou soumissionnaire.* » Ces mesures consistent notamment à « *communiquer aux autres candidats et soumissionnaires des informations utiles échangées dans le contexte de la participation du candidat ou soumissionnaire susmentionné à la préparation de la procédure, ou résultant de cette participation et à fixer des délais adéquats pour la réception des offres.* » Les mesures prises doivent être consignées dans le rapport individuel prévu à l'article 84. La directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés pour des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux reprend des dispositions analogues dans ses articles 58 et 59.

⁸ CE 14 novembre 2014 SMEAG.

⁹ CJCE, Fabricom SA contre État belge, 3 mars 2005.

¹⁰ Article 40 de la directive 014/24/UE du parlement européen et du conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

Annexe I

2.1.3.1.3. *L'assouplissement du délit de favoritisme permettrait à de nombreuses collectivités territoriales d'adopter cette pratique*

Le principal frein au sourçage réside dans la crainte du délit de favoritisme. Celui-ci se définit comme le fait pour un acheteur public - élu ou fonctionnaire - « *de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public* »¹¹. Passible de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 € d'amende, le délit de favoritisme se caractérise donc par un élément matériel (la violation des dispositions relatives à la liberté et à l'égalité d'accès à la commande publique) et par un élément intentionnel (le fait de procurer à autrui un avantage injustifié, art. 432-14 C. pén). La jurisprudence a retenu une acceptation large de l'avantage injustifié puisque la seule violation des règles de passation d'un marché sans intention dolosive est constitutive de l'infraction¹².

En prenant contact directement avec les fournisseurs à des fins de sourçage, l'acheteur risque de divulguer même involontairement des informations sur le futur marché de nature à rompre l'égalité de traitement des candidats et l'exposant à des poursuites pénales.

La mission partage l'analyse du rapport parlementaire du sénateur Martial Bourquin sur la commande publique, qui propose de recentrer le délit sur la notion d'intention dolosive de l'acheteur public.

Proposition : Modifier la rédaction du délit de favoritisme en introduisant la volonté manifeste de favoriser une entreprise ou d'en retirer un avantage individuel.

Une telle évolution serait de nature à engager les acheteurs dans une logique de sourçage. Elle apparaît d'autant plus opportune qu'il existe aujourd'hui de nombreuses voies de recours contentieux pour les entreprises non retenues dans le cadre d'une procédure de marché (référé pré contractuel et contractuel, recours de plein contentieux).

La mission tient à souligner qu'encourager les acheteurs locaux à entretenir des relations avec les fournisseurs n'est pas un renoncement à toute vigilance déontologique, et que les marges de manœuvre nouvelles trouvées dans la passation des marchés (sourçage, négociation...) s'accompagneront d'une transparence accrue sur les pratiques des acheteurs. En ce sens, la pratique des chartes déontologiques doit être encouragée.

Encadré 4 : La charte de déontologie de la Ville de Lyon

Elle a pour objectif de « *guider les agents dans leurs relations avec les clients et fournisseurs, dans le respect de la réglementation des marchés publics. Cette charte a pour objectif de guider les agents dans leurs relations avec les clients et fournisseurs, dans le respect de la réglementation des marchés publics* ».

Outre le rappel des principes fondamentaux de la commande publique (égalité de traitement, transparence, liberté d'accès à la commande publique), elle précise le cadre des relations entre la collectivité et les acteurs économiques : « *toute situation qui s'éloigne de l'objectif de maximiser le rapport coût/avantages pour la collectivité est susceptible de contrevenir aux règles juridiques, à son image et à son intérêt à court et long terme.* » et fixe des règles très strictes concernant les cadeaux.

Elle rappelle ensuite avec des illustrations les principaux risques pénaux : non-respect du secret industriel et commercial, corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, concussion, délit de favoritisme.

Source : Mission d'après la charte de déontologie de la ville de Lyon.

¹¹ Article 432-14 du code pénal.

¹² Cass Crim 14 janvier 2014 : L'élément intentionnel du délit prévu par l'article 432-14 C pen est caractérisé par l'accomplissement d'un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour but de garantir liberté d'accès et égalité des candidats.

2.1.3.2. Les conseils régionaux et les métropoles en lien avec les chambres consulaires pourraient s'impliquer plus activement dans le sourcing¹³

Le sourcing mobilise d'importantes ressources et suppose un travail de recherche actif des fournisseurs par familles d'achats. Selon le besoin, le marché est local, régional voire national. Chaque acheteur reproduit la recherche pour ses propres besoins. **Plus la collectivité est importante, plus elle dispose des moyens humains et du temps nécessaires pour réaliser un référentiel de fournisseurs et étudier le secteur concerné.**

Afin de répondre aux enjeux économiques de l'achat public et d'utiliser toutes les potentialités des entreprises de leurs territoires, certains territoires ont initié **une dynamique de rapprochement entre les acheteurs publics et les entreprises.**

Les expériences suivantes peuvent notamment être évoquées dans ce cadre :

- ◆ la démarche alsacienne du réseau de la commande publique, qui fédère les collectivités alsaciennes et la chambre de commerce et d'industrie (CCI) ;
- ◆ l'action du préfet de région Loire Atlantique lors des « assises de la commande publique » (cf. encadré 5) ;
- ◆ le partenariat entre la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et le conseil régional d'Île-de-France ainsi que le groupement d'intérêt public (GIP) Maximilien sur l'économie numérique à travers le projet openmap (cf. encadré 6).

Encadré 5 : Les assises de la commande publique en région Loire Atlantique

En Loire Atlantique, le préfet a été à l'origine d'une charte de la commande publique signée par les principales collectivités et a organisé en 2016 les assises de la commande publique réunissant les acheteurs publics régionaux, les organisations patronales, les organisations professionnelles.

L'enjeu pour le préfet est « par-delà les échanges de bonnes pratiques, par-delà les mesures de simplification qui sont présentées, crée une véritable synergie régionale de la commande publique. Il convient de mettre en place des réflexes d'échanges entre acheteurs publics de toutes origines: État, établissements publics, collectivités territoriales, hôpitaux. Les bons usages, les bonnes initiatives des uns doivent enrichir les autres ».

La première session s'est tenue en février 2016 et a réuni plus de 200 personnes à la chambre de commerce et d'industrie.

Source : Mission (<http://www.loire-atlantique.gouv.fr/Actualites/Pres-de-200-personnes-aux-premieres-assises-de-la-commande-publique-en-Pays-de-la-Loire>).

Encadré 6 : Le projet openmap

Lancé en décembre 2014, le programme OpenMap Numériques vise à donner l'opportunité aux collectivités franciliennes de repenser la commande publique sous l'angle du numérique.

Pour ce faire, le GIP Maximilien, soutenu par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) d'Île-de-France, a initié une démarche visant à développer les liens et la connaissance mutuelle entre deux sphères: les acheteurs publics et le monde du numérique.

À travers des rencontres, ce projet a permis aux collectivités membres du GIP Maximilien de faire du sourcing de solutions numériques parfois innovantes en amont de la phase de passation des marchés.

Source : Mission.

¹³ Cf. annexe III relative à la dématérialisation, qui revient sur le rôle des plateformes de dématérialisation des marchés et l'ouverture des données sur les marchés, et annexe VIII sur la capitalisation des bonnes pratiques pour certains exemples de partage des pratiques d'achat.

Annexe I

Outre une mise en relation des acteurs, **le rôle des plateformes de sourcing est essentiel**. Dans le secteur privé, il existe des outils basés sur des algorithmes qui, en fonction du besoin et des contraintes de l'entreprise, la mettent en relation avec les fournisseurs potentiels (exemple de la plateforme silex). Dans le secteur public, certaines régions, à l'instar de l'Île-de-France avec la plateforme Maximilien, répertorient les entreprises par domaine et permettent ainsi des recherches par secteur d'activité.

La connaissance des prix est également une dimension importante du sourcing. Si des référentiels existent dans le domaine de la gestion des déchets, il n'existe pas aujourd'hui de bases nationales pouvant permettre un étalonnage concurrentiel. De toute évidence, la pratique de l'*open data* devrait permettre à terme de telles comparaisons mais à l'exception de la région Bretagne, la démarche est encore balbutiante.

Encadré 7 : L'exemple breton de l'*open data* appliqué aux marchés, un outil de sourcing et de parangonnage

Le portail expérimental *My Breizh Open Data - Marchés publics* donne accès, en toute transparence, aux données relatives aux marchés publics attribués en Bretagne. Il permet tant aux acheteurs qu'aux entreprises de consulter l'ensemble des données relatives aux marchés. Il comporte les informations relatives aux marchés du conseil régional en 2013, 2014 et 2015, et est ouvert à l'ensemble des collectivités du territoire régional.

La transparence doit permettre de dynamiser l'économie régionale : *« en quelques clics, une société désireuse de se développer en Bretagne pourra connaître le montant des marchés publics récemment attribués dans son secteur d'activité, et par conséquent évaluer le type de projets et le volume d'affaires sur lesquels elle peut se positionner »*.

Source : Mission (http://www.bretagne.bzh/jcms/prod_235112/fr/marches-publics-la-bretagne-libere-ses-donnees).

Aujourd'hui, l'ensemble du territoire n'est pas couvert par des démarches mutualisées de sourcing portées par les collectivités territoriales. Ces inégalités sont renforcées par les politiques plus ou moins dynamiques des chambres consulaires et des fédérations professionnelles qui organisent ou pas des rencontres sur le territoire entre les acheteurs publics et les entreprises.

Il s'agit de véritables freins à l'optimisation des achats car cela nourrit l'idée pour de nombreux élus que la recherche de performance est incompatible avec le développement de l'économie locale et que seuls de très grandes entreprises sont en mesure de répondre aux marchés de la collectivité.

Au-delà des réseaux informels et du parangonnage, **les politiques d'optimisation de l'achat seraient facilitées par le développement d'outils de sourcing à l'échelle régionale**.

2.2. Le parangonnage permet d'affiner le besoin et de tirer profit des expériences d'autres acheteurs

En se rapprochant d'autres collectivités publiques ayant lancé des consultations ou des procédures de marché sur des besoins analogues, l'acheteur recueille des précieuses informations. En recensant les appels d'offre passés par les autres entités adjudicatrices, il peut comparer les pratiques, les modes de décomposition du marché (clauses, calcul du prix, critères...).

La participation à des réseaux d'acheteurs facilite le parangonnage (cf. annexe sur la capitalisation des bonnes pratiques).

3. S'appuyant sur l'analyse des besoins et du marché, la stratégie d'achat détermine le choix de procédure de mise en concurrence et l'élaboration du cahier des charges

3.1. Préalablement au choix final de stratégie, la collectivité doit prendre en compte les risques associés et les contraintes en termes de continuité du service

Le choix final d'une stratégie achat doit prendre en compte les risques associés :

- ◆ les risques industriels et commerciaux en cas de défaillance du produit, ou du fournisseur ;
- ◆ les risques juridiques en cas de choix d'une procédure achats non conforme au code des marchés publics ;
- ◆ les risques économiques liés à la sensibilité du marché, c'est notamment le cas en matière d'énergie où les cours évoluent rapidement ;
- ◆ les risques d'approvisionnement liés à la dépendance aux fournisseurs ;
- ◆ les risques politiques et territoriaux si la stratégie retenue conduit à écarter tout porteur de projet local ;
- ◆ le risque métier si le produit choisi désorganise l'ensemble d'un processus métier. Par exemple, la ville de Villeurbanne a souligné le lien entre le choix des produits d'entretien écologiques et la formation des personnels d'entretien.

3.2. Supposant une ingénierie minimale, la formalisation d'une stratégie achats se nourrit des analyses du besoin et du marché

Les analyses du besoin de l'adjudicateur et du marché fournisseur conduisent à définir la stratégie d'achat suivie et à identifier les principaux leviers de rationalisation des coûts. Quelle que soit l'option retenue, seules des collectivités présentant un certain degré de maturité de leur fonction achats sont en mesure de modéliser leur choix et de formaliser des stratégies d'achat.

3.2.1. Acheter « moins »

3.2.1.1. Réduire les consommations

L'analyse préalable peut conduire au constat :

- ◆ d'une surconsommation ;
- ◆ d'un fort décalage entre les quantités achetées et les quantités consommées ;
- ◆ de la possibilité de dégrader le niveau de service au regard du besoin réel (cas des prestations de nettoyage : un bureau ne doit pas nécessairement être nettoyé tous les jours) ;
- ◆ de la faible qualité des produits achetés conduisant à des remplacements fréquents,

Il est alors **possible de réaliser des économies substantielles en revoyant la politique de consommation.**

Annexe I

Pour réduire les consommations, il est alors possible de :

- ◆ limiter les enveloppes budgétaires en interdisant l'achat au-dessus d'un certain seuil de consommation, voire en définissant des pénalités budgétaires en cas de dépassement. Par exemple en matière de téléphonie, certaines collectivités ont mis en place des tableaux de bord des consommations, avec un système de blocage ou de facturation sur le compte personnel au-delà d'un seuil déterminé en fonction du poste occupé ;
- ◆ diminuer les surconsommations en réduisant les pertes et en évitant des achats d'impulsions, à travers une sensibilisation des agents à la consommation ;
- ◆ éviter la sur-qualité, par exemple il n'est pas nécessaire dans le cadre de l'informatisation des écoles de doter chaque instituteur d'un mac book ;
- ◆ acheter durablement : à la Ville de Paris, la stratégie d'achat des mobiliers scolaires prévoit notamment de : « *s'assurer de la durabilité du matériel acquis et de la disponibilité des pièces de rechange au minimum 5 ans après l'arrêt de la production du produit par le fournisseur ; limiter le renouvellement du mobilier intérieur en privilégiant l'achat de matériaux résistants dans le temps et en sensibilisant les utilisateurs à une éco conduite, limiter les déchets en favorisant le ré emploi des meubles usagers* » ;
- ◆ mutualiser l'achat de biens ou de produits moins fréquemment utilisés (ex une perceuse).

3.2.1.2. Internaliser ou externaliser la prestation ou la réalisation du produit

Au regard des moyens dont disposent la collectivité, notamment humains (compétences, matériels), ou des risques liés à l'externalisation (de fuite d'informations stratégiques, de rupture d'approvisionnement, de dépendance à un fournisseur), **l'étude préalable du besoin peut conclure à l'opportunité d'une internalisation ou d'une externalisation.**

En matière de surveillance des bâtiments par exemple, le choix doit s'appuyer sur une analyse en coût complet et intégrer :

- ◆ la masse salariale ;
- ◆ la formation ;
- ◆ le remplacement des agents pendant les congés (continuité du service) ;
- ◆ l'équipement de protection individuel ;
- ◆ les postes informatiques ;
- ◆ le coût de contrôle de la prestation ;
- ◆ le coût de lancement et de suivi du marché le cas échéant.

L'externalisation, si elle présente des avantages, s'accompagne de risques liés à l'asymétrie d'informations. Dans la note du conseil d'analyse économique (CAE), Jean Tirole et Stéphane Saussier¹⁴ souligne ainsi que l'externalisation peut avoir des effets mitigés en termes de qualité de services ou de coûts. Cependant « ***ce n'est pas tant la décision d'externaliser que le mode d'externalisation et surtout sa mise en œuvre qui pose problème. Le partage du risque inscrit dans le contrat est une question centrale*** ».

Tout dépend donc de la nature de l'activité concernée, de son volume et des compétences présentes en interne. L'internalisation peut ainsi être pertinente face à un besoin critique ou en présence d'un risque marché/ fournisseur élevé.

¹⁴ Note n°22 avril 2015 « Renforcer la commande publique » Conseil d'analyse économique, Stéphane Saussier et Jean Tirole.

3.2.1.3. Optimiser les stocks

L'analyse du besoin et de la capacité des fournisseurs à y répondre plus ou moins rapidement doit permettre d'ajuster le volume de stocks tampons et agir sur le montant de la dépense. La collectivité territoriale peut notamment réduire certains stocks non stratégiques et pour les achats sensibles contractualiser sur la fourniture du produit dans des délais très serrés.

3.2.2. Acheter « mieux »

3.2.2.1. Standardiser

La **standardisation consiste à définir « des caractéristiques essentielles d'un produit ou d'une prestation qui répondent aux attentes et besoins différenciés d'utilisateurs pour une même catégorie d'achat, en réduisant le nombre de spécifications techniques »**¹⁵.

Elle porte sur des achats non critiques qu'il est aisé de se procurer, tels que des fournitures. **En limitant le nombre de références à acquérir, elle réduit le coût global des marchés.**

Ainsi, selon les éléments transmis à la mission :

- ◆ à la ville de Bordeaux, le marché de « fournitures de bureau » a généré 38 % d'économies grâce à l'utilisation d'un catalogue restreint, la concentration des livraisons sur la Cité Municipale et un « marché réservé » sur les tampons encreurs qui, contre toute attente, a également permis de réduire les coûts de ces fournitures ;
- ◆ à l'agglomération d'Orléans¹⁶, l'économie enregistrée sur les fournitures de bureaux par rapport aux prix du précédent marché est de 36 %. De même, sur les vêtements de travail, une économie réelle de près de 10 % a été enregistrée.

3.2.2.2. Substituer

Lorsqu'il existe sur le marché une alternative au besoin moins onéreuse, qu'il s'agisse d'une innovation ou pas, la question de la substitution doit être posée. Cela nécessite à la fois une très bonne connaissance du marché et une expression du besoin en termes fonctionnels. Elle implique de négocier avec le prescripteur la validation du substitut.

Ce levier est particulièrement efficace pour un besoin critique, d'un prix élevé notamment lorsque le marché est peu concurrentiel.

3.2.2.3. Prendre en compte le coût complet

Il s'agit d'associer l'acquisition et l'entretien d'un bien ou d'acheter en système complet plutôt qu'un ensemble d'articles ou de prestations.

Lors du renouvellement du parc automobile, l'approche en coût complet peut être très pertinente en prenant en compte l'ensemble du cycle de vie du produit c'est-à-dire :

- ◆ l'acquisition ;
- ◆ l'entretien : dans le cas d'une collectivité disposant d'un garage, selon la marque retenue le matériel de réparation électronique n'est pas le même par exemple ;
- ◆ le carburant (consommation x distance x prix moyen au litre) ;

¹⁵ Source site internet de décision achats.

¹⁶ Selon les informations transmises à la mission.

- ◆ la reprise ;
- ◆ les assurances.

3.2.3. Acheter moins cher

3.2.3.1. Mutualiser et massifier¹⁷

Les achats similaires peuvent être regroupés sur un même marché. Leur globalisation peut se traduire par un effet volume et donc une baisse du prix. Le but est également d'exploiter les synergies au niveau de la réalisation (livraison...). À titre illustratif, la région Centre a regroupé les achats d'ordinateurs de la direction de l'informatique et des lycées pour obtenir de meilleurs tarifs (gains de 17 % sur le coût total par rapport aux précédents marchés).

Ce levier est pertinent pour les besoins homogènes et réguliers dans le temps et est facilité par une standardisation préalable. Il concerne les achats à fort levier pour lesquels une stratégie prix/volume peut être menée.

3.2.3.2. Décomposer les coûts des fournisseurs et les processus de production

La connaissance des coûts des fournisseurs et des processus de production permet de réduire les coûts d'achat. Cette analyse s'effectue avec des bases de coûts internes et externes constituées par le sourcing. L'enjeu est :

- ◆ de peser sur les prix lors des négociations, en identifiant les marges brutes du fournisseur ;
- ◆ de minimiser les surcoûts de production, en exprimant un besoin existant sur le marché. Il s'agit d'éviter « les moutons à cinq pattes » ;
- ◆ de réduire les coûts de livraison en comprenant la chaîne d'approvisionnement : à Lille, il est ainsi apparu qu'en fixant un jour déterminé d'approvisionnement pour des fournitures, la collectivité pouvait générer un surcoût pour le prestataire qui impactait le coût du marché ;
- ◆ de séquencer le marché en fonction du cycle de vie du produit et des différentes entreprises intervenant dans sa production pour limiter les coûts d'intermédiation ;
- ◆ d'obtenir des prix plus bas en positionnant le marché à une période de l'année où les fournisseurs subissent une baisse de la demande et réduisent leurs tarifs ; c'est par exemple le cas pour l'achat de sel de déneigement dans plusieurs communautés de communes de l'Oise ;
- ◆ de comprendre le processus de production pour ajuster la tarification au plus près du besoin et bâtir en conséquence des formules des révisions de prix adaptées.

3.2.3.3. Repenser le besoin au regard des contraintes réelles

Après avoir estimé le besoin en analyse fonctionnelle, il s'agit de repenser la chaîne de valeur de chaque fonction, c'est-à-dire d'exprimer le juste besoin pour chaque fonction retenu dans le cahier des charges. Concrètement, cela signifie remettre en cause, par exemple, l'acquisition d'un équipement supplémentaire dans un véhicule, réduire la fréquence de contrôle ou encore revoir à la baisse la gamme d'un produit choisi.

¹⁷ Cf. annexe IV relative à la mutualisation et la massification des achats.

La mise en œuvre de ce levier suppose une réelle connaissance des coûts des fournisseurs. Cette stratégie est d'autant plus efficace que les marchés des solutions proposés sont peu concurrentiels.

3.2.3.4. Limiter les spécifications superfétatoires

Lorsque les achats présentent une lourde technicité et un savoir-faire, le cahier des charges et la procédure choisie de mise en concurrence doivent garantir l'attractivité du marché, et éviter des sur-spécifications. La stratégie développée va viser à susciter la concurrence pour minimiser le risque de marchés infructueux et obtenir des prix compétitifs.

3.2.3.5. Optimiser la procédure « marché »

L'enjeu est d'adapter le choix de la procédure de marché et des termes du marché aux réalités économiques pour minimiser le coût de la procédure¹⁸.

En fonction de l'analyse du besoin et du sourcing, l'acheteur doit notamment déterminer :

- ◆ la place de la négociation ;
- ◆ la possibilité de couvrir le risque prix ;
- ◆ la durée du marché.

Très souvent, une même stratégie d'achat intègre plusieurs leviers, comme le montre l'exemple ci-dessous du marché de gestion globale des bâtiments de la ville et de l'agglomération d'Orléans (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Exemple du marché de gestion globale des bâtiments de la ville et de l'agglomération d'Orléans

Après une étude de marché et une analyse de besoin, la collectivité s'est orientée vers une formule de « Facility Management » c'est à dire d'un mode d'organisation des services généraux et immobiliers consistant à déléguer le pilotage d'un large périmètre de services auprès d'un prestataire spécialisé, interlocuteur et responsable unique du donneur d'ordres. Trois leviers d'économies ont été identifiés en amont :

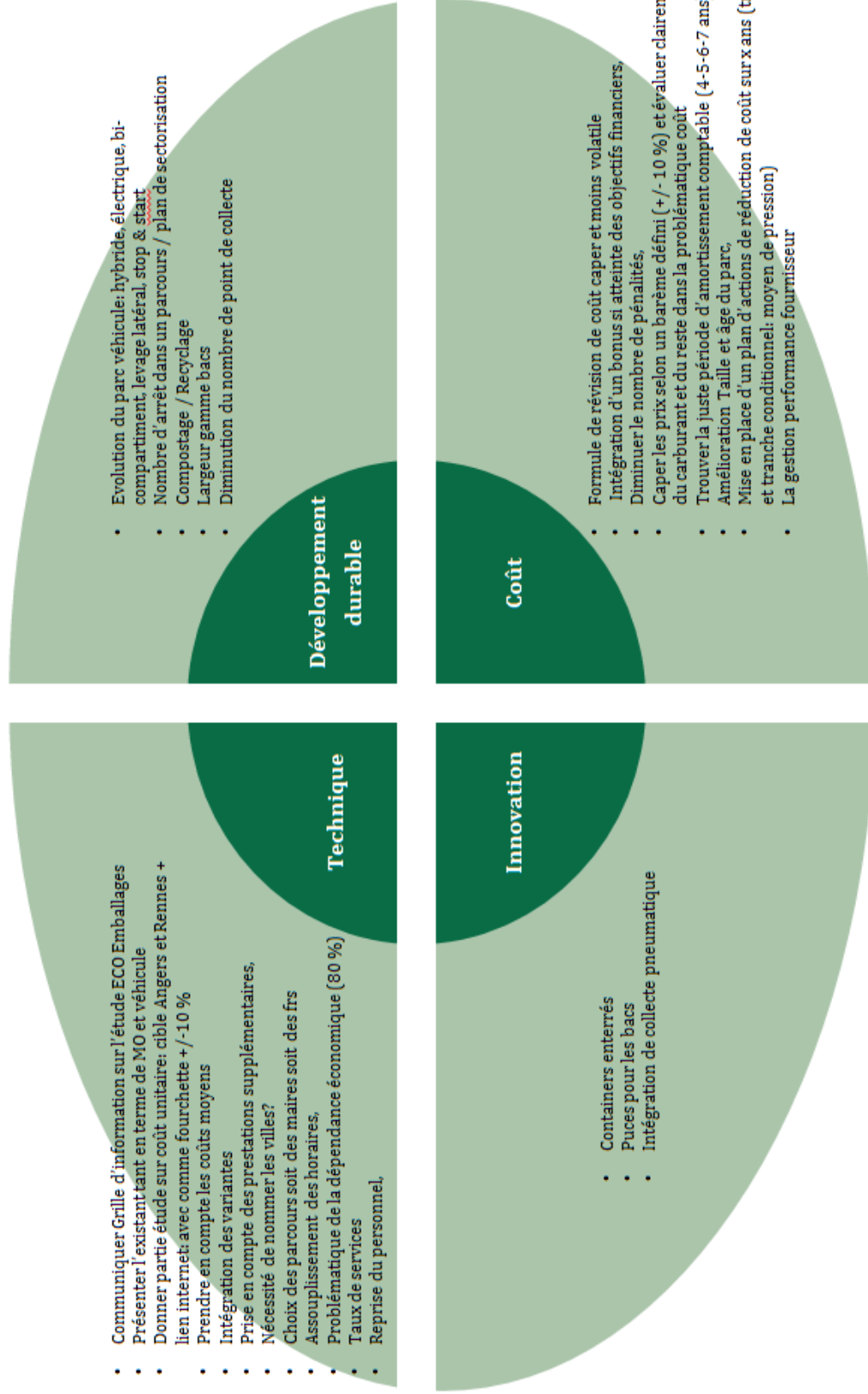
- la procédure dialogue compétitif ;
- la revue des spécifications techniques ;
- la révision des prix.

Source : Agglomération d'Orléans.

Au global, la définition d'une stratégie d'achat peut prendre la forme suivante, illustrée sur le cas de la collecte de déchets (cf. Graphique 5).

¹⁸ L'annexe III présente à ce titre des éléments relatifs aux gains de procédures grâce aux solutions mutualisées, et l'annexe II revient sur les différents leviers qui existent dans le code des marchés publics pour optimiser la procédure.

Graphique 5 : Exemple d'une analyse préalable sur la collecte des déchets donnant lieu à la définition d'une stratégie d'achat



Source : Mission d'après éléments transmis par un acheteur d'une grande ville.

ANNEXE II

Ingénierie des marchés

SOMMAIRE

1. L'INGENIERIE DES MARCHES PUBLICS PEUT ETRE UTILISEE POUR CONCILIER LES OBJECTIFS MULTIPLES ASSIGNES A L'ACHAT PUBLIC	3
1.1. Le droit de la commande publique permet d'acheter au meilleur prix sans tirer les offres vers le bas	3
1.1.1. <i>Les acheteurs publics locaux disposent de nombreux leviers pour stimuler la concurrence, et en particulier celui de l'allotissement</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Le code des marchés publics encourage le choix du « mieux-disant » et non du « moins-disant »</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>L'analyse en coût complet permet de prendre en compte le prix mais aussi les coûts et gains indirects de l'achat.....</i>	<i>6</i>
1.2. L'insertion de clauses diverses ayant des préoccupations autres que l'efficacité de l'achat public n'est pas problématique en soi, dès lors que les surcoûts en sont limités	7
1.2.1. <i>L'ingénierie des marchés publics est fréquemment utilisée par les collectivités territoriales pour soutenir le développement durable, l'insertion sociale et l'achat auprès des PME du territoire</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Une articulation de ces objectifs doit être trouvée avec celui d'efficacité de l'achat public</i>	<i>12</i>
2. LES ACHETEURS LOCAUX DEVRAIENT ENTREtenir DES RELATIONS PLUS ETROITES AVEC LES FOURNISSEURS AFIN D'AMELIORER LA PERFORMANCE GLOBALE DE L'ACHAT, DE L'AMONT A L'AVAL DES PROCEDURES DE MARCHES PUBLICS	14
2.1. En amont de la passation du marché, il est recommandé à l'acheteur public d'établir les bases d'une relation constructive avec ses fournisseurs	14
2.1.1. <i>Une relation constructive se base sur une définition adéquate du besoin dans le cahier des charges au regard de l'offre existante.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Le droit de la commande publique offre des mécanismes d'incitation à la performance des partenaires privés, sans qu'il soit nécessairement besoin de recourir aux marchés de partenariat</i>	<i>18</i>
2.2. Pendant la procédure de passation du marché, les acheteurs publics doivent développer la négociation avec les fournisseurs pour s'assurer de la qualité de la dépense.....	20
2.2.1. <i>Les acheteurs publics doivent apprendre à négocier avec leurs fournisseurs.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Les commissions d'appel d'offres (CAO) devraient être davantage sensibilisées aux enjeux d'efficacité de l'achat.....</i>	<i>23</i>
2.3. En aval de la passation du marché, l'exécution du marché exige un suivi qui ne doit pas être sous-estimé	24
2.3.1. <i>Ce suivi de la bonne exécution du marché implique d'abord les prescripteurs du besoin et bénéficiaires de l'achat.....</i>	<i>25</i>
2.3.2. <i>Ce suivi de l'exécution peut aussi conduire à mobiliser des outils juridiques (avenants, renégociations, pénalités.....)</i>	<i>27</i>

SYNTHESE

Dans l'essentiel des collectivités territoriales, l'« achat » est abordé par un prisme juridique, rattaché à un « marché public » ou à son corollaire générique élargi, « la commande publique ». Pourtant, **l'achat ne se réduit pas à ce seul acte juridique** :

- ◆ d'abord, parce qu'un nombre important d'achats ne font pas l'objet de procédures de commande publique ;
- ◆ ensuite, parce que l'acheteur intervient également (voire essentiellement) en amont et en aval de la procédure de passation de marché.

Les démarches d'achat s'inscrivent toutefois bien dans le cadre des règles applicables à la commande publique et même, elles s'enrichissent des outils et pratiques autorisées : **pour améliorer l'efficacité des achats, l'acheteur s'appuie sur cette « ingénierie des marchés »**, y compris sur les opportunités de dématérialisation désormais ouvertes.

Loin d'être seulement préoccupé de sécurité juridique, le code des marchés publics est irrigué par un principe de concurrence, facteur clé de la baisse des prix, de la stimulation de la qualité et de soutien de l'innovation. La **réforme du code** s'efforce d'en faire un outil plus simple, facilitant le développement d'une approche économique de l'achat public (cf. encadré 1 qui présente la réforme en cours à la date de la mission¹).

Ainsi :

- ◆ le code permet aux acheteurs de concilier les multiples orientations, parfois perçues comme contradictoires, que les décideurs politiques souhaitent donner à l'achat, qui devrait être à la fois local, socialement responsable, écoresponsable et budgétairement efficace (partie 1) ;
- ◆ le code autorise et accompagne les entités publiques dans leurs relations avec les fournisseurs, de la phase amont de la procédure - lorsque le besoin s'exprime - à la phase avale - lorsque l'achat est exécuté (partie 2) ;
- ◆ enfin, le code accompagne et sécurise la dématérialisation des procédures de marchés publics, et offre ce faisant des opportunités réelles pour moderniser l'ensemble de la chaîne de l'achat public (cf. annexe III sur la dématérialisation des marchés).

Une transition doit s'opérer, au sein des organisations publiques et grâce aux acheteurs, d'une approche juridique des marchés, qui cultive l'intolérance au risque, à une approche économique des achats, qui accepte une prise de risque mesurée et maîtrisée. Dans le secteur public, cette marge de manœuvre a pour contrepartie la transparence faite sur les choix des collectivités.

Cette transition doit être accompagnée par une réorganisation des services concernés, une professionnalisation de ceux chargés des achats, et une acculturation des agents et des élus (cf. annexe V sur l'organisation, la professionnalisation et le pilotage de la fonction achats).

¹ *Nota bene.* Les analyses de la mission ayant été conduites entre janvier et mars 2016, elles se basent sur les articles du code antérieurs à la modification intervenue *via* la publication du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Une table de concordance est jointe à ce rapport pour en faciliter la lecture.

Encadré 1 : Transposition des directives « marchés publics » en France (2014-2016)

Le **nouveau paquet législatif européen sur les marchés publics**, publié au journal officiel de l'Union européenne le 28 mars 2014, est composé des directives 2014/24/UE relative à la passation des marchés publics (dite « secteurs classiques ») et 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (dite « secteurs spéciaux »).

Pour en assurer la transposition :

- la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses mesures de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives a, à son article 42, habilité le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour transposer ces directives ;
- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics a précisé la transposition prévue des directives ainsi que la simplification de la structure juridique existante prévue à cette occasion ;
- certaines mesures relevant du domaine réglementaire ont été intégrées dans le décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics ;
- le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 complète cette architecture juridique ; il sera complété par des décrets et arrêtés d'application en tant que de besoin.

Les directives s'appliquent aux marchés publics des collectivités territoriales dont la valeur estimée (hors TVA) est égale ou supérieure à certains seuils, en fonction de la nature de l'achat (services, fournitures, travaux). Par ailleurs, le champ d'application des marchés publics connaît plusieurs exclusions qui concernent les collectivités territoriales :

- l'article 3 du code des marchés publics énumère quatorze catégories de contrats exclus du champ d'application du code, quel que soit leur montant (par exemple, les marchés d'acquisition ou de location d'immeubles, les marchés de services financiers ou encore les marchés concernant des contrats de travail) ;
- s'y ajouteront des dispositions de réservation des marchés à une organisation ou une association employant des personnes handicapées ou éloignées de l'emploi.

Outre les modifications de fond présentées dans les parties ci-dessous, **la réforme doit permettre de simplifier le cadre juridique dans lequel les acheteurs locaux interviennent**. Ainsi, selon l'étude d'impact relative au projet d'ordonnance consultée par la mission :

- l'architecture normative applicable aux marchés publics sera rationalisée, puisque les dispositifs du droit des marchés publics et des partenariats publics-privés, qui figurent à la date de la mission dans 17 vecteurs juridiques principaux (3 codes, 10 textes de niveau législatif, 4 décrets en Conseil d'État), devraient être rassemblés au sein d'une ordonnance et d'un ou deux décrets d'application ;
- même si l'architecture des textes n'est pas directement comparable *ex ante* et *ex post*, le nombre d'articles concernés devrait être réduit de 507 à 291.

Source : Mission d'après fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics.

1. L'ingénierie des marchés publics peut être utilisée pour concilier les objectifs multiples assignés à l'achat public

Le code des marchés publics a pour but d'organiser la concurrence de manière équitable. Généralement perçu comme contraignant, ce cadre juridique vise pourtant aussi à soutenir l'activité économique et l'innovation. L'ingénierie des marchés publics offre aux différents utilisateurs du code la possibilité de le lire et de l'interpréter correctement et ainsi, de **concilier des achats compatibles avec les normes juridiques, générant des gains quantitatifs et qualitatifs, et la mise en œuvre des divers objectifs de politiques publiques.**

1.1. Le droit de la commande publique permet d'acheter au meilleur prix sans tirer les offres vers le bas

Le cadre de la commande publique est en quelque sorte une « boîte à outils » qui vise à stimuler la concurrence (§ 1.1.1), pour permettre aux acheteurs publics d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix (§ 1.1.2) pour répondre au besoin qu'ils définissent préalablement (§ 1.1.3).

1.1.1. Les acheteurs publics locaux disposent de nombreux leviers pour stimuler la concurrence, et en particulier celui de l'allotissement

L'allotissement est un instrument indispensable de la concurrence, notamment en ce qu'il facilite l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics (cet accès étant par ailleurs une préoccupation forte des collectivités territoriales - cf. § 1.2.1.2).

L'allotissement consiste à passer un marché en lots séparés en tenant compte des caractéristiques techniques des prestations et de la structure économique du marché. Cet allotissement peut être technique (par exemple, en séparant la construction et la maintenance d'un ouvrage) ou géographique (par exemple, un marché régional alloué au niveau de chaque départemental).

Depuis 2006, l'article 10 du code des marchés publics (CMP) prévoit que **l'acheteur public, notamment l'acheteur local, a l'obligation d'allotir ses marchés publics** et ne peut déroger à cette obligation que dans des hypothèses limitées². Les candidats ont l'interdiction de déposer des offres variables en fonction du nombre de lots qui leur serait attribué. En outre, la jurisprudence autorise le pouvoir adjudicateur à limiter le nombre de lots qui pourra être attribué à chaque candidat³.

La mission n'a, cependant, pas eu connaissance de données permettant d'objectiver les pratiques d'allotissement dans les collectivités territoriales. Mais **l'accès des PME aux marchés des acheteurs publics locaux est manifeste :**

- ◆ la quasi-totalité des interlocuteurs de la mission ont souligné l'importance de l'allotissement pour faciliter l'accès des PME à leurs marchés ;

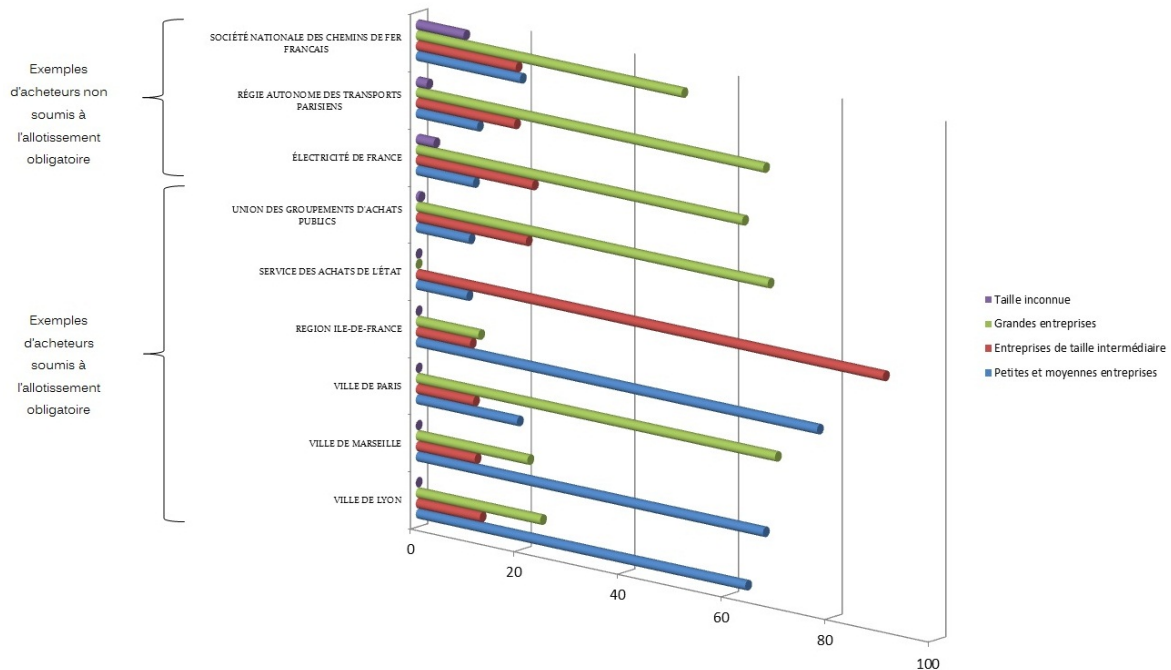
² L'article 10 précise que « le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination. »

³ Conseil d'État, 20 février 2013, requête n° 363656.

Annexe II

- ◆ le graphique 1 ci-dessous illustre la prédominance des PME dans les marchés des villes de Lyon, Marseille et Paris (soumises à une obligation d'allotissement), par rapport aux entités adjudicatrices qui ne sont pas soumises à un allotissement obligatoire.

Graphique 1 : Répartition en pourcentage, par catégorie d'entreprises, du montant des marchés notifiés en 2011



Source : Fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics.

Un équilibre doit cependant être trouvé entre l'allotissement, instrument de mise en concurrence, et la massification. En effet, l'allotissement multiplie les coûts de procédure et réduit le levier du volume, également vecteur d'économies⁴. Comme le levier de la massification, le recours à l'allotissement doit être lié à la stratégie d'achat sur chaque segment et fonction du tissu de fournisseurs :

- ◆ un allotissement technique est utile lorsque la structure de l'offre s'y prête (par exemple, en matière informatique, entre les différents matériels, les logiciels, etc.) ;
- ◆ un allotissement géographique est pertinent lorsque l'offre n'est pas nationale et/ou lorsque la qualité du service de proximité est particulièrement importante (par exemple, sur le segment des prestations de nettoyage).

Outre l'allotissement, **de nombreux instruments existent dans le code pour stimuler la concurrence et encourager les fournisseurs à améliorer leurs prix**, comme :

- ◆ la publicité accrue en fonction du montant des marchés, *a fortiori* lorsqu'elle est dématérialisée⁵ ;
- ◆ la négociation avec les fournisseurs (cf. § 2.2 *infra*) ;
- ◆ la remise en concurrence des fournisseurs présélectionnés par un accord-cadre, pour la mise en œuvre des marchés subséquents ;
- ◆ le dispositif des enchères électroniques, qui permet aux candidats de baisser leurs prix au cours de l'enchère (article 54 du CMP) sur des marchés de fournitures aux montants supérieur aux seuils de procédure formalisée (207 K€ HT)⁶.

⁴ Cf. annexe IV sur la mutualisation et la massification des achats.

⁵ Cf. annexe III sur la dématérialisation des marchés.

1.1.2. Le code des marchés publics encourage le choix du « mieux-disant » et non du « moins-disant »⁷

L'acheteur public doit s'efforcer de choisir « l'offre économiquement la plus avantageuse », en se fondant, en application de l'article 53 du code des marchés publics (CMP), sur le seul critère du prix ou sur une pluralité de critères, pondérés selon son choix dans le cadre des marchés à procédure formalisée. L'analyse des offres en fonction de ces critères pondérés permet de classer les candidatures et l'offre la mieux classée est retenue. L'introduction d'autres critères que celui du prix permet de mieux comparer les offres déposées et de tenir compte d'autres critères que le seul prix, comme la qualité du produit ou la performance du service d'approvisionnement⁸.

L'évaluation des offres est structurellement liée à la définition du cahier des charges :

- ◆ lorsque les candidatures sont trop hétérogènes, elles sont difficilement comparables ;
- ◆ lorsque le cahier des charges est trop précis, sans permettre de variantes, les fournisseurs ne peuvent se différencier sur les critères techniques et ne se distinguent dès lors que par le prix.

Pour assurer la loyauté de la concurrence entre fournisseurs et garantir la robustesse des offres, le code permet aux **acheteurs publics d'éliminer les « offres anormalement basses »** (article 55 du CMP). Concrètement, en cas de doute sur la capacité à exécuter le contrat, le pouvoir adjudicateur invite le fournisseur concerné à fournir, par écrit, des précisions sur son offre. Il n'y a cependant aucune définition de l'« offre anormalement basse » : **l'acheteur public doit apprécier par lui-même la réalité économique de l'offre suspectée** et nombre d'interlocuteurs de la mission dans les collectivités ont souligné la difficulté d'un tel exercice. Dans l'essentiel des cas rapportés à la mission, les fournisseurs confirment par écrit le maintien de leur offre.

L'appréciation du caractère *anormal* d'une offre implique de **connaître les enjeux économiques qui sous-tendent normalement cet achat** (principaux inducteurs de coût, référentiels de coûts standards, etc.).

⁶ Sachant que cet instrument devient intéressant à partir d'un certain volume, rares sont les collectivités rencontrées par la mission ayant indiqué recourir à cet instrument, comme la ville de Paris (dont la direction des finances et des achats a même formalisé une notice sur les enchères électroniques inversées) et la centrale d'achat locale Centr'Achats (sur des achats de bureautique – PC portables et fixes).

⁷ Source : Guide et recommandations de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers sur la formation et la variation des prix dans les marchés publics – éléments juridiques et modalités pratiques (avril 2013).

⁸ Selon l'article 53 du CMP, de nombreux critères peuvent être retenus par un pouvoir adjudicateur pour fonder son appréciation des offres présentées : la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, les coûts tout au long du cycle de vie, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution, la sécurité d'approvisionnement, l'interopérabilité, les caractéristiques opérationnelles, d'autres critères justifiés par l'objet du marché.

1.1.3. L'analyse en coût complet permet de prendre en compte le prix mais aussi les coûts et gains indirects de l'achat

L'article 5 du CMP rend obligatoire la **détermination « précise » de « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire »** avant l'initiation de toute procédure de passation d'un marché.

Ainsi, avant même de préparer le cahier des charges, l'acheteur doit procéder à une analyse fonctionnelle de budget et à une analyse de la valeur⁹ :

- ◆ **l'analyse fonctionnelle** distingue le besoin et le produit :
 - le besoin est exprimé en termes de « fonctions » ou de « finalités », c'est-à-dire les performances attendues et contraintes imposées pour satisfaire le prescripteur. Ces fonctions doivent :
 - être identifiées, priorisées et clairement exprimées dans le cahier des charges (cf. § 2.1.1.2 sur la rédaction du cahier des charges) ;
 - tenir compte du retour d'expérience des services sur les achats précédents, de nature proche voire identiques en cas d'achats récurrents - par exemple, des taux de consommation, du degré de satisfaction, des surcoûts et du nombre d'avenants, etc. (cf. § 2.3 sur le suivi de l'exécution du marché) ;
 - le produit ou le service lui-même ne doit pas être imposé par le prescripteur, mais proposé par le fournisseur pour répondre aux besoins exprimés dans le cahier des charges ;
- ◆ **l'analyse de la valeur** consiste à identifier les faiblesses du produit acheté et des coûts passés afin de mettre en évidence les surcoûts à éliminer. Cette analyse de la valeur s'appuie notamment sur un bilan des niveaux de consommation et sur une étude détaillée des produits et prestations facturés, afin d'identifier celles et ceux dont le coût est disproportionné par rapport au service rendu.

Il s'agit pour la collectivité d'envisager son achat de manière globale, sans s'arrêter au seul tarif affiché pour un bien ou une prestation, **en raisonnant en coût complet**¹⁰.

Encadré 2 : Définition du coût complet

Le coût complet prend en compte :

- les coûts relatifs au marché lui-même (préparation, passation et suivi de l'exécution) ;
- les coûts (et gains) relatifs au produit ou à la prestation achetés sur l'ensemble de la durée pendant laquelle l'entité en bénéficiera (dite « cycle de vie » du produit) :
 - le coût d'acquisition et d'installation ;
 - le coût d'utilisation ou de fonctionnement ;
 - le coût de maintenance et d'entretien ;
 - le coût de retrait ou de destruction « en fin de vie » ;
- les coûts associés, comme, le cas échéant :
 - les coûts de stockage, logistique et d'approvisionnement ;
 - les coûts de financement, notamment les coûts de trésorerie en fonction des délais de paiement convenus, mais également les enjeux fiscaux associés ;
 - les coûts de masse salariale, notamment lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre une prestation réalisée en régie ou à externaliser.

Source : Mission.

⁹ Cf. annexe I relative à l'expression du besoin – partie 1.2 sur l'analyse du besoin.

¹⁰ La charte sur les « relations fournisseurs responsables » (2010) de la compagnie des dirigeants et acheteurs de France (CDAF) contient un engagement de « [choix du] fournisseur en appréciant le coût total de l'achat et non pas seulement le prix apparent ».

1.2. L'insertion de clauses diverses ayant des préoccupations autres que l'efficacité de l'achat public n'est pas problématique en soi, dès lors que les surcoûts en sont limités

L'achat public ne vise pas seulement à procurer aux collectivités publiques les biens et services dont elles ont besoin pour produire des services publics au meilleur coût : il est également utilisé comme instrument d'action publique (§ 1.2.1). Cette utilisation doit cependant s'articuler avec les principes de la commande publique et son objectif d'efficacité (§ 1.2.2).

1.2.1. L'ingénierie des marchés publics est fréquemment utilisée par les collectivités territoriales pour soutenir le développement durable, l'insertion sociale et l'achat auprès des PME du territoire

1.2.1.1. Les collectivités territoriales sont encouragées à développer des clauses soutenant le caractère durable, social et innovant de leurs fournisseurs¹¹

Le cadre de la commande publique autorise les acheteurs publics à insérer, dans les marchés, des préoccupations d'ordre social, environnemental et économique :

- ◆ *via* l'expression du besoin et la rédaction du cahier des charges (cf. article 5 du code des marchés publics et § 2.1.1.2) ;
- ◆ en fixant des critères de sélection des candidatures et d'attribution des offres (y compris en matière de développement durable et d'insertion sociale, sous réserve de leur pondération) ;
- ◆ en utilisant les conditions d'exécution du marché, telles que les clauses sociales et environnementales ou le champ de réservation (cf. encadré 3) ;
- ◆ voire en recourant à des instruments spécifiques, tels que le partenariat d'innovation¹².

Encadré 3 : Clauses sociales et environnementales et champ de réservation

▪ Clauses d'exécution environnementales et sociales

Conformément à l'article 14 du code des marchés publics (CMP), les acheteurs publics peuvent inscrire, dans les cahiers des charges, des clauses d'exécution en matière d'insertion sociale et de protection de l'environnemental. Concrètement, une clause d'insertion sociale peut fixer une proportion de main d'œuvre concernée par un programme d'insertion, rapportée à la part de main d'œuvre dans le marché. Une clause environnementale peut, par exemple, préciser les conditions de livraison ou de stockage des marchandises.

En application des nouvelles directives, la réforme du cadre de la commande publique a réaffirmé cette possibilité. L'article 30 de l'ordonnance rappelle que la définition préalable des besoins prend en compte « *des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ». L'article 10 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 autorise l'acheteur à prendre en compte les labels au stade de la formulation des besoins pour intégrer des exigences environnementales et sociales.

▪ Champ de réservation des marchés

¹¹ Source : fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics, d'après recensement de l'OEAP.

¹² La réforme en cours (article 70-1 du CMP créé par décret du 26 septembre 2014) autorise les acheteurs publics à recourir à un nouvel instrument spécifique qu'est le « partenariat d'innovation », qui « *a pour objet la recherche et le développement ainsi que l'acquisition des fournitures, services et travaux innovants qui en sont le résultat* ». L'innovation est alors définie comme un bien ou service nouveau ou sensiblement amélioré, permettant de répondre à un besoin qui ne peut être satisfait par les solutions disponibles sur le marché.

Annexe II

En application de l'article 15 du CMP, les marchés publics peuvent être réservés à des entreprises ou établissements adaptés dont la majorité des travailleurs employés sont des personnes handicapées.

La réforme en cours assouplit et étend le régime actuel de la réservation (article 36 de l'ordonnance et 13 du projet de décret n° 2016-360), puisqu'elle autorise la réservation des marchés à des entreprises dont l'objet principal est l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou défavorisées, sous réserve qu'au moins 50 % du personnel soit des travailleurs handicapés ou défavorisés*.

Par ailleurs, cette réforme (article 37 de l'ordonnance) permet également de réserver certains marchés de services, pour une durée maximale de trois ans, dans le domaine social, culturel et de la santé, à des organismes assumant une mission de service public liée à ces prestations et inscrits dans le champ de l'économie sociale et solidaire (bénéfices réinvestis, actionnariat ou participation des salariés, ...)**.

Source : Mission d'après la fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics. Il convient de distinguer les structures qui emploient des personnes handicapées (entreprises adaptées, centres de distribution du travail à domicile, établissements et services d'aide par le travail) et celles qui emploient des travailleurs défavorisés (structures d'insertion par l'activité économique telles que les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les associations intermédiaires, les ateliers et chantiers d'insertion).** L'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014 précise la composition de l'économie sociale et solidaire.*

Les collectivités territoriales utilisent largement les outils à leur disposition pour faire de l'achat un instrument de politique publique :

- ◆ en 2010, les objectifs principaux de l'« achat public durable » étaient, selon environ 400 collectivités interrogées¹³, l'insertion sociale, la réduction des déchets, la maîtrise de l'énergie et la promotion du recyclage ;
- ◆ en 2012, 7,3 % des marchés des collectivités territoriales comportaient des clauses sociales, et 7,7 % avec des clauses environnementales, soit bien au-delà des marchés de l'État (en 2012, 1,8 % des marchés de l'État comprenaient des clauses sociales et 5,0 % des clauses environnementales). Les marchés les plus propices à l'insertion de telles clauses sont en effet fréquents dans les collectivités (marchés de travaux, de fournitures courantes, de nettoyage et d'espaces verts¹⁴) ;
- ◆ en 2014, 70 % des 704 marchés ayant fait l'objet d'une réservation étaient le fait de collectivités territoriales (14 % de l'État et 5 % des hôpitaux). Là encore, ces dernières recourent fortement aux marchés les plus propices à la réservation (espaces verts, papeterie, blanchisserie et couture, produits d'entretien et entretiens de locaux¹⁵).

Pour encourager davantage encore les acheteurs publics locaux dans cette direction, ils ont désormais l'obligation d'adopter et publier un « schéma de promotion des achats publics socialement responsables » dès lors que leurs achats dépassent 100 M€ HT¹⁶.

¹³ Enquête dont les résultats ont été publiés dans la lettre de l'OEAP n°22 relative à l'achat public durable (octobre 2011), à laquelle avaient répondu 612 acheteurs publics, dont deux tiers au moins de collectivités territoriales.

¹⁴ Cf. Lettre de l'OEAP n°22 relative à l'achat public durable (octobre 2011).

¹⁵ Observatoire de la commande publique réservée du réseau Gesat, pour les années 2012, 2013 et 2014.

¹⁶ L'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire fixe l'obligation d'adopter et de publier un tel schéma, qui « détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs ». Le décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015 fixe à 100 M€ HT le seuil au-delà duquel les acheteurs publics ont cette obligation (ce seuil s'applique aux montants des marchés publics et contrats de partenariat), et concerne donc « la quasi-totalité des régions métropolitaines, une soixantaine de départements, près de 70 EPCI et une dizaine de communes (dont la population est supérieure à 250 000 habitants » (fiche d'impact du projet de décret en date du 23 octobre 2014).

Annexe II

Par ailleurs, l'État s'est lui-même engagé pour soutenir les « achats d'innovation », en :

- ◆ se fixant un objectif chiffré à 2 % de réalisation de sa commande publique auprès de PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) de croissance innovante à horizon 2020¹⁷ ;
- ◆ créant une plateforme dédiée à la mise en relation entre ses acheteurs publics et les PME innovantes¹⁸ ;
- ◆ publiant un « guide pratique de l'achat public innovant » qui recense ses « clés de succès » dans les procédures de passation des marchés (guide de la DAJ, janvier 2014).

Le rapport Bourquin¹⁹ propose même de renforcer l'objectif précité de 2 %, en le portant à 4 % et l'élargissant à l'ensemble des administrations publiques à horizon 2025. Pour ce faire, il propose notamment d'ouvrir la plateforme des achats d'innovation aux collectivités territoriales.

1.2.1.2. L'achat des collectivités territoriales est lié à l'objectif de mobilisation du tissu économique local, notamment des PME

Plus encore que les objectifs de responsabilité environnementale et d'insertion sociale, **c'est l'« achat local » qui irrigue les préoccupations des collectivités :**

- ◆ il est un enjeu politique : il s'agit d'être visible et d'apparaître comme un acteur économique direct sur le territoire en étant donneur d'ordre ;
- ◆ il est aussi un enjeu économique (voire budgétaire) : le soutien de l'activité locale a un impact direct sur les ressources fiscales et les dépenses des collectivités.

La « préférence géographique » est contraire au cadre de la commande publique, qui se fonde sur l'égalité de traitement, et donc la non-discrimination en fonction de la provenance des candidats.

Cependant, **le droit n'interdit pas au pouvoir adjudicateur de rédiger ses marchés afin qu'un maximum d'acteurs locaux puissent y répondre**, notamment les très petites et des petites et moyennes entreprises (TPE-PME) du territoire. À ce titre :

- ◆ le rapport Bourquin rappelle les **dispositions favorisant l'accès des PME** à la commande publique, comme l'allotissement (cf. § 1.1.1), l'encadrement des exigences des acheteurs au niveau de la sélection des candidatures (article 45 et 52 du CMP), la possibilité pour plusieurs entreprises de candidater sous forme de groupement (article 51) ou encore l'effort pour raccourcir les délais de paiement ;
- ◆ **certains critères autorisés par le CMP contribuent indirectement à valoriser les acteurs locaux**, comme les politiques locales d'approvisionnement (aussi dites de « circuits courts ») en matière de restauration collective. L'article 53 du CMP autorise en effet le pouvoir adjudicateur à se fonder, dans ses critères de sélection, sur les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, et de délais ou de sécurité d'approvisionnement.

¹⁷ Mesure 32 du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (décembre 2012).

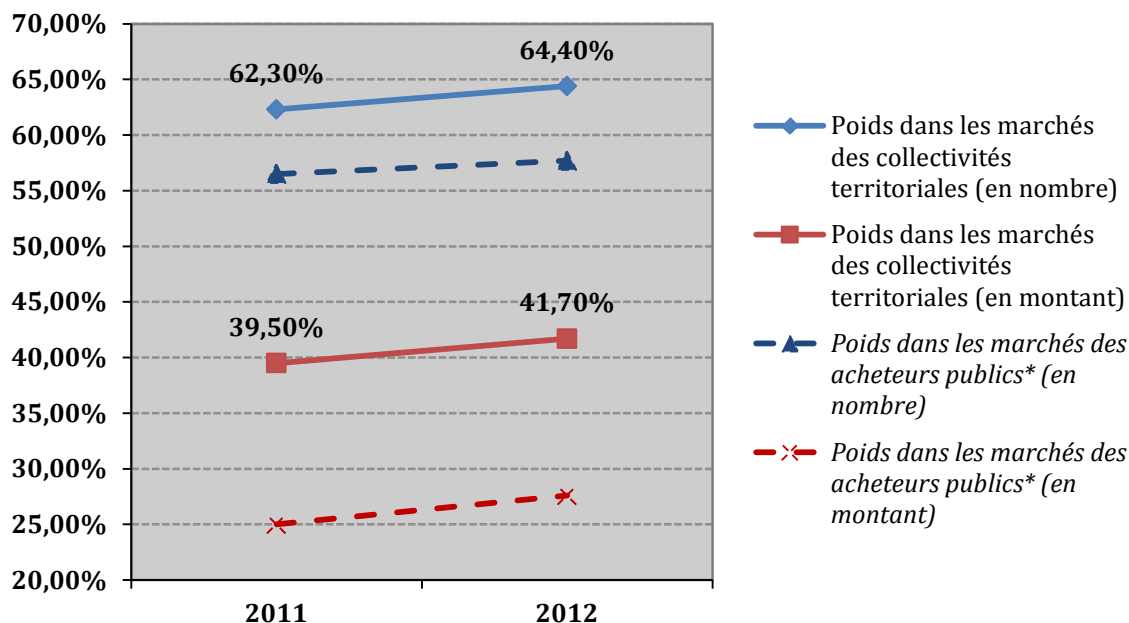
¹⁸ La plateforme des achats d'innovation, mise en place courant 2014 par le service des achats de l'État (SAE) avec l'association Pacte PME, vise à développer les relations entre les fournisseurs innovants et les acheteurs publics de l'État et de ses opérateurs en amont de la passation des marchés, lors de la phase de sourcing.

¹⁹ Rapport d'information sénatorial sur la commande publique, de Martial Bourquin (octobre 2015).

Annexe II

En pratique, **les PME sont déjà largement sollicitées par les collectivités territoriales** (cf. graphique 2) : en 2012, elles étaient titulaires de 64 % du nombre des marchés publics de plus de 90 000 € passés par les collectivités territoriales (7 points de plus que pour la moyenne des acheteurs publics²⁰) et 42 % du montant de ces marchés (14 points de plus que la moyenne des acheteurs publics).

Graphique 2 : Poids des PME dans les marchés publics des collectivités territoriales (2011-12)



Source : Mission d'après données de l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) dans la fiche d'impact du 7 janvier 2016 sur le projet de décret relatif aux marchés publics. * Acheteurs publics recouvrant l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de réseaux.

À titre d'exemple, **l'achat et l'approvisionnement de denrées alimentaires se prêtent particulièrement à la préoccupation d'achat en circuit court** pour la restauration collective (notamment dans les établissements publics locaux d'enseignement). L'encadré 4 ci-dessous illustre les différents objectifs d'achat envisageables (produits de qualité, agriculture durable, etc.) et les leviers mobilisables pour y parvenir.

Encadré 4 : Achat et approvisionnement de denrées alimentaires en circuit court

Dans ses déplacements et entretiens, la mission a constaté :

- l'actualité des préoccupations liées aux denrées alimentaires lors de ses échanges avec les acheteurs publics locaux, **les collectivités publiques étant particulièrement soucieuses de leur offre de restauration collective** (par exemple, la ville de Paris s'est fixé l'objectif d'atteindre 20 % d'aliments issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective en 2010, et 30 % de produits d'alimentation durable en 2014) ;
- le **souhait des acheteurs publics locaux de coordonner leurs achats de denrées** alimentaires de qualité et de proximité (développement des plateformes mutualisées et des groupements de commande sur ce segment d'achat, qui ne fait l'objet d'aucune offre de l'UGAP).

Dans ce contexte, **la préparation du marché permet aux entités d'organiser leur**

²⁰ Ces acheteurs recouvrent les collectivités territoriales, l'État et les opérateurs de réseaux. Cette dernière catégorie (« opérateurs de réseaux ») est utilisée par l'OEAP en référence aux acheteurs non soumis au code des marchés publics. Dans la réforme du cadre de la commande publique, le principe de l'allotissement leur est étendu et devrait, selon la fiche d'impact, « entraîner un alignement de [leurs] pratiques sur celles de l'Etat, en raison de la taille de ces acheteurs et de leur champ géographique d'intervention ». Les PME représentaient en effet, pour l'Etat ; 62,3 % du nombre de contrats en 2011 et 64,4 % en 2012.

Annexe II

approvisionnement en produits locaux, dans le cadre d'une démarche globale qui insère les achats dans un projet de cuisine (qui comprend également l'organisation des équipes, la sensibilisation des convives, la lutte contre le gaspillage, etc.) :

- la première étape est celle de l'expression et de la planification des besoins de la cuisine, en fonction des objectifs alimentaires (menus, qualité, etc.), de l'organisation de la cuisine (liaison chaude/froide, matériel, matières premières / repas préparés...), du budget, mais en tenant également compte des capacités quantitatives et qualitatives des fournisseurs rencontrés lors de la phase de sourçage (pour prendre en compte par exemple la saisonnalité des produits et la capacité d'approvisionnement des producteurs) ;
- la deuxième est celle du choix du type de marché (appel d'offres ouvert ou restreint, marché à procédure adapté ou formalisée, accord-cadre, groupement de commandes...) et de son allotissement, qui peuvent faciliter la réponse de fournisseurs locaux (par exemple, un « lot bio », ou un lot réservé aux fruits d'été, etc.) ;
- la troisième est celle de la rédaction du marché, sans sous-estimer l'importance de la présentation des produits (éventuellement lors d'une commission de dégustation), de la composition du jury (avec chaque acteur de la chaîne alimentaire) et de certains critères d'évaluation de l'offre (certains peuvent encourager l'offre locale, comme le délai entre la récolte et la livraison, la distance parcourue entre le lieu de production et le lieu de livraison, la possibilité d'une action pédagogique du producteur, le nombre d'intermédiaires, la capacité à livrer sous 24 heures en cas de difficulté, etc.) ;
- la quatrième est celle de la communication des offres, qui peut ajouter aux modalités de diffusion prévues par le code, des contacts avec les organismes professionnels, afin que ces derniers assurent une diffusion du marché au sein des fournisseurs locaux.

Un nombre important de plateformes, physiques ou virtuelles, se développent pour rapprocher les producteurs des consommateurs (les fournisseurs de denrées alimentaires des acheteurs publics), tout au long de la chaîne d'achat décrite ci-dessous. Ainsi par exemple :

- le service « Agrilocal », mis en place par le conseil départemental de l'Hérault en 2013, géo-référence les producteurs et acheteurs afin de faciliter l'approvisionnement désintermédié, et génère automatiquement en ligne, pour chaque consultation d'un acheteur public, un avis de publicité consultable par tous les utilisateurs (et envoie un mail et un sms à tous les fournisseurs susceptibles de répondre au besoin) ;
- la plateforme « Loc'halles Bourgogne », portée par le GIP E-Bourgogne, vise à faciliter la mise en relation entre acheteurs et producteurs de produits alimentaires régionaux ;
- la centrale d'achat locale Cap' Oise-Picardie propose un marché de denrées alimentaires, destiné principalement aux établissements scolaires et maisons de retraites, qui peuvent commander sur un portail internet (la croissance du volume d'affaire de ce segment est significative, puisqu'il est passé de 1,5 M€ en 2013 à 2,8 M€ en 2015).

Source : Mission d'après le guide d'achat d'alimentation biologique et de saison et de saison de la direction des achats de la mairie de Paris (juin 2011), la fiche thématique « Comment rédiger ses marchés alimentaires pour permettre à l'offre locale d'y accéder ? » de la DRAAF Languedoc-Roussillon (2013), la « présentation et chiffres 2015 » de Cap' Oise-Picardie (9 février 2016) et les entretiens.

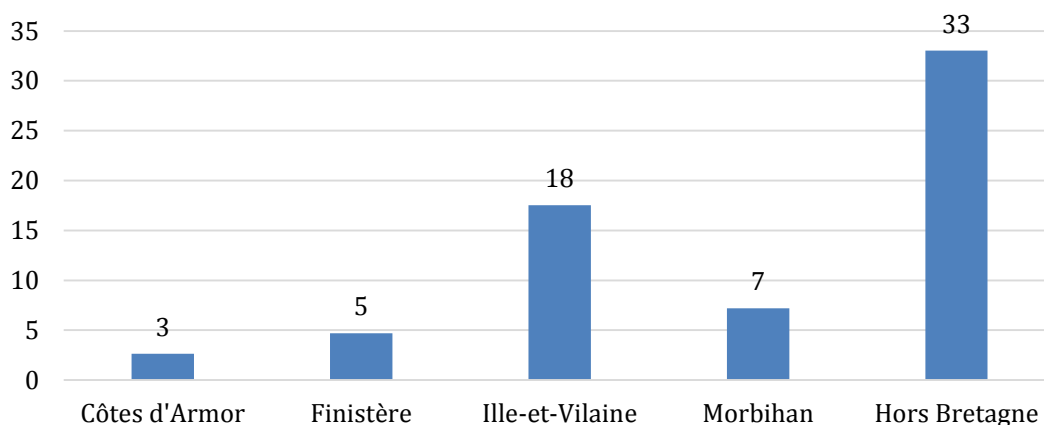
Par ailleurs, **l'expérience bretonne en matière de mesure des achats locaux est éclairante sur l'accès réel des fournisseurs locaux à la commande publique** : selon les données récoltées par l'association *My Breizh Open Data*²¹ :

- ◆ entre janvier 2013 et mai 2015, 49 % du montant des marchés du conseil régional de Bretagne ont des titulaires bretons (graphique 3) ;
- ◆ sur la même période, la majorité des entreprises sélectionnées par le conseil régional est issue des départements bretons (61 % des 613 entreprises sélectionnées - graphique 4).

²¹ Cette association a mis en ligne, en mars 2015, un prototype de portail de données, appelé « *My Breizh Open Data – Marchés publics* », élaboré conjointement avec le conseil régional de Bretagne, à partir des informations disponibles sur 2013, 2014 et 2015 (cf. annexe III sur la dématérialisation des marchés – partie 3).

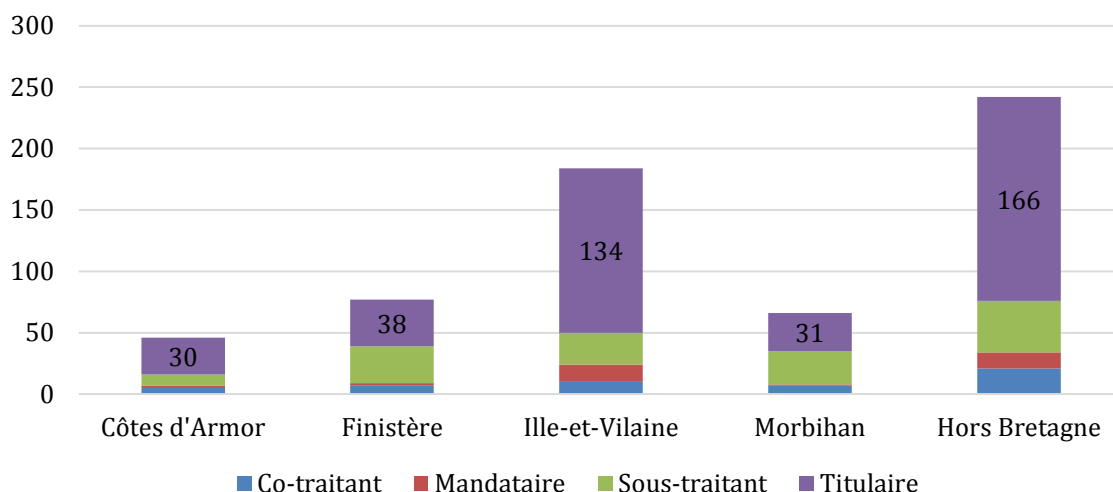
Annexe II

Graphique 3 : Montant des marchés du conseil régional de Bretagne par origine géographique des titulaires sur 2013-15* (montants en M€)



*Source : Présentation conjointe avec Etalab sur l' « industrialisation de la mise à disposition de données de marchés publics » (16 février 2016). * Données partielles sur 2015 (jusqu'en mai).*

Graphique 4 : Nature des entreprises sélectionnées pour les marchés du conseil régional de Bretagne selon leur origine géographique sur 2013-2015*



*Source : Présentation conjointe avec Etalab sur l' « industrialisation de la mise à disposition de données de marchés publics » (16 février 2016). * Données partielles sur 2015 (jusqu'en mai).*

1.2.2. Une articulation de ces objectifs doit être trouvée avec celui d'efficacité de l'achat public

L'objectif d'efficacité de la commande publique irrigue le cadre juridique applicable : en 2003 déjà, le juge constitutionnel précisait que « l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont assurés par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse »²².

²² Cf. annexe IV relative à la mutualisation et la massification (partie 1) ainsi que l'article de Corinne Delon Desmoulins, « De la mutualisation des achats à la mutualisation des pratiques d'achat : quelles libertés pour les collectivités territoriales ? », mai 2015, in *Actualité juridique Collectivités territoriales*.

Si le poids du cadre de la commande publique ne doit pas être surestimé, son objet est clair : c'est celui de la concurrence et de la non-discrimination, y compris géographique. En effet, d'un point de vue économique, limiter la concurrence ne bénéficie ni aux personnes publiques (qui perdent en coût, en innovation, en qualité de service) ni aux opérateurs économiques (dont la performance n'est pas stimulée, alors même que c'est elle qui leur permettrait de gagner de nouveaux marchés).

Dès lors, **l'utilisation des outils autorisés par le code pour encourager la participation des TPE-PME du territoire** (présentés dans la partie ci-dessus) **doit être adaptée au segment de marché concerné**²³ et justement en stimuler la concurrence :

- ◆ plus le tissu de fournisseurs est dense et local, plus ils doivent être utilisés ;
- ◆ *a contrario*, sur des segments dont l'offre existe à un niveau national, avec un tissu économique concentré, plus il est utile de massifier le marché.

Dans cette perspective, il convient de mener des études de marché préalables, notamment en cas de marché nouvellement mutualisé pour adapter l'allotissement à la structure du marché. L'organisation de réunions d'information sur le calendrier et le format envisagés pour les nouveaux marchés peut permettre de rectifier un allotissement inadapté (cf. relations entretenues avec les fournisseurs dans la partie suivante).

Par ailleurs d'un point de vue budgétaire, la poursuite d'autres objectifs (tel que le soutien du tissu des fournisseurs locaux) peut, lorsqu'elle génère des surcoûts pour les collectivités, consommer leurs marges de manœuvre. Dans un contexte budgétaire contraint, **l'optimisation des achats offre aux collectivités territoriales la possibilité de dégager des moyens pour maintenir la qualité de leurs services publics et leurs investissements**²⁴.

Enfin, l'appropriation des principes de la commande publique et la maîtrise des risques juridiques exigent une professionnalisation certaine des services et des élus chargés des marchés dans les collectivités. La mission a d'ailleurs constaté que la question de la sécurité juridique est encore prégnante dans certaines collectivités de taille modeste ou de zones rurales²⁵. **Les risques de conflits d'intérêts existent lorsque l'objectif d'« achat local » s'affirme.** La mission partage la proposition du rapport Nadal²⁶ selon laquelle « *les organes politiques des collectivités territoriales pourraient se doter de tels documents [de chartes de déontologie], à l'instar de ce qu'ont déjà fait les villes de Paris, Strasbourg ou Nantes* » ou encore de Lyon²⁷, sur le modèle de la charte de l'élu local qui fixe le cadre déontologique des élus locaux²⁸.

²³ Cf. annexe IV relative à la mutualisation et la massification des achats.

²⁴ Cf. annexe VII relative au périmètre des dépenses et marges de manœuvre envisageables.

²⁵ Cf. annexe VI relative à la maturité de la fonction achats des collectivités territoriales, notamment sur ses aspects organisationnels (partie 2).

²⁶ « Renouer la confiance publique », rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, de Jean-Louis Nadal, janvier 2015.

²⁷ La charte déontologique de la ville de Lyon indique « *guider les agents dans leurs relations avec les clients et fournisseurs, dans le respect de la réglementation des marchés publics. Cette charte a pour objectif de guider les agents dans leurs relations avec les clients et fournisseurs, dans le respect de la réglementation des marchés publics* ». Outre le rappel des principes fondamentaux de la commande publique (égalité de traitement, transparence, liberté d'accès à la commande publique), elle précise le cadre des relations entre la collectivité et les acteurs économiques (« *toute situation qui s'éloigne de l'objectif de maximiser le rapport coût/avantages pour la collectivité est susceptible de contrevenir aux règles juridiques, à son image et à son intérêt à court et long terme* ») et fixe des règles très strictes concernant les cadeaux. (cf. annexe I sur l'expression du besoin – partie 2).

²⁸ La loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, a inséré un article L. 1111-11-1 portant charte de l'élu local, qui rappelle les principes d'impartialité, de diligence, de dignité, de probité et d'intégrité qui doivent être les siennes dans ses fonctions.

2. Les acheteurs locaux devraient entretenir des relations plus étroites avec les fournisseurs afin d'améliorer la performance globale de l'achat, de l'amont à l'aval des procédures de marchés publics

Le cadre de la commande publique permet aux acheteurs publics de développer une approche économique tout au long du processus d'achat :

- ◆ **dès l'expression du besoin**, avant la passation du marché, le cahier des charges doit être envisagé de sorte qu'il permette au fournisseur d'être le plus performant possible, de satisfaire au mieux le besoin réel de la collectivité (cf. § 2.1) ;
- ◆ **pendant la procédure de passation** du marché, les acheteurs publics stimulent la concurrence grâce aux leviers de la publicité, de l'analyse des offres et de la négociation (cf. § 2.2) ;
- ◆ **l'exécution du marché**, qui peut voir apparaître des surcoûts non négligeables, exige un suivi fin de la part des prescripteurs et des acheteurs (cf. § 2.3).

2.1. En amont de la passation du marché, il est recommandé à l'acheteur public d'établir les bases d'une relation constructive avec ses fournisseurs

L'acheteur public doit pouvoir évaluer l'implication de ses fournisseurs et leur savoir-faire tout au long du processus achat. Le code des marchés publics et les supports qui en découlent lui permettent d'impliquer les fournisseurs :

- ◆ en amont, grâce aux pratiques de sourçage (cf. 2.1.1.1) ;
- ◆ pendant la passation du marché, en les autorisant à proposer des variantes (cf. 2.1.1.2) ;
- ◆ dans l'exécution du marché, grâce aux plans de progrès et dispositifs d'incitation à la performance (cf. 2.1.2).

2.1.1. Une relation constructive se base sur une définition adéquate du besoin dans le cahier des charges au regard de l'offre existante

2.1.1.1. *L'expression du besoin dans le cahier des charges s'enrichit des pratiques de sourçage, désormais reconnues, qu'il s'agit d'encourager sans crainte des suites pénales²⁹*

Exprimer correctement un besoin suppose de connaître l'état des réponses susceptibles de lui être apportées.

Le « sourçage » ou « *sourcing* » des fournisseurs fait référence à l'action de recherche, de localisation et d'évaluation des fournisseurs concernés. Cette pratique était autorisée avant même que la directive 2014/24/UE et l'article 4 du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics **reconnaissent désormais explicitement le droit de mener des « consultations préalables au marché »**.

²⁹ Cf. annexe I relative à l'expression du besoin – partie 2.1 relative au sourçage.

Annexe II

Le développement du sourcing des fournisseurs³⁰ vise notamment à :

- ◆ élargir le panel des fournisseurs susceptibles d'être candidats à un appel d'offre, de sorte à accroître la concurrence entre eux ;
- ◆ mieux rédiger le cahier des charges en fonction de l'offre existante, notamment dans les segments d'achat au contenu technique (et *a fortiori* technologique), de sorte à :
 - identifier les solutions innovantes les mieux adaptées au besoin ;
 - anticiper les modèles économiques et contraintes des fournisseurs.

De nombreux interlocuteurs de la mission ont fait part des réticences des collectivités face à ce type de démarches par crainte du délit de favoritisme (voir, dans l'encadré 5, une présentation des enjeux du délit de favoritisme). La mission partage l'analyse des rapports Nadal et Bourquin, qui proposent de **recentrer le délit sur la notion d'intention dolosive de l'acheteur public**. Une telle évolution apparaît d'autant plus opportune qu'il existe aujourd'hui de nombreuses voies de recours contentieux pour les entreprises non retenues dans le cadre d'une procédure de marché, et dans un contexte de transparence accrue de la passation des marchés publics³¹.

Encadré 5 : Délit de favoritisme

Le délit de favoritisme est le fait, selon les termes de l'article 432-14 du code pénal, pour un acheteur public - élu ou fonctionnaire - « **de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public** ». Passible de deux ans d'emprisonnement et de 200 K€ d'amende, le délit de favoritisme se caractérise par :

- un élément matériel : la violation des dispositions relatives à la liberté et à l'égalité d'accès à la commande publique ;
- un élément intentionnel : le fait de procurer à autrui un avantage injustifié.

La jurisprudence a retenu une acceptation large de l'avantage injustifié puisque **la seule violation des règles de passation d'un marché sans intention dolosive est constitutive de l'infraction** : l'élément intentionnel du délit prévu par l'article 432-14 du code pénal est caractérisé par l'accomplissement d'un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour but de garantir liberté d'accès et égalité des candidats (Cass. Crim. 14 janvier 2014).

Source : Mission (cf. annexe I relative à l'expression du besoin pour une analyse détaillée sur ce sujet).

³⁰ Concrètement, avant même le lancement de la procédure de passation d'un marché, le sourcing s'appuie sur plusieurs instruments, tels que :

- la veille stratégique, technique et technologique des différents secteurs d'achat, afin de connaître et d'anticiper les évolutions du tissu économique et industriel ;
- la référencement des fournisseurs, dite « parangonnage » ou « *benchmarking* », afin d'évaluer et de comparer les performances des fournisseurs ;
- la rencontre régulière des fournisseurs, par exemple dans des salons professionnels, afin de connaître leurs offres et leurs contraintes ;
- la présentation d'un programme prévisionnel d'achats, de sorte que les fournisseurs puissent anticiper les procédures à venir.

³¹ Voir l'annexe III relative à la dématérialisation des marchés – partie 3.

2.1.1.2. *La rédaction du cahier des charges et du règlement de consultation permet de cristalliser les premiers gains achats*

Au commencement de la préparation du marché lui-même, la rédaction du cahier des charges est le moment de **crystallisation du travail de l'acheteur sur la phase « amont » de connaissance de l'offre et d'expression du besoin**. C'est le moment charnière qui permet de sécuriser les gains obtenus sur la phase amont (cf. graphique 5).

Parmi les bonnes pratiques relatives à l'élaboration des documents de consultation des entreprises, la mission retient :

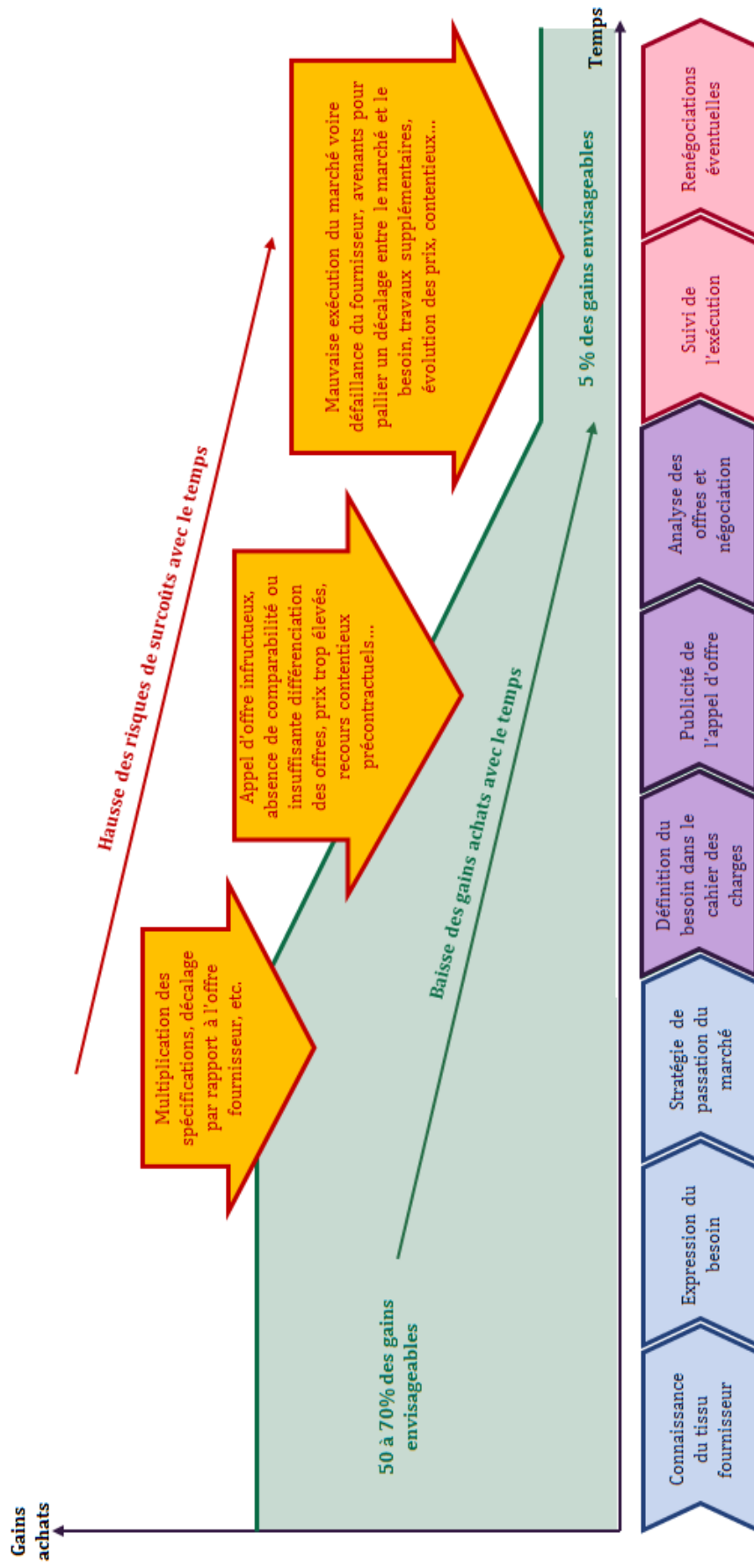
- ◆ concernant le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) :
 - **l'expression fonctionnelle du besoin des prescripteurs** dans les spécifications techniques, sans préjuger de la solution technique la plus adéquate pour y répondre, et la traçabilité des décisions qui ont mené à la définition d'un tel cahier des charges, formulé au « juste nécessaire » ;
 - **l'adaptation du cahier des charges aux contraintes des fournisseurs**, dans la suite des démarches de sourcing ;
 - le recours à des **modèles standardisés** peut inspirer le rédacteur pour insérer certaines clauses ou rédiger certaines exigences sur la base des expériences passées d'autres acheteurs (comme le proposent les « clausiers »³² et les bases documentaires de CCAP et CCTP) ;
- ◆ concernant la rédaction du règlement de consultation (prévu par l'article 42 CMP) :
 - il précise l'**allotissement** retenu, qui doit être argumenté en fonction de réalités économiques avérées (et non seulement par la préoccupation d'un achat local – cf. article 10 CMP) ;
 - il définit et hiérarchise les **critères de sélection**, sachant que la pondération entre le critère du prix et le critère technique n'a de sens qu'avec des offres différentes du point de vue technique (ce qui n'est pas possible lorsque la rédaction du cahier des charges est excessivement précise) ;
 - il peut utilement autoriser les **variantes** (comme le prévoit l'article 50 CMP), c'est-à-dire les modifications proposées par les candidats sur les prestations et spécifications décrites dans le cahier des charges, de sorte à ce que la solution et les moyens alternatifs suggérés tiennent compte au mieux du savoir-faire des fournisseurs ;
 - il précise les modalités retenues pour la passation, notamment si une **négociation** est prévue.

Les mesures de publicité (obligatoires ou non, selon le seuil du marché) sur ces documents de consultation sont un facteur clé pour stimuler la concurrence et/ou réduire le risque d'infructueux. À ce titre, la dématérialisation des mesures de publicité, voire des pièces du marché susmentionnées, est une nouvelle opportunité sur laquelle il y aura lieu de revenir dans l'annexe III.

³² Un « clausier » recense les clauses, génériques ou moins ordinaires, qui sont recommandées dans un document contractuel. Il peut être intégré dans un outil logiciel et participer d'une élaboration assistée voire automatisée des actes.

Annexe II

Graphique 5 : Évolution des gains achats potentiels et des risques de surcoût au fil du processus d'achat



Source : Mission.

2.1.2. Le droit de la commande publique offre des mécanismes d'incitation à la performance des partenaires privés, sans qu'il soit nécessairement besoin de recourir aux marchés de partenariat

2.1.2.1. Les acheteurs publics locaux pourraient davantage utiliser les mécanismes d'incitation à la performance à leur disposition

Le code des marchés publics autorise l'acheteur public à prévoir des **mécanismes d'incitation à la performance**³³, en versant au titulaire du marché un complément de prix supérieur au prix initial. De tels mécanismes sont utiles **pour les marchés dont les conditions d'exécution ne peuvent être anticipées avec certitude** ; leurs modalités doivent être prévues et précisées finement dans le cahier des charges.

Ils peuvent prendre les formes suivantes :

- ♦ une **prime pour dépassement de performances** concerne des prestations complexes pour lesquelles l'acheteur a défini un « besoin minimum » sans pouvoir prévoir exactement la performance des techniques d'exécution ;
- ♦ une **clause d'intéressement aux progrès** effectués au cours du marché par rapport aux objectifs contractuels peut être particulièrement intéressante lorsque l'acheteur public demande à son fournisseur de l'aider à mieux et moins consommer (économies d'énergie, réduction de la consommation de papier, substitution de produits génériques aux produits de marque, etc.) : les économies de consommation réalisées par l'acheteur lui permettent de récompenser le fournisseur.

D'autres instruments « souples » existent pour inciter les fournisseurs à la performance dans l'exécution du contrat, comme le « **contrat de progrès** », qui formalise dans un document des objectifs sur lesquels s'accordent les parties prenantes, des actions pour atteindre ces engagements et un suivi de leur mise en œuvre. La mise en place d'un contrat de progrès vise à responsabiliser le fournisseur sur son intervention ; elle est particulièrement opportune lorsque les contrats sont pluriannuels et lorsqu'il y a un risque de dérapage des coûts liés des dépenses sur lesquels le fournisseur a une influence indirecte.

Ainsi par exemple :

- ♦ le fournisseur qui loue un parc de photocopieurs à une collectivité, avec une rémunération à la page imprimée, peut être invité à contribuer à la démarche de la collectivité de réduction de sa consommation de papier ;
- ♦ le prestataire qui intervient sur la maintenance d'un équipement peut être invité, par des clauses de progrès technique, à réduire le taux de panne, à améliorer les plans de maintenance ou encore à réduire le stock des pièces de rechange.

Sans aller jusqu'à formaliser un contrat de progrès, rien n'interdit à l'acheteur public de solliciter son fournisseur, au cours de l'exécution de marché, pour qu'il lui propose des solutions d'optimisation des coûts.

³³ Source : Guide précité de la DAJ sur la formation et la variation des prix (avril 2013).

2.1.2.2. Les marchés de partenariat peuvent comprendre des objectifs de performance mais ne sont pas la meilleure option pour les achats « courants » des collectivités territoriales

Les **marchés de partenariat permettent d'associer le secteur privé à l'investissement public et fixent fréquemment des objectifs de performance** étalés sur la durée du contrat, avec une approche globale des missions et une rémunération du « partenaire » en fonction de ses résultats. À ce titre, dans la suite du Grenelle de l'environnement, les contrats de partenariat de performance énergétique (CPPE) connaissent un certain succès (rénovation des bâtiments scolaires notamment) : dans ces contrats, les investissements sont consentis de telle sorte à « *parvenir à un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini* »³⁴.

Pour autant, l'expérience prouve que **le recours aux contrats de partenariat n'est opportun que pour les projets d'une certaine dimension**, qui permettent d'amortir les coûts fixes élevés liés aux contrats eux-mêmes³⁵. Or, les collectivités territoriales ont tendance à recourir aux contrats de partenariat pour des projets modestes³⁶, y compris pour des projets qui pourraient passer par un marché public global³⁷. En réponse à cette tendance, la réforme en cours du droit de la commande publique vise, en encadrant le recours aux marchés de partenariat (cf. encadré 6), à **orienter les acheteurs publics locaux vers d'autres supports contractuels plus adaptés** (comme les marchés publics globaux, dont le régime est rendu plus attractif³⁸) ou vers le regroupement de projets.

Encadré 6 : Encadrement du recours aux marchés de partenariat

La réforme de la commande publique unifie et consolide les différentes formules contractuelles existantes, sous la dénomination des « marchés de partenariat », et sécurise le recours à ces marchés.

Ainsi, il est créé une **obligation d'évaluation préalable du projet** afin de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet (article 40 de l'ordonnance et article 24 du décret). Cette évaluation comportera notamment :

- « *une analyse comparative en valeur actualisée des différentes options de montages contractuels et institutionnels de la commande publique envisageables pour mettre en œuvre le projet* » ;
- « *une estimation en coût complet des différentes options comprenant notamment les coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement et de fonctionnement pour l'acheteur et pour le cocontractant avec leur évolution dans le temps jusqu'à la fin de vie, ainsi que le cas échéant des recettes générées par le projet et le traitement comptable et fiscal retenu* » ;
- « *une cartographie des principaux risques du projet comprenant les risques financiers et la*

³⁴ Directive 2006/32/CE du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques.

³⁵ Cf. mission d'évaluation de l'IGF sur les partenariats public-privé (décembre 2012), qui constate que les problématiques posées par les PPP recoupent en grande partie celles posées par la commande publique de droit commun, fondée sur une maîtrise d'ouvrage publique (MOP), le principal enjeu étant moins celui de l'instrument juridique que de la nécessaire professionnalisation de la commande publique. Pour les projets de petite taille, les coûts fixes élevés des PPP (frais de passation du contrat, souvent avec une assistance à maîtrise d'ouvrage ; frais de gestion du contrat pendant l'exploitation ; etc.) sont difficilement compensés par des gains de productivité suffisants.

³⁶ Cf. fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics et fiche d'impact du 7 janvier 2016 sur le projet de décret relatif aux marchés publics.

³⁷ Pour rappel, un marché public global est un contrat par lequel une personne publique confie à un titulaire une mission globale, plus ou moins étendue (elle peut comprendre jusqu'à l'ensemble de la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'un ouvrage). Contrairement aux partenariats publics-privés, les marchés globaux demeurent soumis aux règles de la maîtrise d'ouvrage publique.

³⁸ Comme l'indique la fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics, la réforme des marchés publics globaux vise à (i) harmoniser les différents dispositifs existants dans un outil unique, (ii) assouplir les conditions de recours à ce contrat et (iii) moduler le périmètre potentiel du contrat, afin qu'il s'adapte plus aisément à la diversité des projets portés par les personnes publiques.

Annexe II

répartition des risques entre l'acheteur et le titulaire et, le cas échéant, une valorisation financière de ces risques ».

Cette obligation d'évaluation préalable est complétée par une **étude de soutenabilité budgétaire** (article 74 de l'ordonnance et article 145 du décret).

Des **seuils minimaux de recours** aux marchés de partenariat sont instaurés (article 75 de l'ordonnance et article 151 du décret) :

- 2 M€ HT pour les biens immatériels, les systèmes d'information, les équipements et les contrats de performance énergétique ;
- 5 M€ HT pour les ouvrages d'infrastructure de réseau (énergie, transport, aménagement urbain, assainissement) et certains ouvrages de bâtiment ;
- 10 M€ HT pour les autres.

Le **critère unique du « bilan »** est affirmé pour apprécier la pertinence du recours aux marchés de partenariat par rapport aux autres supports de réalisation envisageable, critère préféré à ceux de l'urgence et de la complexité ; ce critère du bilan vise à apprécier l'« efficacité » de ce support, avec une approche fondée sur le rapport entre coût et performance (article 75 de l'ordonnance et article 152 du décret).

Source : Mission d'après ordonnance n° 2015-899 et décret n° 2016-360.

2.2. Pendant la procédure de passation du marché, les acheteurs publics doivent développer la négociation avec les fournisseurs pour s'assurer de la qualité de la dépense

2.2.1. Les acheteurs publics doivent apprendre à négocier avec leurs fournisseurs

Selon les termes d'une interlocutrice de la mission, « l'habitude est le premier inducteur de coût de l'achat » : l'acheteur a dès lors pour mission de questionner ces habitudes, notamment celle du recours à un fournisseur, en le mettant en concurrence avec d'autres candidats et en négociant l'offre la plus satisfaisante pour la collectivité. Cette remise en cause de l'habitude doit concerner tous les achats³⁹, des plus petits (cf. § 2.2.1.1) aux plus importants (cf. § 2.2.1.2).

2.2.1.1. Même pour ses « petits achats », l'acheteur public local peut faire jouer la concurrence, sans formalisme excessif

Pour rappel, **les obligations de publicité pour les marchés de fournitures et services varient en fonction des seuils suivants pour les collectivités territoriales**, fixés par l'article 40 du code des marchés publics (CMP) :

- ◆ jusqu'à 25 K€ HT, la publicité n'est pas obligatoire ;
- ◆ entre 25 et 90 K€ HT, elle est adaptée, avec des modalités laissées à la discrétion de l'acheteur en fonction des caractéristiques du marché ;
- ◆ à partir de 90 K€ HT, elle doit être réalisée au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) ou au journal officiel de l'Union européenne (JOUE), ainsi que sur les profils d'acheteur en ligne⁴⁰.

³⁹ Voir l'annexe V relative à l'organisation, la professionnalisation et le pilotage de la fonction achats, qui revient sur les facteurs qui permettent de diffuser une « culture de l'achat » dans une entité.

⁴⁰ Le profil d'acheteur d'un pouvoir adjudicateur est, selon les termes de l'article 39-I du code des marchés publics (CMP), « le site dématérialisé auquel elle a recours pour ses achats ». Il doit *a minima* offrir au pouvoir adjudicateur la possibilité de publier des avis de pré-information (article 39), des avis d'appel public à la concurrence

Annexe II

Lorsque ses achats sont situés sous le seuil de dispense de procédure (désormais 25 K€ HT), **l'acheteur public est invité à mettre en œuvre des règles de bonne gestion, sans se fixer de contraintes excessivement rigides, mais en garantissant la traçabilité de ses démarches**⁴¹. Ainsi, comme le suggère l'article 28-III du CMP :

- ◆ comme pour tout autre achat, il convient de choisir une offre qui répond de manière pertinente au besoin, sans prestations superflues génératrices de surcoût ;
- ◆ l'acheteur doit veiller à choisir une offre financièrement raisonnable et cohérente avec la nature de la prestation : pour le vérifier, il peut procéder à des comparaisons (par exemple des prix sur internet, des prix obtenus par une collectivité voisine, des prix disponibles sur les catalogues des centrales d'achat...) voire à solliciter des devis auprès des professionnels (sans les solliciter pour autant de manière récurrente et/ou inutile compte tenu du coût de ces devis pour les entreprises⁴²) ;
- ◆ l'acheteur veille à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

La **pratique de mise en concurrence et de négociation la plus répandue dans les collectivités territoriales est celle de la consultation informelle, traçable par la « demande de trois devis »**, avant tout dans un souci de sécurité juridique. Face au cadre de la commande publique, les acheteurs publics locaux rencontrés par la mission ont fréquemment exprimé des interrogations sur les méthodes à retenir pour assurer la transparence de leurs choix, pour justifier précisément la rédaction du cahier des charges et pour éviter les risques de favoritisme envers tel ou tel fournisseur connu (cf. crainte des suites pénales abordée dans le § 2.1.1.1 ci-dessus).

2.2.1.2. La procédure concurrentielle avec négociation, qui devient la procédure de droit commun avec la réforme du code, doit se généraliser dans la pratique

La négociation avec les fournisseurs consiste à les rencontrer pour échanger sur l'objet de l'achat afin d'approcher un accord qui convienne aux deux parties.

Elle permet d'**ajuster la solution au besoin réel de l'entité publique et aux contraintes des fournisseurs et d'optimiser les prix proposés** ; elle est en cela un **instrument puissant d'efficience de l'achat public**.

La négociation est conciliable avec les principes de la commande publique que sont notamment la transparence des procédures, l'égalité de traitement des candidats et l'intangibilité du cahier des charges dans les appels d'offre⁴³.

(article 40) et des documents de la consultation des entreprises (article 41) (cf. annexe III relative à la dématérialisation des marchés – partie 1).

⁴¹ Fiche technique de la DAJ, « Quelles mesures de publicité et de mise en concurrence pour les achats d'un montant inférieur à 25 000 € HT ? », mise à jour le 29 septembre 2015.

⁴² La DAJ suggère de « ne pas fixer de règles internes trop rigides, comme celle de l'obtention de « trois obligatoires avant tout achat ». Si une seule entreprise répond à la demande de devis, l'acheteur pourra évidemment contracter avec cet opérateur dès lors que, compte tenu de l'objet de l'achat et de ses caractéristiques, le prix proposé lui semble être raisonnable. Il conservera néanmoins la trace de la sollicitation des entreprises n'ayant pas répondu. »

⁴³ L'article 33 du CMP précise que « l'appel d'offres est la procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats » Le cahier des charges d'un appel d'offres est dès lors intangible en ce que les propositions des candidats ne sont pas négociables.

Annexe II

En droit, **la négociation était d'ores et déjà possible dans le cadre des procédures adaptées**, sous réserve qu'elle soit prévue dans le règlement de consultation et que ses modalités respectent les principes généraux de la commande publique. En ce qui concerne les procédures formalisées, la réforme en cours de la commande publique « *[renonce] à l'idée d'imposer une procédure spécifique pour tel ou tel type de marché public⁴⁴, à l'exception notable du concours pour les marchés publics de maîtrise d'œuvre, [...de] sorte que l'acheteur puisse sélectionner la procédure qui lui permettra d'opérer le meilleur achat, le plus adapté à ses contraintes et à ses besoins.* »⁴⁵ **Le pouvoir adjudicateur pourra en effet recourir à la procédure négociée, désormais dite « procédure concurrentielle avec négociation », dès lors que ses « besoins ne peuvent être satisfaits sans adapter des solutions immédiatement disponibles » - autrement dit, sauf pour les achats « sur étagères »⁴⁶.**

En pratique, ce **changement du cadre juridique doit accompagner et encourager les acheteurs publics locaux à se saisir des opportunités de négociation** et à développer leurs savoir-faire en la matière⁴⁷. Même sur les marchés à procédure adaptée, rares sont les collectivités territoriales rencontrées par la mission faisant état de négociations fréquentes.

Parmi les bonnes pratiques portées à son attention (notamment dans le guide de la négociation de la Ville de Lyon du 19 juin 2012), la mission retient notamment :

- ◆ **l'importance de la rédaction du cahier des charges et de l'analyse des critères**, qui doivent encourager les fournisseurs à proposer l'offre la plus adéquate possible aux besoins fonctionnels de la collectivité (cf. § 2.1.1.2, notamment sur les variantes), et ne pas éliminer les fournisseurs sous des motifs procéduraux⁴⁸ ;
- ◆ l'appui sur la **mutualisation et la massification des achats** pour accroître le pouvoir de négociation des acheteurs publics ;
- ◆ la sélection, pour la négociation, de l'ensemble des candidats ayant remis une candidature admissible et une offre : à l'issue de la négociation, tous les candidats sont invités à représenter une offre ;
- ◆ en amont de la négociation, la **préparation d'un « plan » ou d'une « stratégie de négociation** pour chaque candidat (cf. encadré 7) ;
- ◆ lors de la négociation, **l'appui sur les offres financières les plus intéressantes** (et notamment sur les données non confidentielles qu'elles comprennent) pour obtenir, poste par poste, l'amélioration des autres offres admissibles ;
- ◆ **l'optimisation du prix en contrepartie d'ajustements** d'importance moindre pour la collectivité (durée, volume, services connexes, approvisionnement, etc.) ;
- ◆ pour les marchés les plus importants dans des secteurs concurrentiels, **le recours aux « enchères électroniques inversées »** pour stimuler la performance technico-économique des fournisseurs (voir § 1.1.1).

⁴⁴ L'article 35 du code des marchés publics (CMP) énumérait les cas autorisant une procédure négociée (en dehors des cas de procédure adaptée), et l'article 36 les cas de dialogue compétitif (dans le cas de marchés complexes, la procédure de dialogue compétitif permet au pouvoir adjudicateur de dialoguer avec les candidats admis pour définir et développer une solution de nature à répondre au besoin fonctionnel).

⁴⁵ Fiche d'impact du 7 janvier 2016 sur le projet de décret relatif aux marchés publics.

⁴⁶ Fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics.

⁴⁷ Cf. annexe V qui revient sur les enjeux de professionnalisation des acheteurs.

⁴⁸ L'article 59 du décret n° 2016-360 clarifie la méthode de régularisation des offres : « *dans les procédures d'appel d'offres et les procédures adaptées sans négociation, les offres irrégulières, inappropriées ou inacceptables sont éliminées. Toutefois, l'acheteur peut autoriser tous les soumissionnaires concernés à régulariser les offres irrégulières dans un délai approprié, à condition qu'elles ne soient pas anormalement basses. [...] Dans les autres procédures, (...) les offres irrégulières ou inacceptables peuvent devenir régulières ou acceptables à l'issue de la négociation ou du dialogue, à condition qu'elles ne soient pas anormalement basses.* »

Encadré 7 : Contenu d'un « plan de négociation »

Un plan de négociation identifie, pour l'offre de chaque candidat :

- les points faibles ou peu clairs de son offre ;
- la définition des cibles (objectifs chiffrés) à atteindre, qui doivent être à la fois raisonnables pour le fournisseur et indispensables pour l'acheteur public ;
- la hiérarchisation des axes de négociation (points non négociables du cahier des charges, points sur lesquels une marge de manœuvre est possible, points sur lesquels il est possible de céder), dans le respect du principe d'intangibilité du cahier des charges.

Il est complété par :

- les connaissances dont dispose déjà l'acheteur sur le segment d'achat, sur la structure de coûts du produit ou de la prestation, sur le tissu fournisseur et l'état du marché ;
- le retour d'expérience des utilisateurs sur le(s) marché(s) précédent(s), notamment leur satisfaction sur le produit obtenu et le service rendu.

Source : Mission d'après guide de la négociation de la Ville de Lyon (19 juin 2012).

La **traçabilité des échanges** est garantie par l'ensemble des documents échangés pour organiser les négociations (lettre d'invitation à négocier, échanges écrits, etc.) ainsi que par le compte-rendu des réunions de négociation. Ces documents doivent être conservés par le pouvoir adjudicateur.

En parallèle de la marge de manœuvre accrue laissée aux entités publiques pour négocier, **la transparence sur leurs marchés sera également accrue**, notamment par la publication des données essentielles des marchés en *open data*⁴⁹.

2.2.2. Les commissions d'appel d'offres (CAO) devraient être davantage sensibilisées aux enjeux d'efficacité de l'achat

La constitution d'une commission d'appel d'offres (CAO) à caractère permanent est obligatoire pour les collectivités territoriales et doit rassembler des représentants de l'organe délibérant (article 22 du code des marchés publics (CMP)⁵⁰) ainsi que d'autres personnes, avec une voix consultative lorsqu'ils sont invités (comme des membres du service technique compétent pour le marché ou un représentant du service en charge de la concurrence – article 23 du CMP).

La CAO a un rôle essentiel puisque c'est elle qui examine les candidatures à un appel d'offres, élimine les offres non conformes, peut déclarer un appel d'offres infructueux, choisit l'offre économiquement la plus avantageuse et attribue et le marché. Sa réunion est obligatoire lorsque le marché passe par une procédure formalisée⁵¹.

⁴⁹ Cf. annexe III sur la dématérialisation des marchés – partie 3 sur l'ouverture des données.

⁵⁰ Ce principe est repris dans l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) à partir du 1^{er} avril 2016 en application de l'article 101 de l'ordonnance n°2015-899. Selon ce nouvel article, « pour les marchés publics dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure aux seuils européens mentionnés à l'article 42 de l'ordonnance susmentionnée, à l'exception des marchés publics passés par les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres composée conformément aux dispositions de l'article L.1411-5. Toutefois, en cas d'urgence impérieuse, le marché public peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres. »

⁵¹ Pour les marchés d'un montant inférieur, la CAO peut être consultée, sans obligation. Ces marchés sont attribués par l'assemblée délibérante, qui peut déléguer ce pouvoir au pouvoir exécutif (selon l'article L. 2122-22 4° du CGCT, « toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget »).

Annexe II

Pour autant, au cours de ses entretiens, il a semblé à la mission que **la CAO ne tient pas un rôle prédominant dans la démarche d'achat des collectivités territoriales**. Dans la mesure où il n'y a pas de démarche d'optimisation d'achat pérenne sans portage politique, la formation des élus doit accompagner celle des agents.

Des mesures pourraient être prises pour impliquer davantage les CAO, notamment en :

- ◆ sensibilisant et formant les membres à la vérification des éléments économiques clés dans une offre⁵², comme :
 - la vérification des coûts envisagés par le candidat au regard des coûts standards observés sur ce segment ;
 - l'appréciation d'une offre en coût complet ;
 - la prise en compte des besoins exprimés par la collectivité et le retour d'expérience observé sur le(s) précédent(s) marché(s) ;
 - l'évaluation des gains achats qui pourraient être obtenus en fonction des différentes offres
- ◆ enrichissant les dossiers qui leur sont présentés des caractéristiques du marché, afin de faciliter leur compréhension de l'environnement concurrentiel et la détection des pratiques anti-concurrentielles.

À titre d'exemple, la mission tient à souligner l'expérience du conseil départemental des Alpes-Maritimes, qui a créé une « **commission d'évaluation et de contrôle des marchés publics** », à la composition identique à celle de la CAO. Cette commission est chargée de porter un regard sur les opérations terminées, en comparant les coûts constatés par rapport aux coûts prévus et en formalisant leur analyse dans des rapports remis aux élus.

À l'avenir, sans aller jusqu'à une publication systématique des rapports d'analyse légale des offres (comme le suggèrent Stéphane Saussier et Jean Tirole⁵³), **la diffusion accrue des documents communicables sur les marchés contribuera également à la transparence sur les choix des collectivités territoriales**⁵⁴.

2.3. En aval de la passation du marché, l'exécution du marché exige un suivi qui ne doit pas être sous-estimé

Le suivi de la bonne exécution du marché sécurise, dans la durée, les gains achats obtenus plus tôt et limite, autant que possible, les surcoûts dont le risque s'accroît avec le temps (cf. graphique 5 *supra*). Il concerne à la fois :

- ◆ les prescripteurs du besoin qui deviennent les bénéficiaires directs de l'achat : ils reçoivent la fourniture, constatent la prestation, suivent les travaux ;
- ◆ les acheteurs, qui ont conçu la stratégie d'achat et en assurent la mise en œuvre jusqu'à la sécurisation finale des gains obtenus ;
- ◆ les juristes, dont les supports juridiques traduisent la stratégie d'achat et précisent ses conditions d'exécution.

⁵² Cf. annexe IV sur la professionnalisation de la fonction achat et notamment sur l'enjeu de sensibilisation et de formation des élus.

⁵³ Note du conseil d'analyse économique (CAE) – Stéphane Saussier et Jean Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », n° 22, avril 2015.

⁵⁴ Cf. annexe III, dont la partie 3 évoque les perspectives de diffusion des documents liés aux marchés publics en application du projet de loi pour une République Numérique, déposé à l'assemblée nationale le 9 décembre 2015 et en cours de discussion à la date de la mission.

2.3.1. Ce suivi de la bonne exécution du marché implique d'abord les prescripteurs du besoin et bénéficiaires de l'achat

Les acheteurs se voient fréquemment reprocher, par les directions opérationnelles, la baisse de la qualité du service ou du produit achetés. **La performance de l'achat est également menacée par les dérives de la consommation**, l'augmentation du volume pouvant préempter les gains achats obtenus sur le prix. Or l'essentiel de la responsabilité de l'exécution des marchés repose sur les directions opérationnelles, qui reçoivent le bien ou service acheté, voire sont à l'initiative des bons de commande et des avenants.

2.3.1.1. Le suivi de la bonne exécution du marché s'appuie d'abord sur une implication de ces services prescripteurs et bénéficiaires de l'achat pour vérifier le respect des engagements des fournisseurs

La **première étape est celle de la vérification du service fait**, qui doit être réalisée par la direction bénéficiaire du bien ou du service (par exemple, lorsque le mobilier est livré pour s'assurer de sa conformité à la commande passée, ou lorsqu'une prestation de nettoyage est réalisée pour s'assurer de l'état de propreté des locaux). Des **indicateurs de suivi** peuvent également objectiver, en cours d'exécution, le respect des engagements des fournisseurs (taux de conformité, respect des délais prévus de livraison ou d'intervention, ruptures de stock, etc.).

Les marchés qui s'inscrivent dans la durée exigent un suivi particulier (comme les marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre, en encore les marchés de denrées alimentaires). À titre d'exemple, le marché des prestations de nettoyage est révélateur du poids du suivi de l'exécution dans l'optimisation de l'achat.

Encadré 8 : Exemple du suivi de l'exécution des prestations de nettoyage

Améliorer le suivi de l'exécution est la première garantie de la qualité des prestations de nettoyage. L'évaluation de cette qualité est rendue particulièrement difficile par le caractère parfois subjectif des critères de notation que sont la « propreté » et l'« hygiène ». Le suivi de l'exécution permet également d'éviter les avenants « intempestifs »* qui augmentent le prix initial conclu dans le marché.

Le suivi de l'exécution passe notamment par des **contrôles prenant plusieurs formes** telles que l'autocontrôle, le contrôle contradictoire (c'est-à-dire réalisé par un tiers) programmé ou le contrôle contradictoire inopiné. Concrètement, pour mettre en œuvre ces contrôles, les collectivités interrogées par la mission ont indiqué pratiquer :

- l'envoi des questionnaires de satisfaction à ses agents ;
- la mise à disposition d'un « cahier de liaison » sur les sites ;
- l'affectation de certains agents au suivi des prestations, que les prestations soient réalisées en interne ou en externe, ce qui assure en plus une homogénéité dans l'évaluation des prestations pour la collectivité territoriale.

L'UGAP s'est saisi également de cet enjeu et propose au sein de son offre sur les prestations de nettoyage un suivi de l'exécution en ligne et des indicateurs de conformité.

Par ailleurs, le **taux d'encadrement des personnels** influant directement sur la bonne exécution des tâches par les personnels, il constitue de fait un premier niveau de contrôle du suivi de l'exécution qu'il convient de ne pas sous-estimer.

Enfin, sur la base des contrôles réalisés, les collectivités territoriales peuvent **attribuer les pénalités** prévues lorsque les contrôles révèlent des problèmes dans l'exécution des prestations et des manquements aux engagements pris par le titulaire du marché, les supports d'achats comportant en effet presque toujours des clauses de pénalités. En pratique toutefois, les pénalités ne semblent pas fréquemment appliquées.

*Source : Mission (cf. annexe IX relative aux études de cas). * Il a été rapporté à la mission que, lorsque le suivi n'est pas assuré correctement, certains prestataires ajoutent des prestations non comprises dans le prix au m² initial grâce aux avenants.*

2.3.1.2. Une mobilisation plus large de la collectivité est nécessaire pour assurer un suivi complet de l'achat

Le suivi de l'exécution des marchés a un lien étroit avec l'organisation de la collectivité⁵⁵.

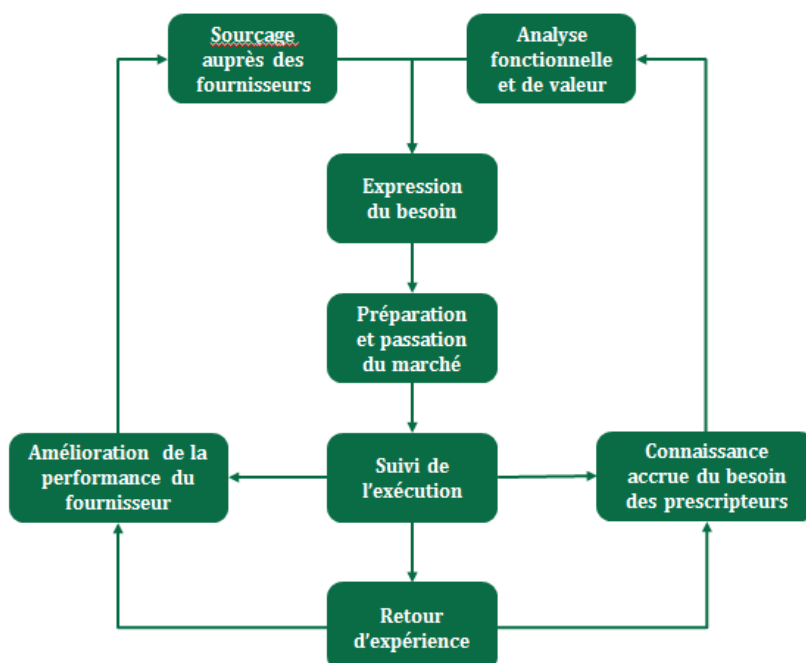
Un dialogue continu doit associer le fournisseur retenu, le service chargé de l'achat et le service bénéficiaire. Ce dialogue est enrichi par les outils de suivi des fournisseurs dont la collectivité peut disposer, comme :

- ◆ la connaissance de la structure des coûts des fournisseurs ;
- ◆ les réunions régulières de dialogue avec les fournisseurs sur les marchés à venir ;
- ◆ les contrats de progrès ;
- ◆ les panels de référencement des fournisseurs ;
- ◆ des audits internes ou externes de leur performance.

En interne, des procédures sont utiles pour organiser la coopération entre le service prescripteur-bénéficiaire et celui chargé de l'achat, de sorte à :

- ◆ vérifier que l'achat réalisé correspond effectivement au besoin (il arrive souvent que le besoin ait été mal exprimé et que l'exécution du marché génère des surcoûts) ;
- ◆ comprendre les éventuelles sur ou sous-consommations de marchés (par exemple, lorsque la superficie d'un site a été sous-estimée et que le besoin de nettoyage qui en découle est plus important que prévu) ;
- ◆ identifier les pistes de renégociation ;
- ◆ à plus long terme, grâce au retour d'expérience sur chaque marché, alimenter l'expression du juste besoin et la rédaction du marché suivant (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Cercle vertueux de l'évaluation des fournisseurs et de l'expression du besoin



Source : Mission.

⁵⁵ Voir annexe V relative à l'organisation et au pilotage de la fonction achats.

Annexe II

Par ailleurs, des **indicateurs de suivi de la dépense** peuvent utilement informer la fonction achat et la fonction financière de la consommation des services (en particulier, le taux de réalisation des dépenses par rapport à celles prévues).

À noter que la **réforme en cours renforce les obligations de suivi des marchés de partenariat et contrats globaux**, afin notamment de « prévenir certaines dérives » selon les termes de la fiche d'impact de décembre 2014 sur le projet d'ordonnance relative aux marchés publics. Ainsi, l'article 88 de l'ordonnance n° 2015-899 prévoit :

- ◆ l'établissement d'un rapport annuel par le titulaire du marché de partenariat, adressé à l'acheteur (ce rapport doit notamment comprendre, selon l'article 165 du décret n° 2016-360, des indicateurs correspondant au suivi des objectifs de performance fixés dans le contrat initial ;
- ◆ des contrôles de l'exécution du contrat par l'acheteur, *a minima* au cours et à la fin de chaque phase d'exécution du contrat, donnant lieu à la formalisation de comptes rendus ;
- ◆ le débat, dans les collectivités territoriales, de l'assemblée délibérante sur ce rapport annuel et ces comptes rendus.

2.3.2. Ce suivi de l'exécution peut aussi conduire à mobiliser des outils juridiques (avenants, renégociations, pénalités...)

Le cas échéant, **des instruments sont (ou peuvent être) prévus dans le marché pour sanctionner ou récompenser la qualité de l'exécution, voire adapter cette dernière :**

- ◆ pour encourager les fournisseurs à améliorer leur performance au cours du marché, des mécanismes d'incitation à la performance peuvent être prévus, comme une clause d'intéressement aux progrès effectués au cours du marché par rapport aux objectifs contractuels (cf. § 2.1.2 *supra*) ;
- ◆ lorsque le marché s'avère inadapté au besoin, la modification et la renégociation des contrats en cours d'exécution sont autorisées par le code des marchés publics (cf. § 2.3.2.1 *infra*) ;
- ◆ lorsque l'exécution du marché n'est pas conforme aux engagements du contrat, des clauses de pénalité doivent être appliquées (cf. § 2.3.2.2 *infra*).

2.3.2.1. Les modifications et renégociations de contrats en cours exigent d'être utilisées à bon escient, en étant toujours justifiées et transparentes

La modification et la renégociation des contrats en cours d'exécution sont autorisées par le code des marchés publics. **La réforme récente de ce cadre précise d'ailleurs les cas dans lesquels une modification des marchés en cours d'exécution est possible**, avec des justifications d'autant plus importantes à fournir que le montant de l'avenant est important par rapport au montant initial du marché (cf. encadré 9). Plus précisément encore, désormais, sauf dans les cas d'exceptions limitativement énumérées, les modifications des marchés en cours d'exécution sont plafonnées à 10 % du montant initial pour les marchés de fournitures ou services (15 % pour les marchés de travaux).

Encadré 9 : Cadre juridique des avenants

Un avenant peut modifier le contrat antérieur afin de tenir compte, selon l'article 20 du code des marchés publics (CMP) :

- de sujétions imprévues, indépendantes des parties ;
- de modifications du contrat, qui ne changent pas son objet ni ne bouleversent l'économie du

Annexe II

marché. Un avenant peut ainsi :

- prendre acte de modifications affectant les parties, par exemple d'un changement de domiciliation bancaire ou d'un changement de statuts ;
- modifier les obligations du marché, par exemple en cas de modification des délais (sans que le retard ne soit imputable au titulaire) ou de réalisation de prestations supplémentaires.

Ainsi, **si l'économie du marché est bouleversée, ou si l'objet du marché est modifié, une nouvelle procédure de marché doit être engagée.**

Juridiquement, l'appréciation du seuil pour établir le « bouleversement » de l'économie du marché est délicate :

- il n'existe pas de seuil juridiquement défini ; il est apprécié au cas par cas par le juge (une modification allant jusqu'à 10 à 15 % du prix est communément admise) ;
- en application de l'article 8 de la loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, en cas de projet d'avenant augmentant de plus de 5 % le montant total d'un marché à procédure formalisée, la commission d'appel d'offre doit être consultée et l'assemblée délibérante doit être informée de l'avis avant de statuer* ;
- l'article 72 de la directive 2014/24/UE prévoit le plafonnement des modifications des marchés en cours d'exécution à 10 % du montant du marché initial pour les services et de fournitures et à 15 % pour les travaux, sauf justifications d'un avenant au-delà de ces limites.

L'article 139 du décret n° 2016-360 précise les cas dans lesquels une modification des marchés publics en cours d'exécution :

- quel qu'en soit le montant :
 - « lorsque les modifications [...] ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous la forme de clauses de réexamen [...] claires, précises et sans équivoque » (1°) ;
 - « pour les travaux, fournitures et services [...] qui sont devenus nécessaires » et qu'un changement de contractant serait impossible pour des raisons économiques ou techniques, et entraînerait une hausse substantielle des coûts pour l'acheteur » (2°) ;
 - « lorsqu'un nouveau contractant remplace le titulaire du marché », si cela était prévu dans le marché ou après une cession de marché public suite à une opération de restructuration (4°) ;
 - « lorsque les modifications ne sont pas substantielles » (5°) ;
- pour une augmentation ne pouvant dépasser 50 % du montant initial du marché, « lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir » (3°) ;
- pour un montant inférieur à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de services ou fournitures, ou à 15 % pour ceux de travaux (6°).

Source : Mission d'après notamment fiche technique sur « la conclusion d'un avenant au marché » du Journal des maires (février 2013). En application de l'article L. 2122-22-4° du CGCT, l'assemblée délibérante peut déléguer ses compétences à l'exécutif concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics.*

En pratique, les interlocuteurs de la mission lui ont rapporté :

- ◆ un **recours sous-optimal aux avenants**, qui se multipliaient à la demande des fournisseurs et/ou des services opérationnels face à l'inadaptation du marché initial au besoin constaté⁵⁶, ce qui conduit à augmenter le prix initial du marché ;
- ◆ de **rare cas de renégociations de contrats en cours de marché**, et au contraire, des cas de hausses de prix en cours d'exécution.

⁵⁶ Cette inadaptation peut avoir des raisons diverses, telles qu'une mauvaise évaluation préalable du besoin par les prescripteurs, une réponse sous-optimale du fournisseur faute d'un cahier des charges satisfaisant (réponse en fonction des critères et non du besoin ; absence de variante ; sous-estimation des coûts ; etc.).

Annexe II

Il n'existe pas de données disponibles sur le nombre total d'avenants passés par les collectivités territoriales, ni sur leur montant ou leurs justifications. Il est dès lors impossible de porter un jugement sur la pertinence de ces avenants. À titre d'exemple, dans une grande commune (150 000 habitants) rencontrée par la mission, les avenants représentent un tiers des supports d'achats passés entre 2010 et 2015. Parmi ces avenants, plus de la moitié est liée à des modifications du prix et un quart à la prolongation de la durée du marché initial (tableau 1).

Tableau 1 : Nombre et type d'avenants dans une commune de 150 000 habitants (2010-15)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Nombre de marchés notifiés (a)	191	185	263	264	247	223	229
Nombre d'avenants (b)	99	169	94	100	66	93	104
Part des avenants dans les supports d'achat (b / (a+b))	34%	48%	26%	27%	21%	29%	31%
Part des avenants de prolongation de la durée du marché	23 %	35 %	16 %	29 %	26 %	16 %	24 %
Part des avenants de modification du prix	57 %	49 %	62 %	42 %	56 %	51 %	53 %

Source : Mission d'après éléments transmis par la commune de 150 000 habitants.

Par ailleurs, il semble à la mission que **les acheteurs publics locaux gagneraient à saisir toutes les opportunités de renégociations d'un marché en cours d'exécution :**

- ◆ pour ce faire, il convient de **suivre attentivement l'évolution des prix** et leur éventuel dérapage (cf. indicateurs de suivi de l'exécution mentionnés ci-dessus) ;
- ◆ la renégociation peut utilement **porter sur la globalité du contrat** dès lors qu'un avenant a un impact démontré sur les conditions initiales du marché ;
- ◆ **la renégociation peut être prévue dans les conditions initiales du marché**, avec des clauses de réexamen, notamment des clauses de variation de prix et des levées d'options, qui doivent être autant d'opportunités de renégociations susceptibles de générer des gains.

2.3.2.2. Les clauses de pénalité, généralement prévues par les marchés, doivent être appliquées en cas d'insuffisance du fournisseur

Les collectivités territoriales rencontrées par la mission ont indiqué, dans l'ensemble, insérer des clauses de pénalité dans leurs supports d'achat⁵⁷. Pour autant, elles ont fréquemment souligné **la difficulté à appliquer effectivement les clauses de pénalité prévues**. En effet, pour attribuer des pénalités, encore faut-il que les manquements soient constatés, ce qui renforce d'autant plus l'importance du suivi de l'exécution mentionné ci-dessus.

Dès lors, la mission retient les bonnes pratiques suivantes des services acheteurs :

- ◆ un travail étroit, en amont du marché, pour définir les clauses de suivi de son exécution et les cas dans lesquels une pénalité devrait être appliquée ;
- ◆ un accompagnement des services dans le suivi de l'exécution et dans l'application des clauses de pénalité, notamment sur leur moment, leur forme (pénalité forfaitaire, proportionnelle, etc.) et leurs modalités (dialogue suffisant en amont avec le fournisseur pour éviter sa défaillance et sanction effective le cas échéant).

⁵⁷ Par exemple, le conseil départemental de la Moselle a indiqué inscrire, dans son marché de prestations de nettoyage, des clauses de pénalité en cas de non-respect dans l'exécution des prestations et des consignes écrites dans la fiche d'organisation (planning, interventions, nombre d'heures à effectuer, ...), de factures non conformes ou encore d'un constat de manque de consommable (papier, savon, essuie-mains, ...).

ANNEXE III

Dématérialisation des marchés

SOMMAIRE

1. LES PLATEFORMES DE DEMATERIALISATION DES MARCHES, QUI ONT CONNU UN DEVELOPPEMENT PROTEIFORME, SONT DES OUTILS UTILES A LA FONCTION ACHATS.....	2
1.1. Les plateformes de dématérialisation des marchés offrent aux collectivités territoriales la possibilité de disposer d'un « profil d'acheteur » avec une diversité de fonctionnalités	2
1.2. Des plateformes publiques mutualisées se sont développées au cours de la dernière décennie, notamment à l'échelle locale, pour aider les entités publiques à se saisir de la dématérialisation.....	3
1.2.1. <i>L'État s'est doté en 2012 d'une plateforme pour ses achats, dénommée « PLACE ».....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Plusieurs plateformes publiques mutualisées ont également été créées, avec le souci prioritaire de faciliter l'accès des fournisseurs locaux à la commande publique.....</i>	<i>5</i>
1.3. Une certaine rationalisation des plateformes et profils d'acheteurs est à anticiper à l'avenir	9
1.3.1. <i>Des marges existent encore pour rationaliser les plateformes et les profils d'acheteurs.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>Sans préjuger de la forme qu'elle prendra, une telle rationalisation sera nécessairement progressive.....</i>	<i>10</i>
1.3.3. <i>Les comparaisons internationales semblent montrer que les différentes options d'organisation des plateformes ne sont pas exclusives les unes des autres.....</i>	<i>11</i>
2. LES DEMARCHES DE SIMPLIFICATION ET DE DEMATERIALISATION DOIVENT SE POURSUIVRE DANS UN OBJECTIF DE MODERNISATION DU PROCESSUS D'ACHAT	12
2.1. La dématérialisation permet de moderniser l'ensemble de la chaîne du processus d'achat et d'alléger les tâches qui pèsent sur les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques	12
2.2. La dématérialisation et la simplification des pièces et des procédures doivent être imbriquées, comme l'illustrent les expériences du marché public simplifié (MPS) et de la carte d'achat	13
2.2.1. <i>La dématérialisation et la simplification des marchés publics doivent être pensées ensemble.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Le succès mitigé du service de marché public simplifié ne semble pas à la hauteur de l'intérêt du dispositif, notamment pour faciliter l'accès des TPE-PME à la commande publique.....</i>	<i>14</i>
2.2.3. <i>Malgré son utilité pour les achats récurrents et de petits montants, le recours à la carte d'achat reste limité.....</i>	<i>17</i>
2.3. Pour générer les gains attendus, le déploiement de la facturation électronique à partir de janvier 2017 doit être anticipé et accompagné dans les collectivités.....	19
2.3.1. <i>La mise en place de la facturation électronique à compter du 1^{er} janvier 2017 doit permettre, à terme, aux collectivités territoriales d'économiser 260 M€/an.....</i>	<i>19</i>

2.3.2.	<i>Les collectivités pourront à l'avenir s'appuyer sur une solution logicielle mutualisée mise à disposition par l'État mais l'accompagnement du changement pour moderniser les processus ne doit pas être sous-estimé.....</i>	21
2.4.	La dématérialisation des procédures de marchés publics, obligatoire à compter d'octobre 2018, est une opportunité supplémentaire de modernisation de l'ensemble du processus d'achat	22
2.4.1.	<i>Les obligations de dématérialisation seront accompagnées par un plan national de dématérialisation des marchés publics (PNDMP).....</i>	22
2.4.2.	<i>Une expérimentation de dématérialisation complète des marchés a été lancée début 2016.....</i>	23
3.	L'EXPLOITATION ACCRUE DES DONNEES RELATIVES AUX MARCHES PUBLICS, GRACE A LEUR MISE A DISPOSITION EN OPEN DATA, EST PORTEUSE D'OPPORTUNITES D'OPTIMISATION DE L'ACHAT PUBLIC	24
3.1.	La mise à disposition des données sur les marchés publics, sous un format ouvert et librement réutilisable, permettra un meilleur suivi de la commande publique	24
3.1.1.	<i>L'ouverture des données sur les marchés publics facilitera leur contrôle citoyen comme le pilotage de l'achat public</i>	24
3.1.2.	<i>L'ouverture des données relatives à l'achat public améliorera la connaissance réciproque des acheteurs publics et opérateurs économiques.....</i>	26
3.2.	Cette ouverture sera soutenue par les projets de texte en cours de préparation à la date de la mission, qui permettront une diffusion progressive des données relatives aux marchés.....	27
3.2.1.	<i>La publication des données relatives aux marchés publics pourra s'appuyer sur l'expérience d'open data déjà menée dans la région bretonne....</i>	27
3.2.2.	<i>La démarche actuellement prévue par les textes se veut progressive</i>	28
3.2.3.	<i>Les démarches d'accompagnement des collectivités territoriales pour mettre en place et s'approprier cette ouverture des données sont utiles.....</i>	30

SYNTHESE

Outre l'ingénierie de la commande publique qu'il autorise¹, le code des marchés publics accompagne et sécurise la dématérialisation des procédures et offre ce faisant des opportunités réelles pour moderniser l'ensemble de la chaîne de l'achat public, en lien avec l'objectif de stimulation économique qui irrigue le code².

En effet, **la dématérialisation et le développement numérique offrent des opportunités d'optimisation des achats à différents niveaux**, que la présente annexe s'attache à présenter dans la continuité des autres outils d'ingénierie des marchés de l'annexe II :

- ◆ une opportunité de **dématérialisation des supports juridiques de l'achat**, grâce aux plateformes de dématérialisation des marchés publics (partie 1) ;
- ◆ une opportunité de **modernisation plus large des processus**, notamment organisationnels, portée par la dématérialisation accrue des pièces et des procédures d'achat (partie 2) ;
- ◆ une opportunité de **suivi fin et connaissance de la commande publique** grâce à l'ouverture des données en *open data* (partie 3).

Dans la suite de la réforme du cadre juridique en cours³, pour que ces opportunités soient pleinement saisies, la mission :

- ◆ souligne l'importance de l'accompagnement des acheteurs et utilisateurs locaux de ces nouveaux outils et de leurs potentialités ;
- ◆ soutient les démarches d'ouverture des données liées aux marchés publics, qui renforceront la transparence sur l'achat public local et donneront de nouveaux outils pour son pilotage.

¹ Voir sur ce point l'annexe II relative à l'ingénierie des marchés.

² Cette annexe n'a pas pour objet de revenir en détail sur l'effet de la dématérialisation pour soutenir l'accès des entreprises aux marchés publics et sur son rôle pour soutenir l'activité économique.

³ Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 applique les mesures prévues par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, elle-même prise pour transposer les directives européennes du 28 mars 2014 et pour simplifier la structure juridique existante (cf. table de concordance jointe au rapport).

1. Les plateformes de dématérialisation des marchés, qui ont connu un développement protéiforme, sont des outils utiles à la fonction achats

1.1. Les plateformes de dématérialisation des marchés offrent aux collectivités territoriales la possibilité de disposer d'un « profil d'acheteur » avec une diversité de fonctionnalités

Il existe en France une diversité de plateformes de dématérialisation des marchés qui offrent des services aux acheteurs publics, et notamment l'accès du pouvoir adjudicateur à un « profil d'acheteur ».

Le profil d'acheteur d'un pouvoir adjudicateur est, selon les termes de l'article 39-I du code des marchés publics (CMP), « *le site dématérialisé auquel elle a recours pour ses achats* ». Il doit *a minima* offrir au pouvoir adjudicateur la possibilité de publier des avis de pré-information (article 39), des avis d'appel public à la concurrence (article 40) et des documents de la consultation des entreprises (article 41).

En pratique, **les profils d'acheteurs mis à disposition des entités publiques sur des plateformes offrent souvent davantage de fonctionnalités⁴**, telles que :

- ◆ une « salle » ou « place » de marché virtuelle ;
- ◆ des documents de consultation standardisés ;
- ◆ une messagerie qui permet de recevoir des candidatures et offres électroniques de manière sécurisée et confidentielle, voire de notifier le marché ;
- ◆ des outils de suivi de l'activité sur le site (nombre de consultations ou de retraits de dossier de consultation des entreprises par exemple) ;
- ◆ un module d'archivage des procédures et des pièces ;
- ◆ une application logicielle permettant de signer les fichiers ;
- ◆ des banques en ligne recensant des « bonnes pratiques » de marchés publics ;
- ◆ etc.

À la date de la mission, **le recours à un profil d'acheteur est obligatoire pour les marchés publics d'un montant supérieur à 90 K€ HT⁵** mais les acheteurs publics peuvent décider de recourir à un tel instrument pour des marchés d'un montant inférieur.

Il n'existe cependant pas de données fiables sur le nombre de collectivités disposant effectivement d'un profil d'acheteur :

- ◆ en 2013, l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) recensait ainsi 2 307 collectivités territoriales intervenant sur des marchés d'un montant supérieur à 90 K€ HT, donc censés disposer d'un profil d'acheteur ;
- ◆ au global, la mission s'est vue rapporter une estimation de 7 à 8 000 profils d'acheteurs actifs sur l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices.

⁴ Source : Note « Qu'est-ce qu'un profil d'acheteur ? » de la DAJ en date du 4 février 2010.

⁵ L'article 41 du CMP prévoyait en effet la publication des documents de consultations des entreprises sur un profil d'acheteur. L'arrêté du 14 décembre 2009 relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics en précisait les modalités (notamment l'accès nécessairement « *libre, direct et complet* » aux documents). Cette obligation a vocation à s'accroître avec la réforme du code (cf. précisions au § 3.1.3 ci-dessous).

Annexe III

Aujourd'hui, chaque acheteur public est libre de développer son portail propre et l'application logicielle pour mettre en place son profil d'acheteur, ou d'en faire l'acquisition auprès des éditeurs privés. Compte tenu de la liberté de définition des fonctionnalités du profil et de développement de la solution logicielle, **une offre diverse s'est développée sur ce marché**, tant privée (cf. encadré 1) que publique (cf. § 3 *infra*), et même « libre » (cf. encadré 2).

Encadré 1 : Marché des éditeurs de plateformes de dématérialisation

Il existe, dans le secteur privé, plusieurs modèles d'activité :

- celui des éditeurs « purs » de plateformes, qui mettent à disposition des entités publiques leur technologie (comme Atexo) ;
- celui des opérateurs, qui éditent leur propre plateforme, l'exploitent et la commercialisent directement auprès des acheteurs publics ;
- celui des éditeurs de solutions logicielles, qui mettent à disposition des acheteurs publics des systèmes d'information pour gérer leurs marchés, dont certains peuvent être articulés avec des plateformes.

S'il n'existe pas de données publiques sur les parts de marché respectives de ces acteurs, les plus gros opérateurs privés de la dématérialisation des marchés publics (que sont Achatpublic.com, Agysoft, AWS, Dematis, Interbat Services, SIS marchés, Synapse-entreprises), représentent à eux seuls 150 000 marchés publics dématérialisés en France en 2014.

Source : Mission d'après entretiens et contribution de 7 opérateurs privés de dématérialisation à la consultation publique sur le plan national de dématérialisation des marchés (du 22 juillet au 30 septembre 2015).

Encadré 2 : EPM de la ville de Paris, un exemple de solution libre de plateforme de dématérialisation des marchés

Une solution dite « libre » (ou *open source*) est un logiciel dont l'utilisation est autorisée, d'un point de vue technique comme légal, donc sans investissement financier initial ni droit d'usage à payer par les utilisateurs. Une telle solution exige cependant fréquemment une adaptation et une intégration dans l'environnement de chaque service ou administration, notamment d'un point de vue technique.

À titre d'exemple, la ville de Paris a développé en 2009 un logiciel libre de passation et de suivi des marchés (dit « élaboration et passation des marchés » (EPM)), dans le cadre de sa démarche globale de modernisation des systèmes d'information. Selon la ville, le développement d'EPM aurait mobilisé 200 personnes pendant deux ans et coûté 1,5 M€. En 2013, de nombreuses collectivités territoriales entendaient utiliser cette solution, comme le conseil général de Seine-Saint-Denis, le conseil régional de Franche Comté, la ville et la communauté urbaine de Reims, ou encore la ville de Marseille.

Source : Mission d'après site EPM de la ville de Paris et présentation générale de juillet 2014.

Selon certains interlocuteurs de la mission, cette variété des profils, dans leurs fonctionnalités et leur ergonomie, n'est pour autant pas sans poser de difficultés pour les opérateurs économiques (manque de lisibilité du paysage, multiplicité des points d'accès à l'information, coût d'adaptation...).

1.2. Des plateformes publiques mutualisées se sont développées au cours de la dernière décennie, notamment à l'échelle locale, pour aider les entités publiques à se saisir de la dématérialisation

Certains acteurs publics, au niveau national comme au niveau local, ont décidé de mutualiser les plateformes dématérialisées qui gèrent les profils d'acheteurs, avec plusieurs objectifs :

- ◆ **d'économies, en partageant les coûts** de mise en place et de maintenance ;
- ◆ **de lisibilité pour les acteurs économiques**, en homogénéisant les fonctionnalités, les processus et l'ergonomie des sites ;
- ◆ **de visibilité politique** des collectivités en tant que donneurs d'ordre.

1.2.1. L'État s'est doté en 2012 d'une plateforme pour ses achats, dénommée « PLACE »

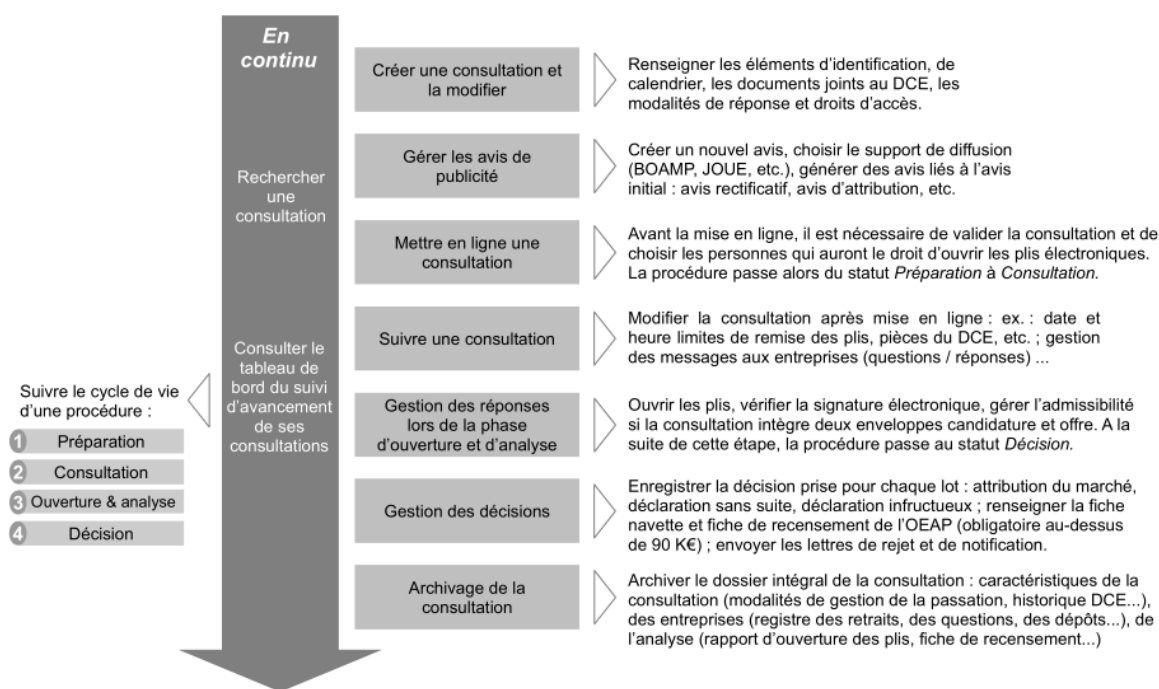
Créée par arrêté du 11 octobre 2012, la plateforme des achats de l'État (PLACE) est un « traitement informatisé [...] qui a pour finalité la dématérialisation des procédures de marchés publics et la constitution d'un annuaire des opérateurs économiques utilisateurs. [1] est mis à disposition de l'ensemble des administrations de l'État, de l'UGAP et des opérateurs de l'État ».

L'État a acquis cette solution en pleine propriété et a choisi l'externalisation de son développement et de son intégration en amont, ainsi que de son hébergement et de sa maintenance en aval.

La PLACE assure plusieurs fonctionnalités :

- ◆ au profit des pouvoirs adjudicateurs : création et gestion des marchés publics (cf. graphique 1), en lien avec l'application interministérielle Chorus sur la dépense et la comptabilité de l'État ;
- ◆ au profit des candidats : téléchargement des documents de consultation des entreprises et dépôt des offres ;
- ◆ au profit des opérateurs économiques : annuaire et coffre-fort.

Graphique 1 : Gestion des consultations et des annonces de marchés sur PLACE



Source : Fiche du service des achats de l'État (SAE) sur la PLACE – dématérialisation des procédures de marché (mise à jour en novembre 2015).

1.2.2. Plusieurs plateformes publiques mutualisées ont également été créées, avec le souci prioritaire de faciliter l'accès des fournisseurs locaux à la commande publique

1.2.2.1. Les plateformes publiques locales se sont multipliées au cours des dernières années

D'autres plateformes sont également gérées par des acteurs publics, à l'échelle d'un territoire (souvent régional), avec un pilotage local. Selon les interlocuteurs de la mission, il existerait à ce jour pas moins d'**une quarantaine de plateformes publiques**, parfois « en marque blanche » (l'outil étant mis à disposition par un éditeur privé).

La mission a ainsi identifié au moins quatre expériences de plateformes publiques locales portées par des entités *ad hoc*, **toujours en lien avec la compétence de développement économique du conseil régional** :

- ◆ dans deux cas, la création des plateformes était un projet *ad hoc* :
 - la **plateforme « E-Bourgogne »**, lancée en 2004 par une initiative conjointe entre l'État et le conseil régional de Bourgogne, portée depuis 2008 par un groupement d'intérêt public (GIP) ;
 - la **plateforme « Maximilien »**, lancée en 2013 sur le territoire francilien à l'initiative du conseil régional, également désormais portée par un GIP ;
- ◆ dans deux cas, les plateformes ont été créées dans le prolongement d'autres projets liés au numérique :
 - la **plateforme « Mégalis Bretagne »**, lancée en 2007 dans la région Bretagne, portée par le syndicat mixte éponyme, également porteur des projets de développement des infrastructures numériques sur le territoire ;
 - la plateforme lancée en 2011 avec le conseil régional du Nord-Pas de Calais, et portée de manière originale par le **centre de gestion du département du Nord (CDG 59)**, déjà impliqué dans des groupements de commande de plusieurs centaines de collectivités sur des sujets informatiques (accompagnement à la dématérialisation des actes administratifs, télétransmission des actes et sécurité informatique, etc.)⁶.

Les principales caractéristiques de ces plateformes sont présentées dans le tableau 1 ci-dessous. Les plateformes identifiées par la mission ne sont pas un recensement exhaustif du paysage des plateformes publiques dématérialisées, qui existent également à l'échelon départemental voire communal, avec des portages de natures diverses⁷.

⁶ Voir l'annexe VIII qui revient sur la question de la compétence des centres de gestion face à ce type d'intervention, qui sort du cadre strict de leur champ d'intervention prévu par l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.

⁷ Ce portage peut être assuré directement par une collectivité territoriale ou par un groupement de commande (comme dans le cas d'« Alsace Marchés Publics » qui regroupe la région, les départements et la communauté urbaine de Strasbourg), ou par un groupement intercommunal sans fiscalité propre (souvent un syndicat mixte en lien avec sa compétence de développement des infrastructures numériques).

Tableau 1 : Caractéristiques clés des plateformes rencontrées par la mission

	E-Bourgogne	Mégalis Bretagne	Maximilien	CDG 59
Date de création	<ul style="list-style-type: none"> Expérimentation en 2004 Création du GIP en 2008 	<ul style="list-style-type: none"> Syndicat mixte en 1999 Plateforme lancée en 2007 	<ul style="list-style-type: none"> Préfiguration en 2011 Création du GIP en 2013 	2011
Structure juridique de l'entité gestionnaire	GIP	Syndicat mixte	GIP	Etablissement public local à caractère administratif
Échelon territorial	Région Bourgogne (ouverture franc-comtoise à venir)	Région Bretagne	Région Ile-de-France	Région Nord-Pas de Calais (ouverture picarde à venir)
Membres fondateurs	Conseil régional Bourgogne, État, 4 départements (Côte d'Or, Saône et Loire, Aisne, Yonne)	Conseil régional Bretagne	Conseil régional Ile-de-France	Conseil régional du Nord-Pas de Calais, en partenariat avec la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA)
Nombre de membres	<ul style="list-style-type: none"> 374 (2008) 1 379 (février 2016) 	<ul style="list-style-type: none"> 106 (février 2016) 	<ul style="list-style-type: none"> 11 (2013) 80 (1^{er} janvier 2016) 	Environ 400 comptes créés par des collectivités
État membre de la structure	Oui	Non	Non	Non
Offre de services	<ul style="list-style-type: none"> Services numériques (notamment salle de marché, mais aussi télétransmission des actes...) Accompagnement des utilisateurs (formations, déplacements...) Assistance technique 	<ul style="list-style-type: none"> Déploiement d'infrastructures (très haut débit notamment) Services numériques (notamment salle de marché) Accompagnement des utilisateurs (formations, assistance téléphonique...) 	<ul style="list-style-type: none"> Services aux acheteurs publics : salle de marché, outils d'accompagnement, structuration d'un réseau d'acheteurs publics Services aux entreprises : accès aux avis de marché, outils de veille, promotion auprès des collectivités 	<ul style="list-style-type: none"> Dématérialisation des marchés (solution libre) Conseil en matière d'ingénierie des marchés publics

Annexe III

	E-Bourgogne	Mégalis Bretagne	Maximilien	CDG 59
Caractéristiques des membres et utilisateurs (côté acheteurs publics)	<ul style="list-style-type: none"> Collectivités territoriales : près de 800 communes Diversité d'acteurs (y compris établissements publics locaux d'enseignement (EPL), bailleurs sociaux, sociétés d'économie mixte (SEM), établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) ...) 	<ul style="list-style-type: none"> Collectivités territoriales : CR, CD et EPCI (pour le compte des communes et de leurs satellites) 	<ul style="list-style-type: none"> Essentiellement des grandes collectivités territoriales Diversité d'acteurs (y compris sociétés locales, bailleurs sociaux, EPLE...) 	<ul style="list-style-type: none"> Essentiellement des petites collectivités territoriales Absence des EPLE
Effectifs	16 ETP	12 personnes sur les services numériques	Nd.	1 ETP
Statuts du personnel	Agents de droit privé	Nd.	Nd.	Nd.
Budget d'investissement et de fonctionnement	4,2 M€	Nd.	Nd.	15 K€/an (hors ETP dédié)
Modèle de financement	<ul style="list-style-type: none"> 15 % de subventions d'exploitation 33 % des cotisations et contributions des membres fondateurs 52 % des cotisations annuelles des membres (en fonction de leur dimension) 	<ul style="list-style-type: none"> 35 % grâce aux participations statutaires 65 % grâce aux contributions des membres (en fonction de leur dimension) 	<ul style="list-style-type: none"> Dotation de fonctionnement et locaux du CR IDF Contributions des membres (en fonction de leur dimension) 	<ul style="list-style-type: none"> Subvention régionale
Régime comptable	Comptabilité privée	Nd.	Comptabilité publique	Comptabilité publique
MOYENS				

Source : Mission d'après éléments transmis par les interlocuteurs.

1.2.2.2. *La priorité de ces plateformes est de faciliter l'accès des fournisseurs locaux à la commande publique*

Ces plateformes développent leur offre de services avec, outre le développement des usages numériques qui irrigue leur activité, plusieurs objectifs :

- ◆ leur **priorité va au tissu local, avec l'idée de faciliter l'accès des entreprises à la commande publique** (notamment des TPE-PME) :
 - l'ensemble des avis de marché du territoire sont rassemblés (ces avis sont *a minima* ceux des utilisateurs de la plateforme, mais se voient souvent aussi agrégés ceux publiés par l'État sur PLACE mais concernant le territoire, voire ceux publiés sur des plateformes privées, en fonction des partenariats conclus entre les gestionnaires de plateformes) ;
 - le fonctionnement des profils acheteurs est harmonisé sur le site (*a fortiori* sur celui des plateformes identifiées par la mission, qui recourent au même éditeur) ;
 - des outils facilitant les candidatures sont souvent proposés, comme le recours au dispositif de marché public simplifié (MPS – cf. présentation au § 2.2.2 *infra*) ;
 - les gestionnaires des plateformes travaillent également en lien avec les réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat) et avec les fédérations professionnelles dans un souci de sensibilisation du tissu de fournisseurs ;
- ◆ il s'agit également de **proposer des outils aux acheteurs publics pour les aider à optimiser leur chaîne d'achat** tout en mutualisant les coûts de développement et de maintenance :
 - la « salle de marché » dématérialisée améliore la publicité des avis et ce faisant réduit les risques d'appel d'offres infructueux ;
 - plusieurs outils facilitent le traitement dématérialisé des marchés, tant pour satisfaire aux obligations réglementaires qu'aller au-delà (télétransmission des actes, dématérialisation des délibérations, parapheur électronique, certificats électroniques, etc.) ;
 - des outils d'aide à la conception et à la préparation des marchés sont proposés aux collectivités membres (comme un « clausier »⁸ ou une base documentaire de dossiers de consultations des entreprises) ;
 - certaines plateformes offrent déjà ou ont indiqué souhaiter développer des outils de suivi voire de pilotage des marchés, avec des indicateurs générés en lien avec les systèmes d'information financiers des collectivités.

Force est de constater :

- ◆ le **souhait affiché de solidarité dans la mutualisation des coûts**, les grandes collectivités territoriales du territoire (et en particulier le conseil régional) assumant une part supérieure des coûts de gestion des plateformes, alors que les petites collectivités (sauf en cas d'accès gratuit comme c'est le cas du CDG 59) contribuent à hauteur d'une cotisation annuelle ;

⁸ Sur la base des travaux de la direction des achats de l'État (DAE), de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances (DAJ) avec la ville de Paris et des fédérations professionnelles, plusieurs plateformes (dont E-Bourgogne et Maximilien) proposent depuis 2015 un « clausier de marchés publics », à savoir une application accompagnant les acheteurs dans la rédaction des clauses employées dans les documents de marchés. Ce clausier est censé être actualisé au fil des modifications normatives, réglementaires et jurisprudentielles. Il doit aussi être s'enrichir des « bonnes pratiques » des acheteurs utilisant les plateformes.

Annexe III

- ◆ la **demande des collectivités d'une offre de services la moins coûteuse possible**, les petites collectivités préférant manifestement des services plus restreints et moins coûteux, quitte à ce que des compléments soient proposés « à la carte ».

En termes de gouvernance, la mission retient :

- ◆ le portage fréquent par le conseil régional ;
- ◆ la présence de l'État dans l'une des structures (le GIP E-Bourgogne) ;
- ◆ le rôle des intercommunalités, pour le compte des communes du territoire, au sein du syndicat mixte Mégalis.

De manière similaire à celles rencontrées par les centrales d'achat locales⁹, les difficultés rencontrées par ces plateformes sont fréquemment liées :

- ◆ aux enjeux de visibilité, un portage politique étant indispensable (au moins au lancement) ainsi qu'un travail de conviction et de formation des services administratifs sur l'utilité et les façons de s'approprier ce nouvel outil ;
- ◆ aux enjeux de « concurrence » entre les différentes plateformes qui peuvent coexister sur un même territoire ;
- ◆ aux enjeux de financement, accrus par l'exigence de compétitivité de ces plateformes publiques par rapport aux offres privées, et par les besoins parfois divergents entre petites et grandes collectivités.

1.3. Une certaine rationalisation des plateformes et profils d'acheteurs est à anticiper à l'avenir

1.3.1. Des marges existent encore pour rationaliser les plateformes et les profils d'acheteurs

Les collectivités territoriales sont soumises à une contrainte croisée : celle de la contrainte budgétaire face aux obligations d'investissement pour accompagner la dématérialisation de la commande publique (qui sera bientôt obligatoire – cf. § 2).

Cette contraction apparente est en partie résolue par **la capitalisation sur les expériences existantes** (présentées ci-dessus) et sur **la mutualisation des démarches à venir**, de sorte à partager les coûts de mise en place éventuelle et de maintenance des plateformes.

La rationalisation des « profils d'acheteurs » (leurs fonctionnalités, leur ergonomie, leur dispersion, etc.) sera d'autant plus importante qu'un nombre croissant de pouvoirs adjudicateurs devra en disposer : le projet de décret relatif aux marchés publics prévoit en effet la mise à disposition obligatoire des documents de consultation sur les profils d'acheteurs pour les marchés d'un montant supérieur à 25 K€ HT à compter d'octobre 2018 (avec un régime transitoire présenté au cf. tableau 5).

Tableau 2 : Obligation de mise à disposition des documents de consultation sur les profils d'acheteurs

	Centrales d'achat	Acheteurs publics locaux
Marchés supérieurs à 90 K€ HT	Avant le 1 ^{er} avril 2017	Avant le 1 ^{er} octobre 2018
Marchés supérieurs à 25 K€ HT	À partir du 1 ^{er} avril 2017	À partir du 1 ^{er} octobre 2018

*Source : Mission d'après la fiche d'impact du 7 janvier 2016 sur le projet de décret relatif aux marchés publics.
* Collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.*

⁹ Voir l'annexe IV relative à la massification et la mutualisation, dont la partie 4 présente les expériences de centrales d'achat locales.

1.3.2. Sans préjuger de la forme qu'elle prendra, une telle rationalisation sera nécessairement progressive¹⁰

Il convient de rappeler au préalable que **les acteurs privés de la dématérialisation des marchés** (présentés notamment dans l'encadré 1 ci-dessus) **sont opposés à toute obligation de « mutualisation »** ou de plateforme unique, qui contribuerait à restreindre la concurrence (avec l'émergence d'un fournisseur technologique potentiellement dominant), pourtant facteur d'innovation et de qualité de service¹¹.

La rationalisation des profils d'acheteurs devrait être initiée par les travaux prévus de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ) pour définir et imposer un socle minimal commun de fonctionnalités des profils d'acheteurs, en concertation avec les acheteurs publics et gestionnaires de profils.

Par ailleurs, cette rationalisation des profils d'acheteurs sera, *de facto*, d'autant plus fréquente que les achats des collectivités se feront de manière groupée¹².

Enfin, **pour rationaliser les plateformes elles-mêmes, une diversité de solutions est envisageable :**

- ◆ allant d'une solution mutualisée unique portée par l'État, à l'image de ce qui a été retenu pour la facturation électronique (cf. § 2.3.2 *infra*), potentiellement avec une refacturation du service rendu sur le modèle du bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP)¹³ ;
- ◆ ou encore des solutions territoriales portées par les collectivités territoriales :
 - sur la base des initiatives locales ou d'une compétence obligatoire ;
 - en laissant les collectivités libres du contenu et de la forme ou en organisant une convergence des pratiques ;
 - sur un modèle de financement subventionné par une collectivité ou sur un modèle associant des contributions des bénéficiaires, de manière plus ou moins directement liée à leur coût ;
- ◆ ou encore un champ libre, laissé aux initiatives publiques et privées, comme c'est aujourd'hui le cas.

À défaut de mutualiser les supports, l'organisation de l'interopérabilité entre les profils, les plateformes et les systèmes d'information financiers des acheteurs publics faciliterait la circulation des informations.

¹⁰ Le plan national de dématérialisation des marchés (PNDMP - cf. §2.4.1 *infra*), en consultation publique entre le 22 juillet et le 30 septembre 2015, proposait d' « encourager la mutualisation des profils d'acheteurs et élargir les services rendus » (proposition n° 2) ainsi que d' « imposer les fonctionnalités minimum des profils d'acheteurs » (proposition n°3).

¹¹ Source : Contribution de sept opérateurs privés de dématérialisation (Achatpublic.com ; Agysoft ; AWS ; Dematis ; Interbat Services ; SIS-Marchés ; Synapse) à la consultation publique sur le PNDMP et lettre ouverte adressée au Premier ministre et au Ministre de l'Économie en octobre 2015.

¹² Voir l'annexe IV sur la massification et la mutualisation.

¹³ À la différence cependant du sujet de la facturation électronique, la dématérialisation des marchés fait d'ores et déjà l'objet de nombreuses initiatives, rendant nettement moins indispensable la mise à disposition gratuite d'une plateforme mutualisée par l'État.

1.3.3. Les comparaisons internationales semblent montrer que les différentes options d'organisation des plateformes ne sont pas exclusives les unes des autres

1.3.3.1. La Corée du Sud a retenu un modèle centralisé¹⁴

Le service de la commande publique sud-coréen (*Public Procurement Service – PPS*) est l'agence centrale chargée de l'achat des biens et services pour les organismes publics.

Afin de rationaliser le système de passation de marchés publics jugé trop complexe et lourd en procédures administratives, **le PPS a développé en 2002 une plateforme d'approvisionnement électronique – la Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS) – de tous les marchés publics**, également accessible aux collectivités locales.

Cette plateforme permet aux organismes publics de publier en ligne une série d'informations sur les appels d'offres, telles que leurs coûts estimatifs, leurs spécifications techniques et les critères d'évaluation. Pour favoriser la centralisation des appels d'offres, le PPS a également associé la plateforme KONEPS à plus d'une trentaine des systèmes externes : ainsi, la plateforme est reliée à 58 systèmes externes (banques, sociétés de garanties, autorités certifiées). En 2013, la plateforme KONEPS a géré près de 55,5 Mds € de commande publique, soit environ 65 % du total de la commande publique du pays. Elle est utilisée par plus de 267 000 entreprises et 46 000 organisations publiques.

Cette plateforme dématérialisée contribue à la simplification des procédures de réponse aux appels d'offres et réduit l'asymétrie d'information :

- ◆ d'une part, les entreprises disposent désormais d'une meilleure connaissance des différents appels d'offres disponibles sur tout le territoire sud-coréen et n'ont plus qu'un dossier unique à remplir pour toutes leurs candidatures futures ;
- ◆ d'autre part, cette plateforme met à disposition du gouvernement central et des organisations publiques intéressées une liste de données sur les fournisseurs référencés, ce qui facilite la comparaison entre acheteurs et réduit l'asymétrie d'information entre les parties.

L'utilité publique et le caractère innovant de la plateforme dématérialisée KONEPS ont été reconnus par plusieurs organisations internationales¹⁵. Outre la stimulation commerciale qu'elle a permis, cette plateforme aurait débouché sur une économie annuelle globale estimée selon le gouvernement sud-coréen à 4,5 Mds \$.

Le PPS centralise des informations sur la performance des entreprises, en plaçant sur liste noire les entreprises ne respectant pas les délais contractuels. La sanction dépend de l'ampleur du retard de la livraison (trois mois si le retard de la livraison observé est inférieur à un mois ; six mois pour un retard inférieur à six mois ; un an pour un retard supérieur à six mois). Par ailleurs, en cas de non-respect de la qualité du bien ou du servi fourni, l'entreprise est sanctionnée pendant un an.

¹⁴ Source : Mission d'après le site internet de l'agence PPS et la note du conseil d'analyse économique (CAE) de Stéphane Saussier et Jean Tirole (« Renforcer l'efficacité de la commande publique », n° 22, avril 2015), qui recommandent de s'inspirer de cette expérience sud-coréenne pour mettre en place des plateformes régionales convergeant vers les pratiques les plus performantes.

¹⁵ L'OCDE a reconnu en 2004 son usage efficace et innovant des technologies de l'information ; l'ONU lui a attribué en 2002 le « Prix de la fonction publique », puis l'a qualifiée en 2004 de « meilleure plateforme d'approvisionnement électronique » ; en 2006, la plateforme a reçu le prix « e-Asia » de la meilleure plateforme publique en ligne.

1.3.3.2. L'Allemagne a choisi de maintenir une plateforme centrale (e-Vergabe) ainsi que des plateformes au niveau des Länder¹⁶

La dématérialisation de la commande publique a été initiée en 2002 lors du lancement de l'initiative « *Public purch@sing online* ». Cette dernière a débouché sur des plateformes ouvertes à tous les types de soumissionnaires (fédéraux et étatiques) comprenant toutes les étapes du processus de passation d'un marché public : de la phase de l'appel d'offre à celle de l'attribution du marché :

- ◆ au niveau centralisé, les achats soumis à un marché public peuvent être effectués sur la plateforme dématérialisée de *sourcing (E-Vergabe)*¹⁷ ;
- ◆ les *Länders* et les Villes-États disposent également de leurs plateformes en ligne (c'est le cas du *Land* du Schleswig-Holstein, du *Land* du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, du *Land* de la Basse-Saxe ou encore de la Ville-État de Hambourg).

2. Les démarches de simplification et de dématérialisation doivent se poursuivre dans un objectif de modernisation du processus d'achat

2.1. La dématérialisation permet de moderniser l'ensemble de la chaîne du processus d'achat et d'alléger les tâches qui pèsent sur les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques

D'un point de vue budgétaire, la dématérialisation des pièces des marchés et procédures d'achat permet, *a minima*, un **allègement des coûts de gestion** (*modulo* l'investissement initial que la dématérialisation suppose). Selon la Commission européenne, « *les entités publiques qui ont déjà adopté la passation électronique de marchés déclarent avoir réduit leurs dépenses relatives aux passations de marchés de 5 à 20 %* »¹⁸.

D'un point de vue économique, la dématérialisation contribue à l'**accroissement de la concurrence** et de l'accès des entreprises à la commande publique grâce à :

- ◆ une visibilité accrue des procédures de publicité ;
- ◆ la simplification des tâches administratives et la réduction des coûts de candidature pour les entreprises, notamment pour les TPE-PME ;
- ◆ une transparence accrue sur les appels d'offre et conditions d'attribution des marchés.

¹⁶ Source : Mission d'après « *Public electronic procurement in Germany* » - *Procurement agency of the Federal Ministry of the Interior (Beschaffungsmamt)* et le site <http://cordis.europa.eu>.

¹⁷ La plateforme *E-Vergabe* rappelle pour chaque commande les clauses légales en vigueur, donne accès aux informations sur les appels d'offres en cours, offre des possibilités de communication en ligne entre les parties et permet de passer des commandes groupées pour le compte de plusieurs entités. Partagée par près d'une centaine de centres d'achats publics, elle est utilisée par tous les bureaux fédéraux chargés de la commande publique. Les offres de plus de 4 000 entreprises y sont enregistrées.

¹⁸ Communiqué de presse de la Commission européenne sur « des économies pour l'Europe : vers des marchés publics entièrement dématérialisés en 2016 » (20 avril 2012).

D'un point de vue plus global, la dématérialisation de la commande publique contribue à la **modernisation des achats** et à la **transformation des administrations** :

- ◆ les modalités de sélection des entreprises seront nécessairement modifiées :
 - moins d'offres seront éliminées pour des raisons procédurales (par manque d'une pièce justificative par exemple) ;
 - le déroulement des commissions d'appel d'offres (CAO) pourra s'appuyer sur des outils de visio-conférence et des logiciels numériques d'analyse des offres, avec l'objectif de concentrer les discussions sur les éléments saillants et décisifs ;
 - les comparaisons entre offres évolueront et les opérateurs économiques seront invités à faire valoir leurs savoir-faire différemment ;
- ◆ les services administratifs et les acheteurs publics devront être formés aux enjeux de la dématérialisation, de sorte à :
 - harmoniser les conditions juridiques, techniques et organisationnelles de dématérialisation pour l'ensemble des procédures ;
 - assurer la sécurité juridique des procédures dématérialisées ;
 - articuler la dématérialisation des marchés avec les modalités d'échange entre administrations ;
 - adapter le processus d'exécution de la dépense avec la dématérialisation des autres processus, notamment d'achat.

Les coûts d'une telle transformation ne doivent cependant pas être sous-estimés, tant en investissement matériel (notamment informatique) qu'en organisation (refonte des processus, conduite du changement, etc.). Le partage des expériences et la mutualisation de ces coûts sont dès lors particulièrement opportuns. L'État s'est d'ailleurs déjà engagé pour accompagner concrètement de nombreux projets de dématérialisation des pièces et procédures d'achat, porteurs de marges nouvelles d'optimisation pour les collectivités dans les années à venir, par exemple avec la mise à disposition d'une solution logicielle mutualisée pour la facturation électronique (présentée dans le § 2.3 ci-dessous).

2.2. La dématérialisation et la simplification des pièces et des procédures doivent être imbriquées, comme l'illustrent les expériences du marché public simplifié (MPS) et de la carte d'achat

2.2.1. La dématérialisation et la simplification des marchés publics doivent être pensées ensemble

La **dématérialisation est fréquemment articulée avec l'allègement des procédures et de standardisation des pièces**. Témoignent de cette imbrication entre dématérialisation et simplification :

- ◆ les démarches d'allègement des dossiers des entreprises candidates, avec :
 - le principe de non-redondance des informations demandées aux entreprises, aussi dit principe du « dites-le nous une fois » (cf. encadré 3) ;
 - la création de formulaires électroniques standardisés, notamment pour les avis de publicité, les avis d'attribution et les actes d'engagement ;
 - l'offre de service de marché public simplifié (présenté au § 2.2.2 ci-dessous) ;

Annexe III

- ◆ les efforts pour faciliter l'exécution du paiement tels que :
 - les plans de facturation avec les fournisseurs¹⁹ ;
 - l'outil de la carte d'achat (présenté au § 2.2.3 ci-dessous).

Encadré 3 : Exemple d'application de la démarche « dites-le nous une fois » (*tell us once*) aux candidatures des entreprises

En application du décret n°2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, le code des marchés publics (CMP) prévoit désormais :

- l'impossibilité pour les acheteurs publics de réclamer aux entreprises candidates des documents accessibles gratuitement en ligne (article 17) ;
- la possibilité pour les acheteurs publics de réutiliser des documents déjà obtenus dans le cadre d'une précédente procédure d'attribution de marchés publics et encore valables (article 45).

En application de l'ordonnance n° 2015-507 du 7 mai 2015 relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'information entre autorités administratives et à la suppression de la production de pièces justificatives, lorsqu'une administration peut récupérer une information auprès d'une autre, **l'entreprise se contente d'une attestation sur l'honneur de l'exactitude des informations, qui se substitue à l'obligation de produire les pièces justificatives**. Les pièces concernées par cet allègement (attestations sociales et fiscales, comptes annuels, certificats professionnels, etc.) seront précisées par un décret en cours de préparation à la date de la mission.

Source : Mission.

Les deux exemples de dispositifs proposés par l'État et présentés dans les parties ci-dessous (service de marché public simplifié et carte d'achat) illustrent la difficulté de déploiement d'outils nouveaux qui, malgré leur vocation simplificatrice, peinent à être appropriés.

En conséquence, **la simplification doit être pensée de manière globale, sur l'ensemble de la chaîne de l'achat, et appliquée à chaque étape** : la candidature ; la remise des offres ; l'analyse des offres ; la signature électronique ; l'attribution du marché ; le contrôle de légalité ; l'archivage électronique ; la facturation électronique ; etc.

En particulier, si l'interdépendance entre le processus achat et la procédure de marché public est manifeste, il convient de ne pas sous-estimer non plus **l'interdépendance entre le processus achat et l'exécution de la dépense**. Cette interdépendance rend particulièrement critique l'intégration des échanges comptables et financiers dans les systèmes d'information financiers (SIF) et dans les organisations²⁰.

2.2.2. Le succès mitigé du service de marché public simplifié ne semble pas à la hauteur de l'intérêt du dispositif, notamment pour faciliter l'accès des TPE-PME à la commande publique

Lancé début 2014 par le secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP), le MPS vise à **simplifier la candidature des opérateurs économiques aux appels d'offre grâce au pré-remplissage de certaines données et à l'automatisation de la collecte de certains documents** auprès des autorités publiques, avec le seul numéro SIRET de l'entreprise (voir encadré 4). En allégeant les tâches pour les entreprises, le service de MPS facilite la candidature des TPE-PME, accroît la concurrence et réduit le risque de marché infructueux.

¹⁹ Un plan de facturation consiste à contractualiser, avec un fournisseur, le paiement de dépenses récurrentes (énergie et fluides par exemple), de sorte à payer les factures à échéances fixes, indépendamment des livraisons de biens ou de la réalisation des prestations, avec une régularisation *in fine*. Un plan de facturation donne de la visibilité sur la gestion de trésorerie et allège les facturations pour l'ensemble des parties.

²⁰ Cf. annexe V relative à l'organisation et au pilotage de la fonction achats, qui présente les enjeux d'outillage de cette fonction, en lien notamment avec les SIF.

Annexe III

Ce dispositif concernait initialement les marchés à procédure adaptée (MAPA), c'est-à-dire d'un montant inférieur au seuil de 209 K€ HT, qui n'exigeaient pas de signature électronique²¹, mais il peut désormais être utilisé pour les marchés à procédure formalisée.

Encadré 4 : Service de marché public simplifié (MPS)

Pour déclencher le service de MPS, l'acheteur public doit identifier son marché en tant que tel (un sigle « MPS » est alors accolé au marché et repérable sur une plateforme dématérialisée).

Les entreprises qui souhaitent candidater peuvent soumissionner de deux manières :

- soit en utilisant le mode de réponse classique de la plateforme, en transmettant l'ensemble des documents demandés par l'acheteur public au titre de la candidature et de l'offre. S'il est déclaré attributaire, il devra fournir les attestations et certificats fiscaux et sociaux obtenus auprès des administrations concernées ;
- soit en utilisant le formulaire « MPS » disponible sur la plateforme, dont certaines données sont remplies automatiquement grâce au numéro SIRET de l'entreprise (raison sociale, forme juridique, dirigeant principal, adresse, chiffre d'affaires, etc.) et qui permet de collecter les attestations et certificats auprès des administrations de référence, dans une logique de « dites-le nous une fois ». L'entreprise doit compléter ce formulaire par son offre technique et commerciale et par les éventuels autres éléments demandés par l'acheteur public mais non collectés par le dispositif MPS.

Concrètement, le service MPS n'est pas une base de données mais un système d'information (au sens de l'article 45 du code des marchés publics) qui permet la mise à disposition d'informations.

Source : Mission d'après le guide interactif en ligne « Acteurs publics : simplifiez l'achat ! » (site de la DAJ).

En pratique, sur un échantillon analysé par une étude conjointe du SGMAP et de l'ESSEC²², **75 % des entreprises ayant candidaté sur un MAPA en MPS avaient un chiffre d'affaires inférieur à 10 M€, et 50 % inférieur à 2 M€** (tableau 3).

Tableau 3 : Entreprises candidates sur des marchés MAPA en « MPS » selon leur chiffre d'affaires

Entreprises selon leur chiffre d'affaires	Chiffre d'affaires	Nombre dans l'échantillon de l'étude	Part dans le total
Petites entreprises	Inférieur à 2M€	765	50 %
Entreprises moyennes	Entre 2 et 10 M€	381	25 %
Entreprises intermédiaires	Entre 10 et 50 M€	203	13 %
Grosses entreprises	Plus de 50 M€	180	12 %
Total		1 529	

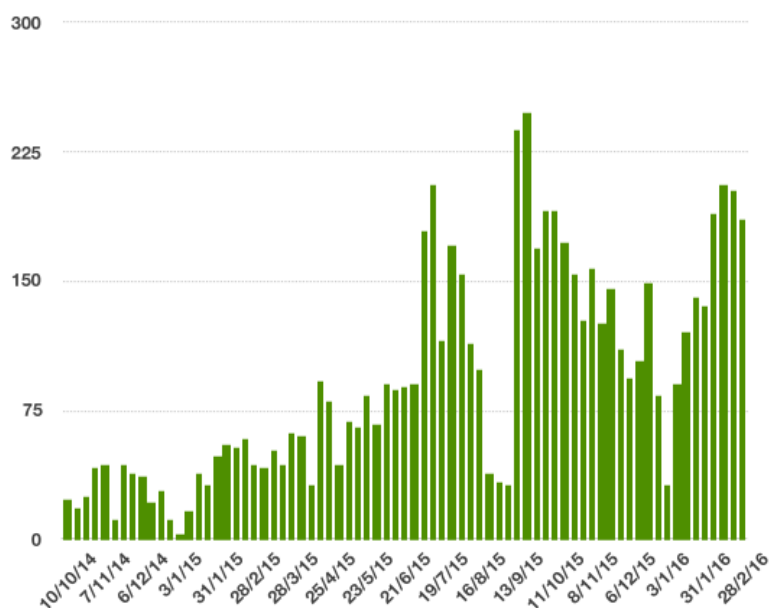
Source : Mission d'après classification réalisée dans l'étude conjointe SGMAP-ESSEC sur « le MPS : mise en œuvre d'un outil global au sein d'agents économiques locaux » (2015).

Malgré son intérêt reconnu par l'ensemble des acheteurs rencontrés par la mission, force est cependant de constater le **faible succès du service** : entre février 2014 et février 2016, 6 025 consultations ont été publiées en format « MPS ». La moyenne du nombre de consultations MPS publiées augmente régulièrement, mais sans engouement franc (graphique 2).

²¹ Concernant les MAPA, seule l'offre de l'attributaire sera signée au terme de la procédure, de manière manuscrite ou de manière électronique.

²² Étude SGMAP-ESSEC sur « le MPS : mise en œuvre d'un outil global au sein d'agents économiques locaux » (2015).

Graphique 2 : Nombre de consultations MPS publiées par semaine



Source : Point MPS au 27 février 2016 (SGMAP-DINSIC).

Selon l'étude SGMAP-ESSEC auprès des utilisateurs de MPS et les entretiens de la mission :

- ◆ si les difficultés techniques rencontrées par les collectivités ou par les entreprises ne sont pas les plus significatives, en revanche, des **marges de simplification** demeurent :
 - 45 % des entreprises interrogées jugeaient la signature électronique²³ comme une difficulté ;
 - les pouvoirs adjudicateurs complètent fréquemment le document unique et les attestations liés à MPS par des demandes complémentaires de pièces justificatives ;
- ◆ par ailleurs, la **communication sur le dispositif et l'accompagnement des utilisateurs** dans son appropriation semblent des sujets réels, qui sont également ceux des démarches de dématérialisation dans leur ensemble ;
- ◆ enfin, la moitié des acheteurs contactés par l'étude SGMAP-ESSEC ont cité le « *manque de réglementation comme obstacle à l'utilisation du MPS* » ; certains interlocuteurs de la mission ont en effet souligné une « **réticence culturelle** » des acheteurs-juristes qui craignent un dispositif qui serait insuffisamment sécurisé par son absence d'inscription dans le code des marchés publics.

²³ La signature électronique est requise pour les marchés à procédure formalisée au stade du dépôt des plis. Elle prend, concrètement, la forme d'un certificat délivré par un acteur tiers en échange d'une rémunération. L'obtention d'une signature électronique peut atteindre deux à trois mois et elle est valable pendant trois ans.

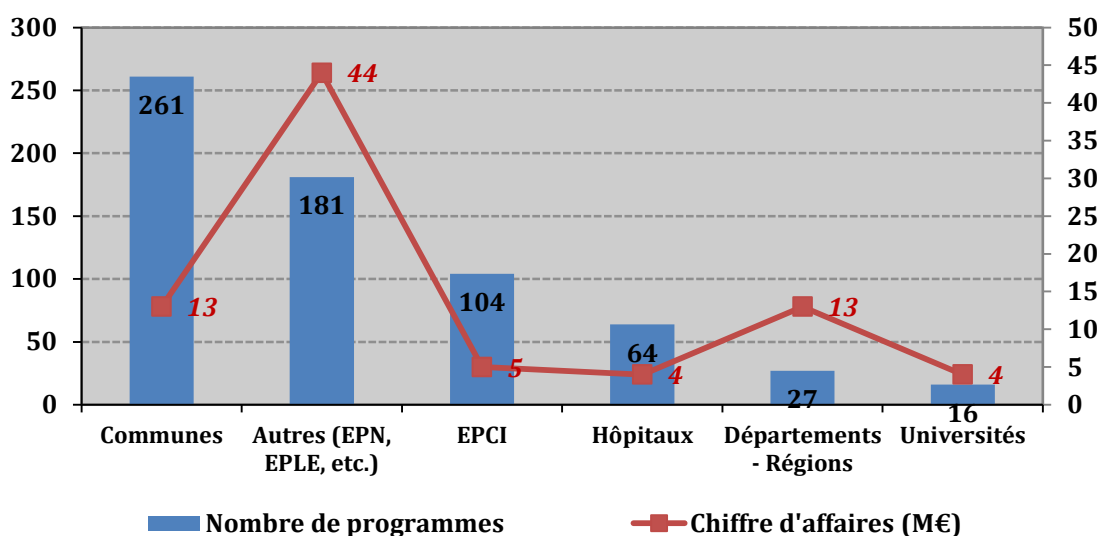
2.2.3. Malgré son utilité pour les achats récurrents et de petits montants, le recours à la carte d'achat reste limité

Accessible aux acteurs publics depuis 2004, la carte d'achat est un moyen de commande et un moyen de paiement des marchés publics, dans les conditions fixées par le décret du 26 octobre 2014. La carte d'achat ne modifie pas les règles de passation des marchés publics, mais leur exécution. Le recours à la carte d'achat est un choix de gestion, **particulièrement adapté aux achats récurrents, non stratégiques et/ou de petits montants ainsi qu'aux commandes à déléguer**²⁴ (par exemple, les fournitures de bureau, le petit équipement, le matériel informatique courant...). Elle est confiée directement à l'utilisateur, qui peut l'employer quel que soit le mode de commande (physique, téléphone, internet...) et de paiement (espèces, virement).

Il permet de **réduire les délais de paiement** aux fournisseurs (par l'avance de fonds de l'établissement bancaire) et **d'alléger les procédures dans les entités publiques** (substitution aux régies d'avances, souplesse dans l'organisation quotidienne des achats et réduction du nombre de mandats de paiement). Selon l'association des professionnels européens de la carte d'achat (APECA), elle permet de réduire les coûts de 60 % lors de la commande et de 63 % lors du traitement de la facture, par rapport à un traitement sans carte²⁵.

Témoin de l'utilité de ce moyen d'exécution pour les petites collectivités, le bloc communal concentré, en 2014, 56 % des utilisateurs de la carte d'achat du secteur public local, et 11 % du chiffre d'affaires, avec en moyenne 50 K€ par collectivité (graphique 3).

Graphique 3 : Répartition du nombre de programmes* et du chiffre d'affaires réalisé par carte d'achat, selon le type d'entité dans le secteur public local (2014)



Source : Mission d'après présentation DGFIP sur la carte achat – secteur public local, en date du 3 novembre 2015.

** Un programme représente une entité.*

²⁴ La carte d'achat peut être utilisée pour l'exécution de tout marché de fourniture et de service, quelles que soient son mode de passation, sa forme et son montant. Concernant les marchés de travaux, elle ne peut exécuter que ceux conclus pour des besoins d'entretien et de réparation courants n'ayant pas fait l'objet d'un programme (usure imprévue ou précoce, détériorations diverses...). L'utilisation de la carte d'achat implique son acceptation par le fournisseur (et par ses correspondants bancaires). En cas d'application à un marché à bons de commande, l'exécution par carte d'achat doit être mentionnée dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP).

²⁵ Livre blanc de l'APECA sur les « cartes et solutions de paiement » (septembre 2015).

Annexe III

Parmi les facteurs qui pourraient expliquer le faible recours à la carte d'achat, la mission retient :

- ◆ le rôle indispensable de l'écosystème, et notamment des **établissements bancaires**, dans la promotion de cet instrument, sachant qu'il devient d'autant plus intéressant pour eux que le volume d'achat est important ;
- ◆ la **nécessaire articulation de l'outil avec l'ensemble de la chaîne d'achat** et de l'organisation de la collectivité, notamment :
 - au moment de l'engagement juridique de la dépense ;
 - en lien avec les contrôles sur la dépense²⁶ ;
 - dans le circuit de contrôle comptable de la dépense en fonction des différents niveaux de substitution (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Carte d'achat et contrôle comptable de la dépense

Il convient de distinguer :

- la « facturette carte bancaire », qui est un document de paiement sans renseignement sur l'achat (qu'il convient donc de distinguer de la « facture »), délivré par le fournisseur, avec les données de base de la transaction (identifiants du fournisseur et du porteur de carte, montant total de la transaction) ;
- le « relevé d'opération », fourni par l'établissement émetteur de la carte d'achat (banque) à partir des données transmises par le fournisseur dans ses flux de paiement. Ces relevés d'opérations peuvent être de trois niveaux :
 - il peut reprendre les éléments de la facturette (relevé de niveau 1) ;
 - il peut reprendre ces éléments et les enrichir d'informations déterminées par l'entité publique et la banque émettrice, par exemple la nature de la dépense et la TVA (relevé de niveau 2) ;
 - il peut reprendre tous les éléments de la facture et valoir pièce justificative (relevé de niveau 3).

Or, le décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat précise les informations nécessaires au visa de la dépense, et ces informations ne sont reprises que dans les relevés d'opération de niveau 3. Dès lors, **les relevés d'opération de niveau 1, qui sont les plus répandus, doivent être complétés par des pièces justificatives de la dépense** afin de permettre le contrôle du comptable.

Source : Mission d'après note DGFIP sur la carte d'achat (février 2016).

À titre d'exemple, le conseil départemental de la Côte d'Or a indiqué à la mission avoir déployé cet instrument avec satisfaction, et accompagner son utilisation d'un « guide » à l'attention des porteurs de cartes d'achat. Ce guide est notamment l'occasion de rappeler les responsabilités et engagements des porteurs, les précautions à prendre et réflexes à avoir.

²⁶ Outre la responsabilisation de l'utilisateur de la carte, de nombreux encadrements sont envisageables pour limiter la dépense réalisée par carte d'achat, comme :

- la personnalisation de la carte ;
- le plafonnement des crédits par transaction / par période / par porteur ;
- la limitation des jours d'utilisation ou du périmètre géographique ;
- le paramétrage d'une liste de fournisseurs référencés...

2.3. Pour générer les gains attendus, le déploiement de la facturation électronique à partir de janvier 2017 doit être anticipé et accompagné dans les collectivités

2.3.1. La mise en place de la facturation électronique à compter du 1^{er} janvier 2017 doit permettre, à terme, aux collectivités territoriales d'économiser 260 M€/an

Depuis 2012, l'État s'est organisé pour accepter les factures dématérialisées de ses fournisseurs²⁷. Pour autant, la majorité des 95 millions de factures reçues annuellement par les collectivités publiques sont encore émises et transmises sous format papier, avec tous les coûts associés :

- ◆ d'impression, de mise sous pli et d'affranchissement pour les entreprises ;
- ◆ de réception, de tri et de saisie par les services des collectivités publiques.

Selon une estimation issue du secteur privé présentée dans le tableau 4, la dématérialisation permet de diviser par deux le coût de traitement des factures.

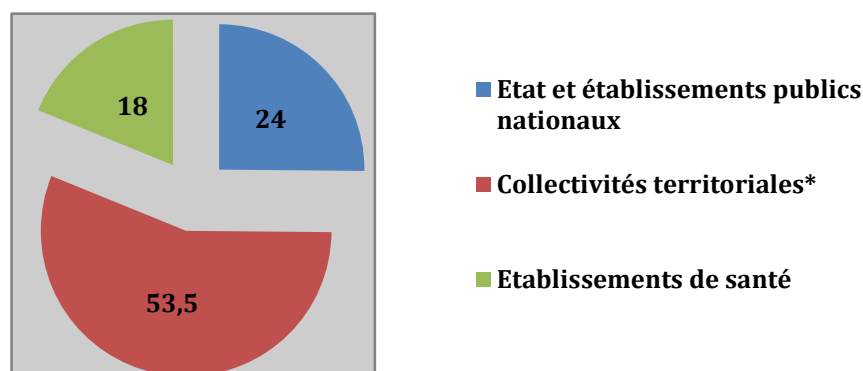
Tableau 4 : Estimation des gains à attendre de la dématérialisation d'une facture

	Format papier	Format dématérialisé	Gain
Coût de traitement d'une facture émise	8 à 9,5 €	5 €	38 % à 47 %
Coût de traitement d'une facture reçue	13,8 €	7,5 €	46 %

Source : Mission d'après étude conjointe de la DGE, du Medef et du Syntec numérique, citée dans la présentation DGFIP - AIFE sur « la dématérialisation des factures des collectivités locales et des établissements publics au 1^{er} janvier 2017 » (étude réalisée sur la base des coûts observés dans « une entreprise bien organisée »).

Avec **53,5 millions de factures reçues annuellement**, les collectivités territoriales représentent la majorité du volume reçu par les collectivités publiques, dont 49 % pour le secteur communal (graphique 4). Avec une hypothèse de 7,5 € par facture reçue, le coût global de traitement de ces factures s'élève à **400 M€/an** pour les collectivités territoriales.

Graphique 4 : Nombre de factures reçues par les collectivités publiques (en millions/an)



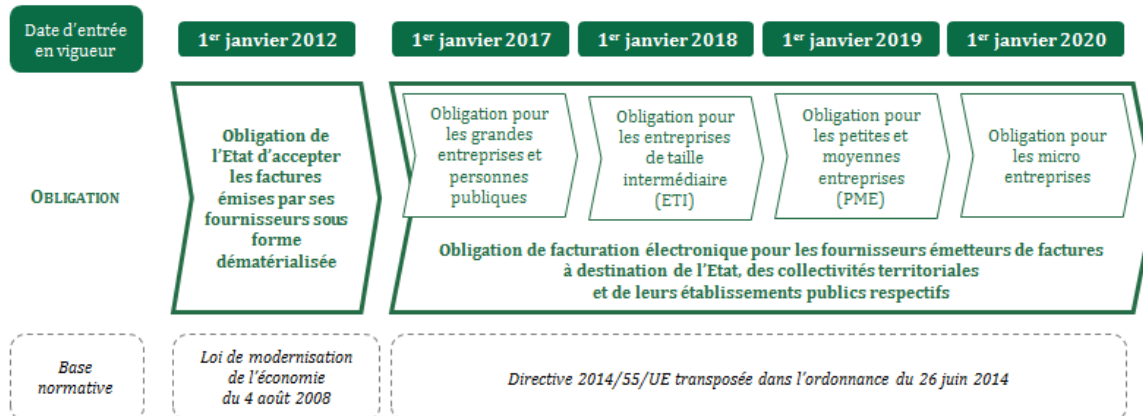
*Source : Mission d'après la présentation DGFIP - AIFE sur « la dématérialisation des factures des collectivités locales et des établissements publics au 1^{er} janvier 2017 ».*Régions, départements, bloc communal.*

²⁷ Pour respecter l'obligation qui lui est faite d'accepter les factures dématérialisées de ses fournisseurs depuis le 1^{er} janvier 2012 (au titre de l'article 25 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie), l'État a mis en place le portail « Chorus factures » pour dématérialiser la chaîne de factures entre les fournisseurs de l'État et le système d'information financière « Chorus » utilisé par les services de l'État. Sur ce portail, les entreprises peuvent saisir ou déposer leur facture (PDF simple ou signé) et suivre l'avancement du traitement de la facture jusqu'à sa mise en paiement. Pour les fournisseurs faisant face à un volume important de factures, un concentrateur permet de transmettre directement les factures (en échange de données informatisé (EDI)).

Annexe III

En application de l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique²⁸, **les collectivités territoriales seront tenues d'utiliser la facturation électronique à compter du 1^{er} janvier 2017**. L'obligation sera en pratique progressive, entre 2017 et 2020, afin de tenir compte de la taille et de la capacité des entreprises (graphique 5).

Graphique 5 : Dates d'entrée en vigueur des obligations de facturation électronique



Source : Mission.

Selon la fiche d'impact de cette mesure²⁹, la dématérialisation permettra, grâce à l'informatisation complète de la chaîne, de rationaliser les tâches de manipulation des documents, de diminuer les délais de traitement, d'améliorer la qualité comptable (suppression des doubles saisies) et de sécuriser les paiements³⁰. L'économie nette moyenne attendue entre 2016 et 2020 pour les collectivités territoriales est évaluée à un gain financier de 14,1 M€/an et 3 084 équivalents ETP (voir tableau 5). Ces économies seront ensuite pérennisées, de sorte à qu'**à compter de 2020, l'estimation atteint 260 M€/an**, dont 31 M€ de gains financiers et 6 100 équivalents ETP. Il convient de noter que l'éclatement de l'organisation administrative et la dispersion de taille au sein des collectivités territoriales sont susceptibles d'amoinrir les effets de l'automatisation.

Tableau 5 : Impact financier moyen de la facturation électronique pour les collectivités territoriales (montants en M€) entre 2016 et 2020

	Investissement	Fonctionnement	Total	ETP
Charges nouvelles	0,0	1,9	1,9	57
Gains et économies	0,0	16,0	16,0	3 141
Impact net	0,0	14,1	14,1	3 083

Source : Fiche d'impact du 18 juin 2014 relative à l'ordonnance relative au développement de la facturation électronique. NB. Moyenne annuelle calculée sur 5 ans, entre N-1 (2016) et N+3 (2020).

²⁸ Ordonnance prise en application de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, adoptée notamment pour transposer la directive 2014/55/UE du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics.

²⁹ Fiche d'impact du 18 juin 2014 relative au projet d'ordonnance relative au développement de la facturation électronique.

³⁰ En Angleterre, les pertes liées aux doubles facturations sont estimées à près de 147 M€ par année. La lutte contre les doubles facturations fait partie des mesures soutenues par le département central des communautés et du gouvernement local. Par exemple, la ville de Leeds, en renforçant ses contrôles internes, a pu récupérer 500 k€ de trop-perçu par ses fournisseurs. (Source : rapport du département central : « 50 ways to save - Examples of sensible savings in local government » - 2012).

2.3.2. Les collectivités pourront à l'avenir s'appuyer sur une solution logicielle mutualisée mise à disposition par l'État mais l'accompagnement du changement pour moderniser les processus ne doit pas être sous-estimé

La dématérialisation s'appuiera sur la solution logicielle mutualisée mise à disposition par l'État, dite « portail de facturation » dans l'ordonnance n°2014-697. Ce portail, dénommé « Chorus Portail Pro », est développé sur la base de l'expérience acquise l'État depuis 2012 (encadré 6). Il vise à mutualiser les coûts de développement pour les administrations et à sécuriser la mise en œuvre de l'obligation au 1^{er} janvier 2017. Selon la fiche d'impact, le coût de développement du portail sera d'au moins 8,0 M€ pour l'État, dont 2,9 en investissement et 5,1 en fonctionnement³¹.

Cependant, la solution technique n'est pas le seul enjeu du déploiement de la facturation électronique, qui impliquera une **réorganisation des processus de travail dans les entités publiques** ainsi qu'un **accompagnement des agents dans l'appropriation de ce nouvel outil**. Ce changement sera ainsi une opportunité pour moderniser la chaîne de la dépense, potentiellement en lien avec la chaîne de l'achat.

Encadré 6 : Chorus Portail Pro

La solution mutualisée Chorus Portail Pro 2017 s'inscrit dans continuité de Chorus Factures, solution mise en œuvre par l'État depuis le 1^{er} janvier 2012. Elle permet d'assurer le dépôt, le suivi et la mise à disposition des 100 millions de factures annuelles sur le périmètre de l'État, du secteur public local (y compris le secteur hospitalier) et des établissements publics. Les entités publiques ayant des portails « tiers » offrant des services à valeur ajoutée pourront intégrer les services de la solution mutualisée CPP 2017 (transmission de factures, suivi des factures, recherche et consultation, gestion des comptes...) à l'aide d'une API*. [...]

Les grands principes de la solution mutualisés sont les suivants :

- le fournisseur et l'entité publique choisissent indépendamment leurs modalités d'émission / réception ;
- la solution mutualisée facilite le traitement de la facture en proposant un flux pivot unique [...], qui contient les données permettant la création d'une demande de paiement, la facture sous forme de pièce jointe ainsi que, le cas échéant, les pièces justificatives complémentaires. [...]

Les récepteurs de factures (secteur public local et établissements publics nationaux) disposent par le biais de la solution mutualisée – CPP 2017 d'un espace « factures reçues » permettant notamment de :

- consulter les données / visualiser la facture / télécharger les dossiers de facturation qui leur sont adressés (factures et pièces jointes associées) ;
- mettre à jour les statuts liés au traitement des factures et notamment informer les émetteurs en cas de rejet ou de suspension ;
- rechercher une facture reçue ou archivée *via* un formulaire de recherche multicritère ;
- déposer des factures dans le cas où l'entité du secteur public local émet des ASAP ;
- traiter les sollicitations de leurs fournisseurs ;
- gérer les comptes et les habilitations des utilisateurs ;
- solliciter l'assistance. [...]

Outre les services de l'État déjà dans Chorus Factures, 18 entités seront désignées pour être pilotes de la solution en juin 2016 [dont plusieurs collectivités territoriales de différents échelons et de dimensions variables].

Source : Extrait de la présentation DGFIP – AIFE sur « la dématérialisation des factures des collectivités locales et des établissements publics au 1^{er} janvier 2017 ». Application programming interface (interface de programmation applicative).*

³¹ Fiche d'impact du 18 juin 2014 relative à l'ordonnance relative au développement de la facturation électronique.

2.4. La dématérialisation des procédures de marchés publics, obligatoire à compter d'octobre 2018, est une opportunité supplémentaire de modernisation de l'ensemble du processus d'achat

2.4.1. Les obligations de dématérialisation seront accompagnées par un plan national de dématérialisation des marchés publics (PNDMP)

En application de la directive 2014/24/UE en cours de transposition, les marchés publics supérieurs aux seuils européens devront faire l'objet d'une procédure entièrement dématérialisée à compter du 18 octobre 2018. Or à la date de la mission, seuls 5 % des marchés publics sont dématérialisés au-delà de la seule publicité.

Pour accompagner les pouvoirs adjudicateurs vers l'obligation susmentionnée, **l'État porte un plan national de dématérialisation des marchés publics (PNDMP)**. Le projet de plan a été soumis à concertation au deuxième semestre 2015, avec des propositions plus ambitieuses encore que les obligations de la directive en cours de transposition, qui ont dans leur ensemble reçu un accueil favorable (tableau 6).

Tableau 6 : Résultats de la consultation sur le projet de plan national de dématérialisation des marchés publics (deuxième semestre 2015)

Proposition		Résultat lors de la consultation
1	Rendre obligatoire la dématérialisation de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics de plus de 20 000 €HT, dès octobre 2018	Avis favorable
2	Encourager la mutualisation des profils d'acheteurs et élargir les services rendus	Proposition accueillie favorablement mais sans identification d'une solution
3	Imposer les fonctionnalités minimum des profils d'acheteurs	Avis favorable
4	Simplifier les rubriques obligatoires des avis de publicité, limiter la publicité aux seules rubriques renseignées et systématiser l'avis d'attribution (ou de non attribution)	Avis favorable mais sans consensus sur les modalités de publicité
5	Créer des formulaires nationaux électroniques, généralisés et standardisés	Avis favorable
6	Généraliser la réponse électronique aux marchés publics avec le SIRET	Avis favorable
7	Développer l'usage des certificats d'identification / authentification et de signature électronique et proportionner le niveau de sécurité des certificats électroniques aux besoins de la commande publique	Sujet à aborder dans le cadre du programme DcANT
8	Adopter des mesures de simplification tendant à diminuer la charge administrative des entreprises	Proposition articulée avec la proposition n° 6
9	Renforcer l'efficacité de la commande publique en publiant les données relatives aux marchés	Avis très favorables, sous réserve de la charge administrative nouvelle
10	Mettre en place et promouvoir un archivage sûr	Sujet à suivre dans le cadre de l'INP

Source : Mission d'après synthèse de la consultation du 14 décembre 2015.

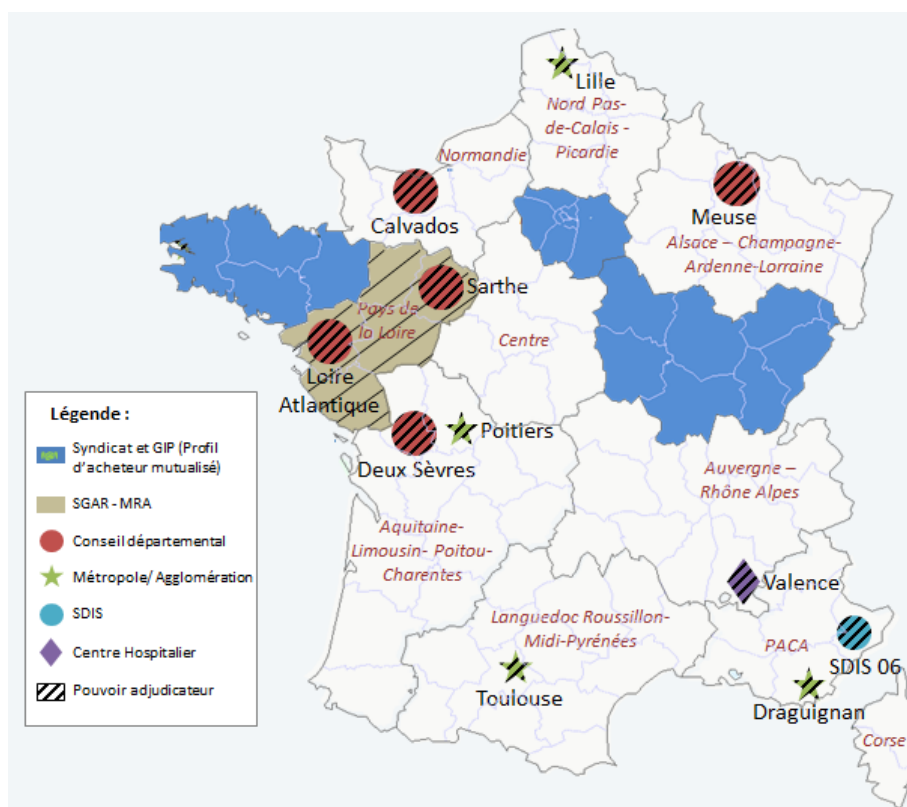
2.4.2. Une expérimentation de dématérialisation complète des marchés a été lancée début 2016³²

Ce projet de plan national de dématérialisation des marchés publics est articulé avec les travaux de l'instance nationale partenariale (INP) et le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) pour 2015-17³³ : ainsi, **une préfiguration nationale est en cours à la date de la mission pour expérimenter le plan national de dématérialisation**, au titre d'une des recommandations du programme DcANT, dite expérimentation « Full Démat 2018 ».

En effet, la recommandation n°3 du programme DcANT a pour objectif d'« étudier les conditions d'une dématérialisation totale de la procédure de passation des marchés publics à l'horizon 2018 ». Une préfiguration nationale a été lancée début 2016 avec 13 préfigureurs représentant 105 pouvoirs adjudicateurs de natures diverses (collectivités territoriales de différents échelons, cellule régionale des achats de l'État, centre hospitalier... - cf. graphique 6), en coordination avec des administrations centrales (SGMAP, SAE, DAJ) et des associations d'élus (AMF, ADF, France Urbaine). Au fil de la préfiguration, son périmètre pourrait être élargi.

La préfiguration concerne, à son lancement, entre 690 et 740 marchés, dont trois quart en procédure adaptée et le reste en procédure formalisée.

Graphique 6 : Répartition des préfigureurs en janvier 2016



Source : Support du groupe projet n°2 sur la recommandation n°3 du programme DcANT (SGMAP - 29 janvier 2016).

³² Support du groupe projet n°2 sur la recommandation n°3 du programme DcANT (SGMAP - 29 janvier 2016).

³³ Officiellement lancé le 6 octobre 2015, le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) pour 2015-17 a été élaboré conjointement par le gouvernement (via le SGMAP) et les collectivités territoriales, au sein de l'INP. La recommandation n°3 du programme DcANT vise à « expérimenter la réponse électronique obligatoire pour l'ensemble des marchés publics au-delà du seuil de publicité, l'extension du MPS à toutes les procédures et définir les conditions techniques, juridiques et économiques d'un déploiement généralisé de la dématérialisation de passation des marchés publics. »

Annexe III

Dans le respect du droit commun applicable aux marchés publics, la préfiguration porte plus spécifiquement sur :

- ◆ la suppression de la distinction entre marchés formalisés et MAPA en matière de dématérialisation, pour dématérialiser complètement les marchés, de la réponse à la notification ;
- ◆ l'application progressive du service de MPS à l'ensemble des procédures ;
- ◆ le report de la signature électronique à l'attribution du marché (hors procédures formalisées).

La préfiguration prévoit des indicateurs de suivi de ces axes de travail (par exemple le pourcentage de MPS), une analyse des gains obtenus d'un point de vue financier et opérationnel, ainsi qu'une gouvernance de suivi du dispositif.

Les enseignements tirés de cette préfiguration seront riches pour l'ensemble des collectivités qui devront se conformer à l'obligation de dématérialisation à l'horizon d'octobre 2018.

3. L'exploitation accrue des données relatives aux marchés publics, grâce à leur mise à disposition en *open data*, est porteuse d'opportunités d'optimisation de l'achat public³⁴

3.1. La mise à disposition des données sur les marchés publics, sous un format ouvert et librement réutilisable, permettra un meilleur suivi de la commande publique

3.1.1. L'ouverture des données sur les marchés publics facilitera leur contrôle citoyen comme le pilotage de l'achat public

Les citoyens peuvent avoir accès à certains renseignements et documents relatifs aux contrats passés par les personnes publiques. À ce titre, il convient de citer tout particulièrement :

- ◆ l'accès aux documents communicables en application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (dite « loi CADA ») ;
- ◆ l'accès aux éléments ou documents budgétaires et comptables relatifs aux marchés publics, en application du droit à communication des budgets et comptes des autorités administratives selon la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite « loi DCRA ») ;
- ◆ la publication annuelle, par chaque pouvoir adjudicateur, de la liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires, en application de l'article 133 du code des marchés publics.

Pendant, l'essentiel de ces documents ne sont pas aisément accessibles et réutilisables. L'ouverture des données en *open data* implique d'offrir un accès libre, direct et complet aux données, sous un format ouvert et librement réutilisable³⁵.

³⁴ Source : Fiche d'impact du 7 janvier 2016 sur le projet de décret relatif aux marchés publics.

³⁵ Cf. licence libre Etalab et site dédié à cette ouverture des données pour l'État : <https://www.data.gouv.fr/fr/>

Annexe III

Cette ouverture des données relatives aux marchés publics vise d'abord à **appuyer le contrôle citoyen** en :

- ◆ mettant en œuvre concrètement le droit à l'information susmentionné ;
- ◆ renforçant l'obligation de traçabilité des procédures formalisées, sachant qu'« *une plus grande transparence de la commande publique est la contrepartie indispensable de procédures d'attribution plus flexibles et de la possibilité accrue de renégocier les contrats* »³⁶ ;
- ◆ contribuant à la prévention de la corruption et des conflits d'intérêt ainsi qu'à la responsabilisation des responsables publics : le rapport Nadal³⁷ recommande ainsi de diffuser en *open data* les données publiques essentielles, notamment les informations relatives à la passation des marchés publics locaux, « *afin de poursuivre la politique de transparence des marchés publics engagée depuis le milieu des années 1990* » sachant que « *la publication de ces données permettrait à n'en pas douter de détecter plus facilement certaines infractions de favoritisme* »³⁸.

L'ouverture des données relatives aux marchés publics permettra par ailleurs de **renforcer le pilotage de l'achat public par les collectivités publiques**, en lien avec la modernisation des processus d'achat (cf. § 2.1 *supra*), en suivant l'attribution et l'exécution des contrats, par la production d'informations fiables, précises et actualisées (utiles pour des indicateurs de pilotage).

Elle offrira également des **perspectives nouvelles d'exploitation de ces données** et ce faisant de nouvelles opportunités économiques aux acteurs privés.

Enfin, l'ouverture des données relatives aux marchés publics sera un **moteur pour la concurrence** et faciliterait l'accès des opérateurs économiques aux marchés publics, en améliorant la transparence sur les pratiques contractuelles et les besoins des autorités. À titre d'exemple, l'Angleterre publie en *open data* les données relatives aux marchés publics passés, aux procédures de passation en cours ainsi que les marchés planifiés (encadré 7).

Encadré 7 : Publication des données relatives aux marchés publics en Angleterre

En Angleterre* depuis 2010, la plateforme « *contracts finder* » permet d'obtenir des données en *open data* sur les marchés de l'État et de ses agences d'un montant supérieur à 10 K£. Depuis 2015, l'ensemble des entités du secteur public doivent publier les données relatives à leurs marchés sur la nouvelle version de la plateforme, pour les marchés d'un montant supérieur à 25 K£.

Cette plateforme propose des informations sur :

- les contrats conclus par le passé**, à savoir les montant, attributaire et déroulement procédural ;
- les contrats en cours d'attribution, avec le type de procédure de passation, les échéances et les conditions à remplir pour candidater ;
- les contrats prévus à moyen terme, avec une estimation de leur montant, une description succincte de leur contenu et un taux de confiance dans leur réalisation.

Elle permet de filtrer les données, notamment en fonction des segments d'achat concernés (construction, nettoyage, sécurité, recherche, formation) et de leur localisation géographique.

*Source : Mission d'après rapport Nadal (janvier 2015), site internet « Contracts Finder Archive ». * L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont leurs propres plateformes. * L'ancienne version de la plateforme recense les marchés conclus entre février 2010 et février 2015 (« contracts finder archive »).*

³⁶ Note du conseil d'analyse économique (CAE) – Stéphane Saussier et Jean Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », n° 22, avril 2015.

³⁷ « Renouer la confiance publique », rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, de Jean-Louis Nadal, janvier 2015.

³⁸ Cf. annexe I sur l'expression du besoin (qui présente notamment le sujet du délit de favoritisme dans le cadre des relations avec les fournisseurs).

3.1.2. L'ouverture des données relatives à l'achat public améliorera la connaissance réciproque des acheteurs publics et opérateurs économiques

Comme en témoigne le projet *My Breizh Open Data* susmentionné (cf. encadré 8), l'ouverture des données sur les marchés publics permet :

- ◆ d'une part aux fournisseurs de mieux cerner les besoins et attentes des acheteurs publics (en l'espèce, du conseil régional de Bretagne) ;
- ◆ d'autre part aux autres acheteurs publics de mieux connaître les réponses que peut apporter le tissu économique (notamment local) à leurs besoins, dans une logique de sourcing et de parangonnage.

Si elle s'élargit (en termes de périmètre) et s'approfondit (en termes de champ des données concernées), cette ouverture pourra contribuer :

- ◆ à court terme, à une **meilleure connaissance entre acheteurs publics et opérateurs économiques**, et donc au développement économique du territoire ;
- ◆ à moyen terme, à **l'élaboration de référentiels de prix et/ou de coûts standards** des achats des collectivités territoriales, qui seront autant d'informations supplémentaires pour optimiser l'achat public et enrichir les stratégies d'achat³⁹.

Cette mission pourra d'ailleurs être confiée à l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL)⁴⁰ sur les segments d'achats transverses, qui concernent l'ensemble des collectivités, tels que la maintenance immobilière ou l'achat de fournitures⁴¹, en tenant compte des secrets éventuellement applicables (protection des données personnelles, secret industriel et commercial notamment).

Proposition n° 1 : Valoriser le partage et la réutilisation des données ouvertes sur les marchés publics, notamment à des fins d'analyse de l'achat public local, de parangonnage entre acheteurs (analyse des prix/coûts) et de sourcing.

³⁹ Cf. annexe I relative à l'expression du besoin qui souligne l'importance du parangonnage (*benchmark*).

⁴⁰ Créé par l'article 113 de la loi du 7 août 2015 (loi NOTRE), l'objet de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) est « *d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques* ».

⁴¹ Cf. annexe VIII relative à la capitalisation des bonnes pratiques, qui propose notamment de s'inspirer de la démarche existante au sein de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur les services de gestion publique des déchets.

3.2. Cette ouverture sera soutenue par les projets de texte en cours de préparation à la date de la mission, qui permettront une diffusion progressive des données relatives aux marchés

3.2.1. La publication des données relatives aux marchés publics pourra s'appuyer sur l'expérience d'*open data* déjà menée dans la région bretonne

Suite à l'engagement de la France dans son plan d'action 2015-17 pour l'*Open Government Partnership*⁴², dans un contexte d'ouverture accrue des données publiques⁴³ et conformément à l'article 56 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, **le projet de décret relatif aux marchés publics prévoit d'insérer une disposition d'ouverture en *open data***, par les acheteurs publics, des « données essentielles » des marchés publics d'un montant égal ou supérieur à 25 K€ HT.

Le CMP prévoyait déjà, avant la réforme, la publication de certaines données :

- ◆ les données nécessaires au recensement de l'observatoire économique de l'achat public (article 131) ;
- ◆ au cours du premier trimestre de chaque année, une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires (article 133).

Les « **données essentielles** » concernées vont au-delà de ces données et comprendront⁴⁴ :

- ◆ les données connues avant le début du contrat, telles que les informations relatives à l'identification de l'acheteur, la nature et l'objet du marché public, la procédure de passation utilisée, le lieu principal d'exécution des prestations faisant l'objet du marché public, sa durée, son montant et ses principales conditions financières ;
- ◆ les données connues à l'attribution du contrat, à savoir l'identification du titulaire et la date de signature du marché public par l'acheteur.

Ne seront pas accessibles les données dont la divulgation serait contraire à l'ordre public, ni les informations protégées par certains secrets, en particulier le secret commercial. Un arrêté du ministre chargé de l'économie doit préciser les modalités de diffusion des données essentielles en *open data*.

La charge nouvelle générée par ce dispositif pour les acheteurs publics est difficilement quantifiable, mais sera utilement limitée par :

- ◆ l'automatisation de leur collecte ou de leur production dans les systèmes d'information des collectivités (cf. annexe V qui présente l'outillage nécessaire de la fonction achats) ;
- ◆ leur diffusion sur les plateformes et profils d'acheteurs qui existent déjà (cf. § 1 ci-dessus).

⁴² En avril 2014, la France a officiellement rejoint l'*Open Government Partnership*, initiative internationale attachée à promouvoir la transparence gouvernementale et l'utilisation des nouvelles technologies pour faciliter cette ouverture. Dans son plan d'action « pour une action publique transparente et collaborative » (2015-17) de juin 2015, la France s'est fixée comme feuille de route de :

- standardiser le format des données de publicité des appels d'offre ;
- mettre à disposition, en *open data*, les données du BOAMP, des organes de publication et celles sur les profils d'acheteurs ;
- encourager le développement de la publication des informations relatives aux marchés attribués ;
- inclure dans les contrats passés (dans le CCAG) par les acheteurs une clause d'*open data*.

⁴³ Projet de loi pour une République Numérique, déposé à l'assemblée nationale le 9 décembre 2015 et en cours de discussion à la date de la mission.

⁴⁴ Fiche d'impact du 7 janvier 2016 sur le projet de décret relatif aux marchés publics.

Annexe III

Par ailleurs, la mise en œuvre de ce projet **s'appuiera utilement sur l'expérience du projet « My Breizh Open Data » mené dans la région bretonne** (cf. encadré 8 *supra*). D'autres collectivités se sont également engagées dans des démarches d'*open data* sur leurs marchés publics, comme la ville de Paris⁴⁵.

Encadré 8 : Projet My Breizh Open Data porté avec le conseil régional de Bretagne

L'association *Breizh Small Business Act (SBA)* se donne pour objectif de mettre en place un « observatoire régional de l'achat public » en Bretagne, qui :

- proposerait un portail de recensement dynamique des données relatives à la commande publique ;
- faciliterait l'usage des données et, ce faisant, la réalisation d'analyses économiques ;
- moderniserait les politiques d'achat (en proposant des indicateurs de pilotage) et valoriserait le poids économique de la commande publique.

Dans ce cadre, l'association a mis en ligne en mars 2015 un prototype de portail de données, appelé « *My Breizh Open Data – Marchés publics* », élaboré conjointement avec le conseil régional de Bretagne, à partir des informations disponibles sur 2013, 2014 et 2015. Sur le territoire breton, des collectivités de tous les échelons (agglomérations, conseils départementaux, etc.) participent au projet.

Grâce à cet outil, il est désormais possible de calculer, par exemple, le montant des marchés publics attribués sur la période, ou le nombre de marchés attribués, en fonction de la taille et de l'origine géographique des titulaires.

Ce projet est désormais en phase d'accélération, avec l'objectif d'industrialiser la mise à disposition des données de marchés publics. Concrètement, l'association coopère désormais :

- avec les éditeurs privés pour accompagner les collectivités dans la collecte et le transfert automatiques des données à partir de leurs systèmes d'information financiers ;
- avec l'État pour définir un format pivot de données qu'il serait souhaitable de recenser.

Source : Mission d'après la plaquette de présentation de Breizh SBA et la présentation conjointe avec Etalab sur l'« industrialisation de la mise à disposition de données de marchés publics » (16 février 2016).

3.2.2. La démarche actuellement prévue par les textes se veut progressive

La démarche d'ouverture des données est progressive, d'abord en ce que le **périmètre des « données essentielles » publiées est circonscrit** et ne concerne pas à ce stade :

- ♦ ni l'analyse des offres par les pouvoirs adjudicateurs, même si les éléments de notation et le rapport d'analyse des offres peuvent être publiés (pour les données qui concernent l'attributaire, sauf celles protégées par le secret en matière industrielle et commerciale) en application du projet de loi pour une République numérique (cf. encadré 9) ;
- ♦ ni le résultat de l'exécution des marchés par les fournisseurs (comme c'est par exemple le cas en Corée du Sud – cf. encadré 9 *supra*).

Encadré 9 : Diffusion en *open data* des documents liés à la passation d'un marché public

Le projet de loi pour une République Numérique, déposé à l'assemblée nationale le 9 décembre 2015 et en cours de discussion à la date de la mission, prévoit la **publication en *open data* des documents administratifs (dont font partie les documents de marchés publics des collectivités territoriales) qui sont « communiqués »**. Ce champ n'est pas aussi large que celui des documents « communicables » (cf. tableau 7) mais, dès lors qu'une personne demande et obtient communication d'un document de marché public, l'administration sera tenue de le mettre en ligne, sauf les éléments protégés par un secret (le cas échéant, devraient être occultés les mentions identifiées comme des

⁴⁵ Depuis avril 2014, la ville de Paris inclut dans chaque appel d'offre une clause dite « *d'open data* », qui oblige le futur prestataire à ouvrir les données produites dans le cadre de l'exécution du marché (sont exclues les données personnelles et celles de tiers détenant des droits de propriété intellectuelle). Ces données sont ensuite publiées sur le site internet de la ville (opendata.paris.fr), sous une licence de réutilisation publique.

Annexe III

données personnelles). Les administrations seront libres d'ouvrir davantage de données et de diffuser l'ensemble des documents communicables.

Tableau 7 : Tableau récapitulatif des documents communicables ou non dans le cadre de la passation d'un marché public

	Documents communicables		Documents non communicables
	Sans réserve	Sauf respect du secret en matière industrielle et commerciale	
Documents de consultation des entreprises			
Cahier des clauses administratives particulières	X		
Cahier des clauses techniques particulières	X		
Règlement de consultation	X		
Documents établis par la CAO			
Liste des candidats admis à présenter une offre	X		
Rapport de présentation du marché		X	
Procès-verbal d'ouverture des plis		X	
Lettre de notification du marché		X	
Acte d'engagement et ses annexes		X après occultation des coordonnées bancaires ou RIB et de l'annexe financière	
Rapport d'analyse des offres		X	
Eléments de notation et de classement		sont communicables au demandeur les mentions qui concernent l'attributaire mais non celles qui se rapportent aux autres candidats (sauf au demandeur lui-même)	
Dossiers des entreprises non retenues			
Offre de prix globale ou décomposition des prix globaux forfaitaires	X		
Détail de l'offre			X
Dossier de l'entreprise attributaire			
Lettre de candidature		X	
Etat annuel des certificats reçus		X	
Déclaration du candidat		X (chiffre d'affaires)	
Offre de prix globale ou décomposition des prix globaux forfaitaires	X		
Offre de prix détaillée, détail unitaire des prix ou bordereau de prix unitaires	X si le marché est ponctuel		X si le marché est répétitif ou fréquent
Mémoire technique			X

Source : Mission d'après projet de loi et tableau de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans son mémo sur les marchés publics (disponible sur le site internet).

Par ailleurs, la démarche d'ouverture des données est progressive, également en ce qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des dispositions d'*open data*.

3.2.3. Les démarches d'accompagnement des collectivités territoriales pour mettre en place et s'approprier cette ouverture des données sont utiles

Si une logique de contrôle voire de sanction pourrait être envisagée dans un second temps, la mission soutient cette approche progressive ainsi que toutes les initiatives visant à accompagner les collectivités territoriales dans l'ouverture de leurs données. Cette ouverture est intimement liée à la dématérialisation des marchés (cf. § 2.4), préalable indispensable à la diffusion de leurs données.

Dans cette perspective, l'ensemble des démarches qui accompagnent les collectivités en ce sens (comme l'expérimentation « Full Démat 2018 » ou le projet de « *My Breizh Open Data* ») est particulièrement utile et souhaitable. Elles le sont d'autant plus que l'administration numérique est loin d'être, selon les interlocuteurs de la mission, une réalité dans de très nombreuses collectivités territoriales, notamment en zone rurale.

Proposition n° 2 : Assurer la transparence des données sur les marchés publics attribués et exécutés (*open data*) en soutenant les démarches d'accompagnement des collectivités territoriales en ce sens, notamment de dématérialisation des marchés.

LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ANNEXE

	Propositions
1	Valoriser le partage et la réutilisation des données ouvertes sur les marchés publics , notamment à des fins d'analyse de l'achat public local, de parangonnage entre acheteurs (analyse des prix/coûts) et de sourçage.
2	Assurer la transparence des données sur les marchés publics attribués et exécutés (<i>open data</i>) en soutenant les démarches d'accompagnement des collectivités territoriales en ce sens, notamment de dématérialisation des marchés.

ANNEXE IV

Massification et mutualisation des achats

SOMMAIRE

1. LA MASSIFICATION DES ACHATS EST INDISPENSABLE POUR DEGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES.....	2
1.1. La massification des achats poursuit l'objectif d'une efficacité accrue de la commande publique	2
1.2. Les difficultés et limites inhérentes à la massification des achats sont maîtrisables	3
1.2.1. <i>La massification à grande échelle peut, sur certains segments, jouer contre l'optimisation de l'achat public.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>La massification fait ses preuves dans le cadre d'une démarche plus globale</i>	<i>4</i>
2. LA MASSIFICATION DES ACHATS REPOSE SUR AU MOINS TROIS LEVIERS : LA CENTRALISATION, LA PLANIFICATION ET LE GROUPEMENT	6
2.1. La centralisation des achats en interne est une priorité.....	6
2.1.1. <i>Les collectivités territoriales font état de la dispersion des achats en leur sein.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>L'agrégation des montants d'achats pour s'assurer du respect des seuils des marchés publics est un facteur clé de massification</i>	<i>7</i>
2.2. Pour mettre en œuvre la planification des achats, les collectivités territoriales privilégient les marchés à bons de commande aux accords-cadres	10
2.2.1. <i>Les collectivités territoriales privilégient les marchés à bons de commande dont elles apprécient la réactivité</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>L'accord-cadre est un instrument de planification souple peu utilisé dans les collectivités territoriales.....</i>	<i>13</i>
2.3. L'achat groupé est un troisième levier de la massification des achats, sachant que certains segments et certains instruments s'y prêtent davantage que d'autres.....	16
2.3.1. <i>Selon le tissu économique concerné, il est plus ou moins utile de mutualiser et massifier l'achat.....</i>	<i>16</i>
2.3.2. <i>Selon le niveau de mutualisation souhaité, une diversité d'instruments peut être mobilisée.....</i>	<i>17</i>
3. LE GROUPEMENT DE COMMANDES EST UNE FORME DE MUTUALISATION QUI PERMET LA MASSIFICATION DES ACHATS, MAIS SON EMPLOI RESTE MODESTE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	18
3.1. Le groupement de commandes souffre de ses lourdeurs procédurales, essentiellement liées au droit des assemblées, et son pilotage opérationnel est délicat.....	19
3.1.1. <i>Les lourdeurs procédurales rapportées à la mission sont essentiellement liées au droit des assemblées délibérantes.....</i>	<i>20</i>
3.1.2. <i>Les groupements de commandes impliquent aussi une mobilisation opérationnelle importante.....</i>	<i>21</i>
3.2. Le groupement de commandes présente des atouts et doit être encouragé.....	22
3.2.1. <i>La diversité des expériences locales portées à la connaissance de la mission illustre la souplesse de l'outil</i>	<i>22</i>

3.2.2.	<i>Le recours aux groupements de commandes doit être encouragé et rester un support « à géométrie variable » en fonction du degré de mutualisation souhaité par ses membres</i>	<i>27</i>
4.	LE RECOURS AUX CENTRALES D'ACHAT, QUI EST EGALEMENT UNE MODALITE D'ACHAT GROUPE, POURRAIT UTILEMENT S'ACCROITRE.....	29
4.1.	Les centrales d'achat offrent de réelles opportunités d'optimisation et d'expertise du processus d'achat dans un cadre juridique souple	29
4.1.1.	<i>Le régime juridique applicable aux centrales d'achat permet une souplesse d'intervention et d'organisation.....</i>	<i>29</i>
4.1.2.	<i>L'intérêt de recourir à une centrale d'achat est à la fois de réduire les coûts en standardisant et en massifiant l'achat et d'externaliser la procédure de commande publique.....</i>	<i>31</i>
4.2.	Le recours à l'UGAP, centrale nationale et généraliste, est limité par la difficulté de certaines collectivités à mutualiser et massifier leurs achats	33
4.2.1.	<i>Si le volume d'affaires réalisé par l'UGAP avec les collectivités territoriales ne cesse d'augmenter, il demeure limité au regard de leurs dépenses d'achats, en particulier au sein du secteur communal.....</i>	<i>34</i>
4.2.2.	<i>Malgré le développement de relations partenariales privilégiées avec certaines collectivités, l'UGAP dispose encore de marges de progrès pour élargir son offre et sa part de marché</i>	<i>36</i>
4.2.3.	<i>La mission propose une implication accrue de l'UGAP pour répondre aux attentes des collectivités territoriales, en s'appuyant notamment sur l'instrument partenarial.....</i>	<i>39</i>
4.3.	Les centrales d'achat locales, qui se développent sur les territoires, devraient se positionner en complémentarité avec les solutions existantes.....	41
4.3.1.	<i>Les centrales d'achat locales, dont le développement sur les territoires est récent, rencontrent des défis de fonctionnement.....</i>	<i>41</i>
4.3.2.	<i>La mission considère l'intervention de centrales d'achat locales opportune pour coordonner et massifier l'expression des besoins des acheteurs locaux, en complémentarité avec les solutions existantes, et pour proposer un appui d'ingénierie de commande publique aux petites collectivités.....</i>	<i>46</i>
5.	LES DEMARCHES D'ACHAT GROUPE DEVRAIENT ETRE ARTICULEES AVEC CELLES DE MUTUALISATION DES SERVICES CHARGES DES ACHATS.....	51
5.1.	Outre l'achat groupé auquel elle s'associe généralement, la mutualisation des services achats est positive pour accroître l'expertise en la matière	51
5.2.	Les expériences britanniques et allemandes témoignent du potentiel de gains liés aux démarches de mutualisation des achats	52
5.2.1.	<i>Les démarches de mutualisation locale des achats ont permis de générer des gains importants au Royaume-Uni, estimés entre 10 et 15 % des achats concernés.....</i>	<i>52</i>
5.2.2.	<i>Les collectivités territoriales allemandes ont développé le regroupement de leurs achats et la mutualisation de leurs centres de passation des marchés publics.....</i>	<i>53</i>
5.3.	Le niveau intercommunal gagnerait à s'affirmer en France comme l'échelon de la mutualisation et de la massification des achats communaux.....	54
5.3.1.	<i>Les mutualisations intercommunales en matière d'achat sont limitées.....</i>	<i>54</i>
5.3.2.	<i>Au niveau intercommunal, la mutualisation des achats et de la fonction achats devrait être encouragée et pourrait être inscrite comme sujet obligatoire des schémas de mutualisation.....</i>	<i>55</i>

SYNTHESE

La présente annexe expose les principaux enjeux, opportunités et difficultés, liés aux leviers de mutualisation et de massification des achats, deux notions proches mais distinctes :

- ◆ la **massification des achats**, qui consiste à regrouper plusieurs achats de façon à créer un effet volume et à réduire les coûts ;
- ◆ les **démarches de mutualisation** des collectivités en matière d'achats, qui concernent à la fois le regroupement des achats (dans un souci de massification) et celui des services (dans un souci d'optimisation de la gestion).

La massification est un levier de performance fréquemment cité par les professionnels de l'achat comme un levier majeur en ce qu'**il permet d'obtenir des gains rapides et visibles** (partie 1 de cette annexe). Toutefois, il ne peut à lui seul garantir une gestion optimale des achats. En effet :

- ◆ il est d'autant plus efficace qu'un travail est réalisé en amont sur l'expression des besoins (notamment leur standardisation) ;
- ◆ il est un élément d'une stratégie d'optimisation des achats qui implique aussi un changement des pratiques de consommation, la structuration de la fonction achats et un suivi de l'exécution des marchés.

En pratique, les acheteurs publics locaux disposent de **nombreux moyens pour massifier leurs achats** :

- ◆ **en interne**, en centralisant et en planifiant ces achats (partie 2) ;
- ◆ **en externe**, en groupant leurs achats avec d'autres entités (parties 3 et 4). Leur regroupement peut s'opérer sous différentes formes, plus ou moins intégrées (groupements de commandes ; achats directs et refacturations internes ; recours à une centrale d'achat...)¹.

La mission a constaté que **ces diverses possibilités de massification étaient peu mobilisées par les collectivités territoriales** :

- ◆ pour des raisons politiques, tenant à la priorité de l'achat « local » ;
- ◆ mais également pour des raisons opérationnelles, d'autant plus que la mutualisation des services chargés des achats est très limitée (partie 5).

Parce qu'elles permettent de dégager, à court et moyen termes, des marges de manœuvre financières significatives, les démarches de massification et de mutualisation doivent être soutenues :

- ◆ les risques et difficultés inhérentes à leur mise en œuvre sont maîtrisables ;
- ◆ la mission propose plusieurs **pistes pour encourager ces démarches**, comme :
 - l'allègement des charges procédurales liées aux groupements de commandes ;
 - le développement des centrales d'achat locales, en complémentarité avec l'intervention de l'UGAP ;
 - le renforcement du rôle de l'échelon intercommunal dans la mutualisation des achats des communes, ainsi que des ressources humaines qui en sont chargées.

¹ *Nota bene*. Les analyses de la mission ayant été conduites entre janvier et mars 2016, elles se basent sur les articles du code antérieurs à la modification intervenue via la publication du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 (cf. table de concordance jointe au rapport).

1. La massification des achats est indispensable pour dégager des marges de manœuvre budgétaires

1.1. La massification des achats poursuit l'objectif d'une efficacité accrue de la commande publique

L'objectif d'efficacité de la commande publique irrigue le cadre juridique applicable² à tous les niveaux normatifs :

- ◆ en 2003 déjà, le juge constitutionnel précisait que « *l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont assurés par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse* »³ ;
- ◆ la réforme en 2014 du cadre européen de la commande publique modernise les directives antérieures, notamment « *pour accroître l'efficacité de la dépense publique* »⁴ ;
- ◆ selon la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics (CMP), « *les acheteurs publics peuvent, en fonction de leurs attentes notamment économiques, faire le choix soit d'acheter seuls, soit de se grouper ou encore de recourir à une centrale d'achat. Ce choix doit être guidé par le souci permanent d'abaisser les prix et les coûts de gestion.* »

La massification permet :

- ◆ des **gains tarifaires** dans la relation aux fournisseurs, grâce à :
 - une concurrence accrue du fait d'une meilleure visibilité des appels d'offres (et donc une diminution du risque d'infructuosité, non négligeable dans certains territoires dont le tissu de fournisseurs n'est pas suffisamment dense) ;
 - des économies d'échelle pour le fournisseur ;
 - une capacité de négociation accrue de l'acheteur public ;
- ◆ des **gains sur la passation et l'exécution des marchés**, grâce à :
 - une sécurisation juridique des procédures ;
 - des économies en temps, en allégeant certaines tâches chronophages liées aux procédures de passation des marchés ;
 - la réduction du nombre de factures.

La massification des achats est un préalable à la massification de la gestion logistique et des approvisionnements, et doit en être distinguée (un achat massifié peut maintenir un nombre égal de livraison et ne pas modifier la gestion des stocks de l'entité).

² Sur ce sujet, voir notamment l'article de Corinne Delon Desmoulins, « De la mutualisation des achats à la mutualisation des pratiques d'achat : quelles libertés pour les collectivités territoriales ? », mai 2015, in *Actualité juridique Collectivités territoriales*.

³ Décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*.

⁴ Exposé des motifs de la directive 2014/24/UE relative à la passation des marchés publics (dite « secteurs classiques ») du 28 avril 2014.

1.2. Les difficultés et limites inhérentes à la massification des achats sont maîtrisables

1.2.1. La massification à grande échelle peut, sur certains segments, jouer contre l'optimisation de l'achat public

Le prix ne doit pas être considéré comme l'unique déterminant :

- ◆ chaque solution d'achat doit être examinée en coût complet⁵, en tenant compte de la qualité des biens et du service rendu, des charges ou gains éventuels en ressources humaines, des implications en termes de logistique et d'approvisionnement, etc. ;
- ◆ le changement de fournisseur peut nécessiter un accompagnement des usages, faute de quoi il ne correspondra pas au besoin exprimé par le prescripteur (cf. l'exemple de certains matériels et produits d'entretien destinés au lavage à plat, inadaptés lorsque le personnel a l'habitude de laver à la serpillère). Ainsi, l'accompagnement doit être anticipé et pris en compte dans le choix d'une solution par rapport à une autre ;

Le risque d'éviction des petites et moyennes entreprises (TPE-PME) lié à l'élargissement de la dimension des appels d'offre doit être relativisé :

- ◆ cela est vrai pour les segments d'achat dont le tissu économique est concentré sur des fournisseurs de dimension nationale ou internationale ;
- ◆ cependant, concernant les segments disposant d'une offre plus diversifiée et moins concentrée (c'est le cas pour les prestations de nettoyage), les stratégies d'allotissement permettent de segmenter un marché et de garantir l'accès d'entreprises spécialisées (en cas d'allotissement fonctionnel) ou implantées localement (en cas d'allotissement géographique)⁶ ;
- ◆ enfin, l'accès des TPE-PME aux marchés publics massifiés peut être accompagné, notamment en encourageant les démarches de groupement d'entreprises⁷.

La **massification pourrait conduire, à moyen ou long terme, à réduire la concurrence**, et ce faisant à augmenter le pouvoir de négociation des fournisseurs dans un marché devenu oligopolistique, à réduire l'innovation, ou à créer des risques d'insécurité d'approvisionnement.

Enfin, il convient de veiller à ce que la massification ne **comprime pas excessivement les marges des fournisseurs** au risque d'encourager les offres anormalement basses⁸.

⁵ Le coût complet prend en compte :

- les coûts relatifs au marché lui-même (préparation, passation et suivi de l'exécution) ;
- les coûts (et gains) relatifs au produit ou à la prestation achetés sur l'ensemble de la durée pendant laquelle l'entité en bénéficiera (dite « cycle de vie » du produit), tels que le coût d'acquisition, le coût de fonctionnement, le coût de maintenance, etc. ;
- les coûts associés, comme, le cas échéant, les coûts de stockage, logistique et d'approvisionnement.

⁶ Cf. annexe I (techniques de connaissance du tissu de fournisseurs) et annexe II (techniques d'allotissement). Dans cette perspective, il convient de mener des études de marché préalables, notamment en cas de marché nouvellement mutualisé pour adapter l'allotissement à la structure du marché. L'organisation de réunions d'information sur le calendrier et le format envisagés pour les nouveaux marchés peut permettre de rectifier un allotissement inadapté.

⁷ Sur ce sujet, les réseaux consulaires et fédérations professionnelles ont un rôle à jouer, ainsi que les acheteurs publics en encourageant les TPE-PME en ce sens (cf. relations entretenues avec les fournisseurs présentées dans l'annexe I), à l'instar de la plateforme des achats d'innovation de la direction des achats de l'État (DAE).

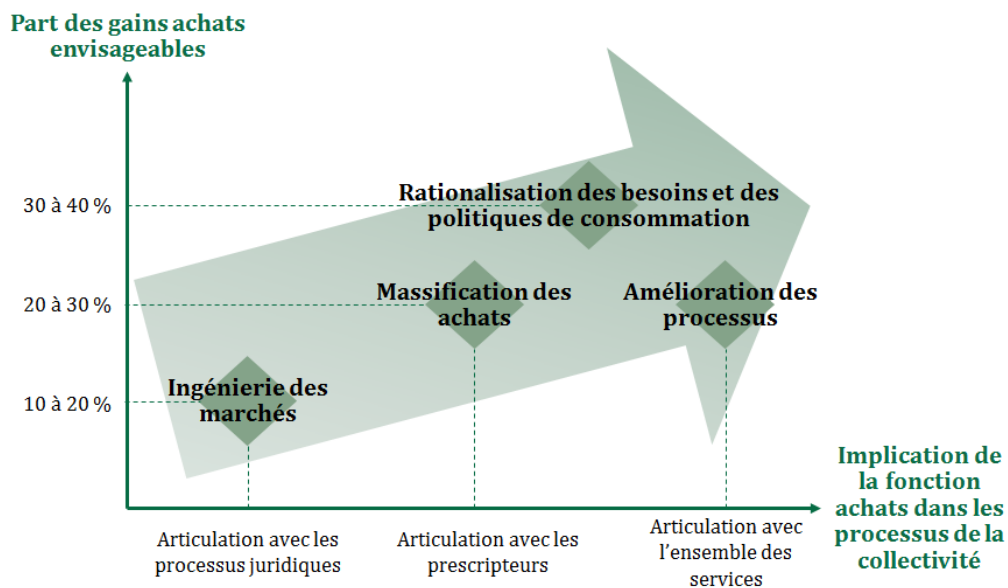
⁸ Cf. annexe II sur l'ingénierie des marchés, qui présente les différentes stratégies possibles afin de soutenir la concurrence sans freiner la dynamique de mutualisation et de massification.

1.2.2. La massification fait ses preuves dans le cadre d'une démarche plus globale

Selon les professionnels de l'achat rencontrés par la mission :

- ◆ **la massification est le premier levier permettant d'obtenir des gains rapides et visibles**, qui crédibilisent la démarche achats ;
- ◆ la massification des achats, si elle est rapide et visible, **n'est à l'origine que de 20 à 30% des gains achats totaux⁹** ;
- ◆ elle doit absolument être complétée rapidement par la mobilisation d'autres leviers car plus la démarche achats imprègne les processus et les décisions de la collectivité, plus les gains achats sont importants (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Gains achats envisageables en fonction du degré d'implication de la fonction achats dans les processus de la collectivité



Source : Mission.

Note de lecture : Sur 100 % de gains achats, 10 à 20 % sont issus de l'ingénierie des marchés, 20 à 30 % de la massification des achats, 30 à 40 % de la rationalisation des besoins et le reste, de l'amélioration des processus.

Par exemple, en ce qui concerne le segment des solutions d'impression :

- ◆ l'ingénierie des marchés conduit à mieux rédiger le cahier des charges et à prévoir des clauses d'incitation à la performance ;
- ◆ la massification des achats rassemble les achats de consommables de l'ensemble des services de la collectivité voire de ses satellites (établissements publics locaux...) ;
- ◆ la rationalisation des besoins vise à adopter une politique de consommation économe (par exemple, avec le passage à des machines collectives plutôt qu'individuelles, le recours automatique aux impressions noir et blanc et recto-verso, etc.) ;
- ◆ l'amélioration des processus réinterroge plus fondamentalement l'organisation de la collectivité, notamment sur son recours au papier ou à la dématérialisation.

⁹ Cf. annexe VI relative au périmètre des dépenses et marges de manœuvre envisageables, dont la partie 4 présente les gains envisageables grâce à la mobilisation des différents leviers, et ceux obtenus par l'optimisation des achats de l'État et des établissements hospitaliers.

Annexe IV

Les démarches de massification et la mutualisation de la commande publique doivent **être pensées globalement** et nécessitent :

- ◆ de rationaliser les moyens humains dédiés aux achats et aux procédures de marchés publics (cf. § 5 *infra*) ;
- ◆ d'être articulées avec les procédures budgétaires, comptables, juridiques et opérationnelles ;
- ◆ de transformer l'organisation et de faire émerger une « fonction achats »¹⁰ ;
- ◆ de définir une politique d'achats avec :
 - en amont, un travail sur l'expression du besoin et notamment sur la standardisation (cf. annexe I) ;
 - en aval, un suivi des gains obtenus pour crédibiliser la démarche (cf. annexe VI).

À cet égard, l'expérience d'optimisation des achats du programme de « performance hospitalière pour des achats responsables » (PHARE) confirme l'importance première du levier de la massification et de la mutualisation ainsi que le poids progressivement croissant d'une mobilisation des prescripteurs (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Mobilisation du levier de la massification dans le domaine hospitalier

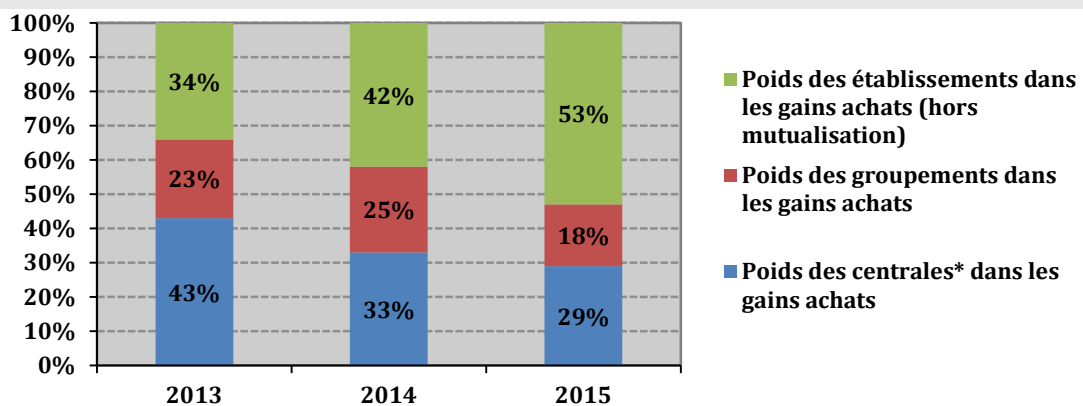
La direction générale de l'offre de soins (DGOS) a lancé en octobre 2011 un programme de performance hospitalière pour des achats responsables (PHARE) pour optimiser les achats des établissements de santé dans un contexte budgétaire contraint.

Les leviers d'optimisation des achats activés peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- la mutualisation et la massification des contrats (regroupements et renégociations de contrats ; appui sur les centrales d'achat) ;
- la rationalisation des besoins exprimés (standardisation, solutions de substitution, élimination de la sur-qualité, gestion de la demande) ;
- l'optimisation des processus (simplification administrative, utilisation optimale du cadre de la commande publique, réduction des coûts d'interface, plans de progrès avec les fournisseurs, gestion de stocks, professionnalisation).

Au fil du temps, la part de la contribution des « opérateurs de mutualisation » (centrales d'achats, groupements) aux gains achats baisse par rapport à celles des établissements eux-mêmes. Le poids des gains achats réalisés par les établissements hors mutualisation-massification est ainsi passé d'un tiers des gains réalisés en 2013 à la moitié de ceux réalisés en 2015 (graphique 2). L'essentiel des gains achats est cependant lié à la mobilisation d'autres leviers que la mutualisation et la massification.

Graphique 2 : Évolution du poids relatif des acteurs dans les gains achats remontés (2013-15)



Source : Mission d'après éléments transmis. * UniHA, UGAP, Résah IDF, Unicancer.

Source : Mission d'après éléments DGOS sur programme PHARE (2 mars 2016).

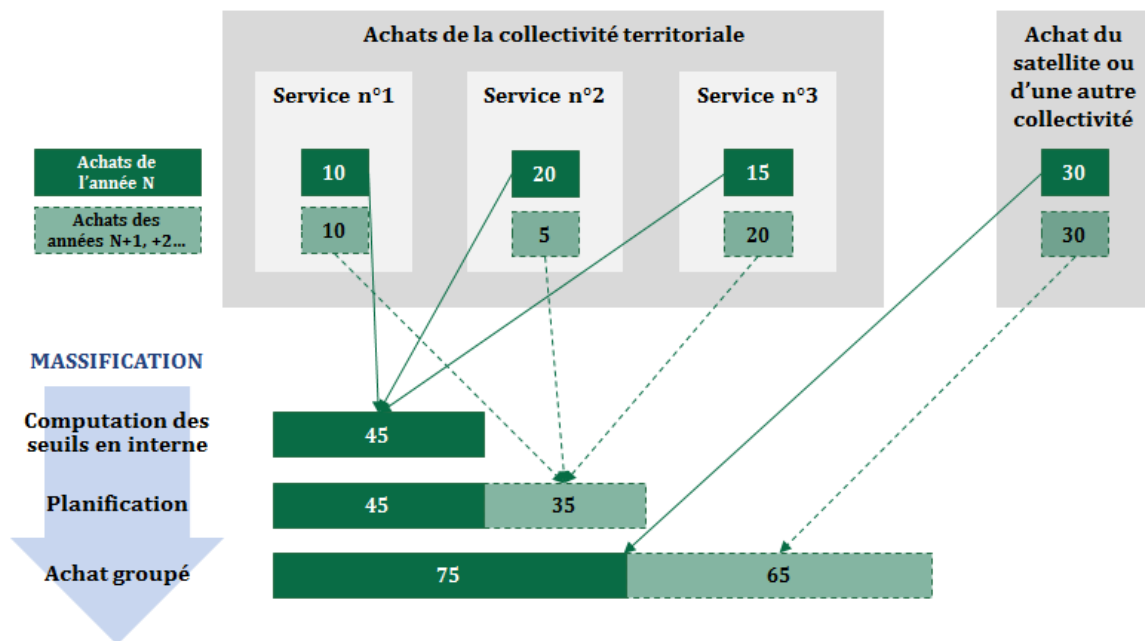
¹⁰ Cf. annexe IV relative à l'organisation, la professionnalisation et le pilotage interne de la fonction achats.

2. La massification des achats repose sur au moins trois leviers : la centralisation, la planification et le groupement

La mission a identifié trois leviers principaux de massification :

- ◆ massifier au sein de la collectivité territoriale, en agrégeant les achats dispersés dans les services, sur une base annuelle (cf. § 2.1) ;
- ◆ massifier en planifiant les achats à venir, dans une logique pluriannuelle (cf. § 0) ;
- ◆ massifier en externe, avec d'autres entités proches de la collectivité territoriale (satellite, collectivité voisine, etc.), pour grouper leurs achats (cf. § 2.3).

Graphique 3 : Leviers de massification des achats d'une collectivité territoriale



Source : Mission.

2.1. La centralisation des achats en interne est une priorité

2.1.1. Les collectivités territoriales font état de la dispersion des achats en leur sein

Contraire à la massification, la **dispersion des achats dans les collectivités territoriales est génératrice de coûts** :

- ◆ d'abord par la multiplication des procédures d'achat et donc de leur coût ;
- ◆ ensuite par le manque de globalisation, de massification, donc d'optimisation économique des achats.

La **dispersion des achats se mesure notamment par le « taux de couverture »** des achats de la collectivité, qui correspond souvent au pourcentage des achats d'une entité qui fait l'objet d'une « démarche achat » ou d'un regard de la fonction achats professionnelle. Le taux de couverture révèle le degré de maîtrise de ses achats par une entité et le poids de la stratégie achat dans ses choix. Le souci du taux de couverture est d'autant plus important dans les organisations décentralisées.

Annexe IV

Rares sont cependant les entités qui, dans le secteur public comme dans le secteur privé¹¹, partagent la même définition du « taux de couverture », et plus rares encore celles qui disposent d'indicateurs de suivi. Ainsi, le taux de couverture peut se mesurer à l'aune :

- ◆ de certains achats seulement (par exemple les achats « transverses », qui concernent l'essentiel des services) ou de l'ensemble des achats d'une collectivité ;
- ◆ des seuls marchés publics, ou peut englober également tous les achats inférieurs aux seuils ;
- ◆ d'un unique « droit de regard » du service achat, mais doit généralement recouvrir un pilotage global de l'achat, du choix du fournisseur jusqu'à l'exécution de l'acte.

Par ailleurs, la dispersion des achats est également manifeste :

- ◆ dans la **dispersion des responsabilités** en matière d'achat dans l'organisation des collectivités (prise de décision, élaboration du cahier des charges, suivi de la procédure, exécution du marché, etc.)¹² ;
- ◆ dans la **dispersion des dépenses d'achats courants**, sachant que 20 % de ces dernières en 2014 étaient portées par 93 % des communes¹³.

2.1.2. L'agrégation des montants d'achats pour s'assurer du respect des seuils des marchés publics est un facteur clé de massification

Le cadre de la commande publique est à cet égard vertueux : toute démarche de massification interne commence par la computation des achats pour, dans un souci de sécurité juridique, évaluer le dépassement des seuils des marchés publics et appliquer les règles adéquates.

En effet, **les achats de fournitures, de services et de travaux s'apprécient à l'échelle de l'ensemble de la collectivité**, au moins sur une durée d'un an (voire davantage si les marchés sont pluriannuels) : la « computation » consiste à additionner les montants prévisionnels des besoins par famille d'achats de sorte à identifier les dépassements éventuels de seuils et à s'assurer de la conformité aux règles de passation des marchés publics.

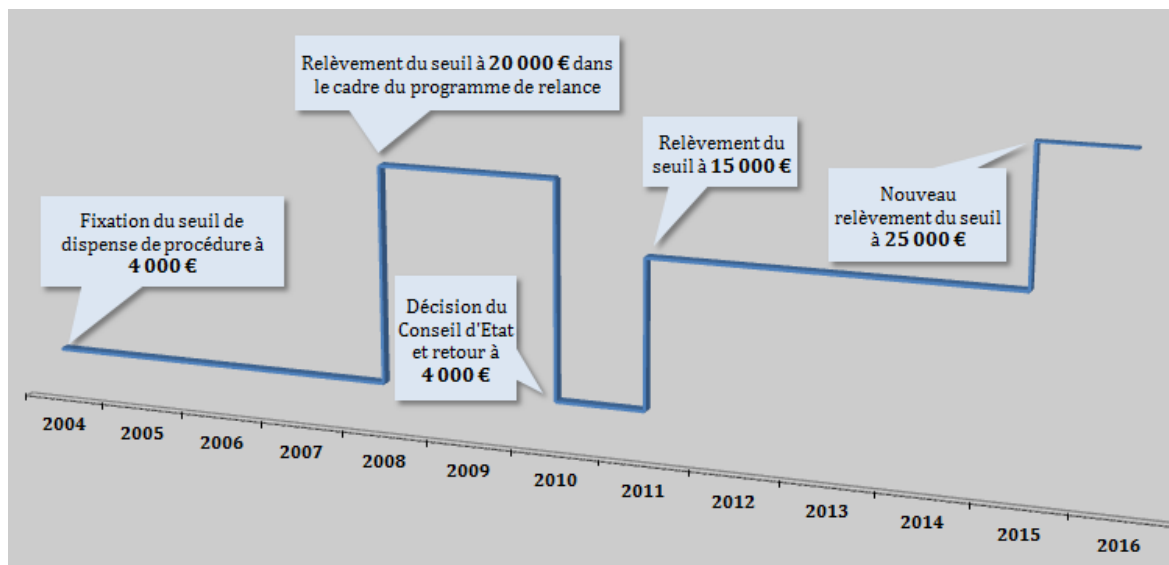
Les formalités de passation d'un marché public et de mise en concurrence sont en effet obligatoires à partir d'un certain montant de marché, établi à la date de la mission à 25 000 €HT (cf. graphique 4 qui revient sur les modifications de ce seuil depuis 2004). En dessous de ce seuil, l'acheteur est libre de la procédure mise en place pour l'achat.

¹¹ À titre indicatif, en 2012, 86 % des grandes entreprises européennes et nord-américaines déclaraient que leur taux de couverture dépassait 50 %, sachant que les achats représentent en moyenne entre 65 % et 80 % de leur chiffre d'affaires (Source : Baromètre achats 2012 – CSC/Challenge).

¹² Cf. annexe V sur l'organisation et le pilotage de la fonction achats dans les collectivités.

¹³ Cf. annexe VII sur le chiffrage des dépenses d'achats courants des collectivités.

Graphique 4 : Évolution du seuil de passation d'un marché public (montants en €HT)



Source : GIP E-Bourgogne.

Le **premier enjeu de l'exercice de computation des seuils est juridique** : l'insuffisante agrégation des achats (ou leur « découpage » excessif, également dit « saucissonnage ») ne doit pas conduire à contourner le cadre de la commande publique et à dispenser indûment la collectivité de ses obligations de mise en concurrence¹⁴.

Cet exercice de computation rencontre des difficultés opérationnelles car :

- ◆ il exige de **centraliser une information** disséminée dans une multitude de services ;
- ◆ il exige d'**identifier des « familles d'achat » normées** ;
- ◆ il exige d'**anticiper les besoins d'achat** des services, avec un effort pour ne pas surestimer ni sous-estimer les besoins à venir ;
- ◆ il exige un **suivi dans le temps**, de sorte à s'assurer que les achats des services correspondent effectivement aux besoins anticipés et qu'ils sont conformes aux supports d'achat passés (respect des seuils prévus lors de la procédure de passation, respect de l'exclusivité d'achat, etc.).

En pratique, cette computation des seuils peut s'appuyer sur :

- ◆ des **outils d'agrégation des besoins** :
 - l'identification des unités fonctionnelles (pour les services et fournitures) et des opérations (pour les travaux), qui sont les unités de base de la computation ;
 - une nomenclature d'achats, pour agréger les besoins d'achat par unité¹⁵ ;
 - une cartographie des achats, qui recense les actes et les besoins dans l'entité ;
 - un guide de computation des seuils, destiné à sensibiliser les services ;
- ◆ une nécessaire **structuration de la fonction achat**, sachant que la centralisation de son pilotage favorise la rationalisation des achats¹⁶.

¹⁴ Selon l'article 27 du code des marchés publics (CMP), « le pouvoir adjudicateur ne peut pas se soustraire à l'application du présent code en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée des marchés ou accords-cadres autres que celles prévues par le présent article ».

¹⁵ Une nomenclature d'achats classe ces derniers en fonction de grandes familles d'achat homogènes, de sorte à pouvoir comparer ces montants cumulés aux seuils des marchés publics. L'arrêté du 13 décembre 2001 précisait cette comparaison et proposait une nomenclature en annexe (en application de l'article 27 du code des marchés publics de l'époque), mais il a été abrogé par un arrêté du 28 août 2006 portant diverses dispositions relatives aux textes d'application des marchés publics.

Annexe IV

À titre d'exemple, la direction des achats de la ville de Paris a été créée en 2009 et a joué ce rôle de centralisation et d'agrégation des achats, notamment dans le souci de mobiliser le levier du volume, et cette démarche a généré des gains substantiels (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Expérience de la direction des finances et des achats de la ville de Paris

La fonction achats de la ville de Paris a été structurée par la direction des achats, créée entre 2009 et 2011 puis fusionnée avec la direction des finances (DFA). Cette direction a **centralisé l'essentiel des achats de la collectivité**, à l'exception des petits achats (aux seuils variables selon les directions), dans un objectif de sécurité juridique, mais également d'optimisation des achats et afin de permettre aux directions opérationnelles de se recentrer sur leur cœur de métier. En 2014, la DFA portait ainsi un regard sur 26 % des marchés mais 76 % des montants financiers engagés par la collectivité.

Tableau 1 : Part de la DFA dans les marchés de la collectivité* en 2014

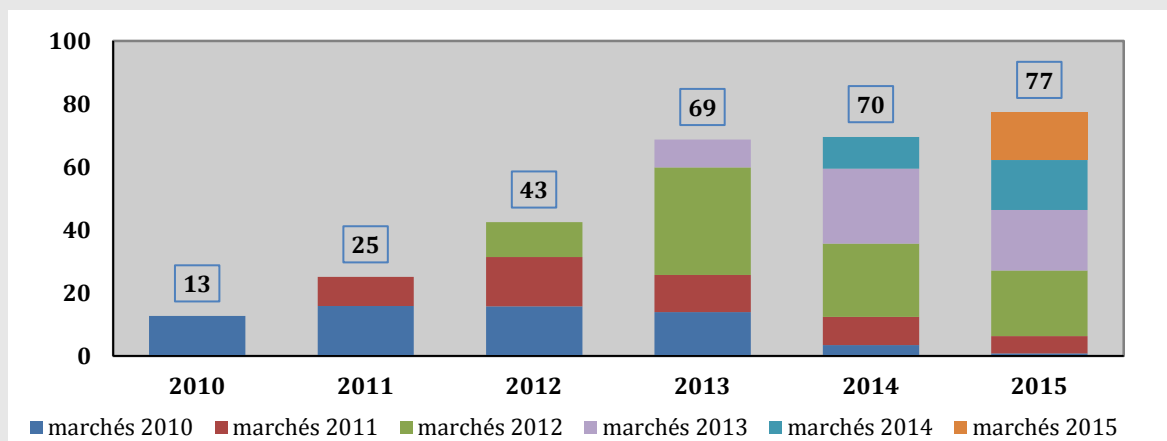
	Montants		Nombre de marchés	
	Total	Part de la DFA	Total	Part de la DFA
Travaux	654,13 M€ HT	84,40 %	626	30,99 %
Fournitures	248,75 M€ HT	86,93 %	500	31,60 %
Services	691,38 M€ HT	64,17 %	1 899	22,22 %
Total	1 594,26 M€ HT	76,02 %	3 025	25,59 %

*Source : Mission d'après document de présentation de la « situation des marchés 2014 – analyse de l'évolution depuis 2010 » de la DFA (25 avril 2015). * Marchés recensés par le biais de la publication de l'article 133 du CMP (toutes directions et mairies confondues), avec le montant maximum de chaque marché pour sa durée totale.*

La direction des achats s'est **positionnée comme fonction support au service des prescripteurs dans les directions dites « opérationnelles »**, avec lesquelles elle conclut des « contrats de services ». Elle travaille sur le recensement et la rationalisation des besoins, ainsi que sur la programmation des achats et l'élaboration de stratégies par segments (en adaptant les stratégies et objectifs à chaque segment – recours aux enchères électroniques inversées, inclusion de clauses sociales, etc.). Enfin, elle diffuse des guides pratiques à destination des agents impliqués dans les démarches d'achat dans la collectivité (par exemple : « comment acheter auprès du secteur protégé », « comment réaliser un sourcing », « focus sur l'économie circulaire », etc.).

Son intervention a permis de générer des **gains substantiels sur les marchés passés**, étalés sur la durée de ces derniers, et croissants dans le temps (au fil de l'élargissement des segments concernés) : ces gains s'élèvent en moyenne à 11 % de la dépense anticipée avant le lancement des marchés.

Graphique 5 : Répartition annuelle des économies achats sur les marchés passés par la DFA entre 2010 et 2015 (montants en M€)



Source : Document sur les gains achats 2010 à 2015.

Source : Mission d'après éléments transmis par la ville de Paris.

¹⁶ Cf. annexe IV sur l'organisation, la professionnalisation et le pilotage interne de la fonction achats, dont la partie 2 revient sur les différents modèles d'organisation observés dans les collectivités.

2.2. Pour mettre en œuvre la planification des achats, les collectivités territoriales privilégient les marchés à bons de commande aux accords-cadres

Au-delà de la computation des seuils qui découle d'une logique juridique, **la planification pluriannuelle permet d'anticiper ces mêmes besoins dans les années à venir**, notamment pour les massifier. Dans les collectivités territoriales rencontrées par la mission, cette planification de la commande publique reste toutefois très liée à la computation des seuils, et peu articulée avec celui de la planification budgétaire.

Le droit de la commande publique offre aux collectivités publiques plusieurs supports d'achat pour massifier leurs achats sur une base pluriannuelle. C'est ce que permettent en particulier les « accords-cadres » au sens du droit européen, notion reprise à l'article 1^{er} du CMP¹⁷ et regroupant en droit national deux catégories d'instruments :

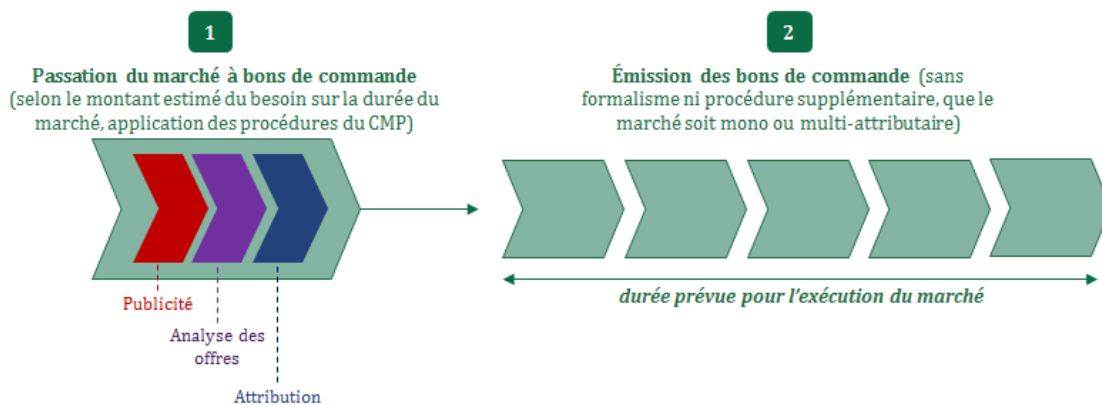
- ◆ les accords-cadres, dont le régime est précisé à l'article 76 du CMP (cf. § 2.2.2) ;
- ◆ les marchés à bons de commande, au régime défini à l'article 77 du CMP, qui sont une déclinaison plus spécifique et complète des accords-cadres au sens où les stipulations contractuelles applicables aux commandes sont prévues en amont (cf. § 2.2.1).

Il n'existe pas, à la connaissance de la mission, de recensement du nombre d'accords-cadres et de marchés à bons de commande des collectivités territoriales en France.

2.2.1. Les collectivités territoriales privilégient les marchés à bons de commande dont elles apprécient la réactivité¹⁸

Les marchés à bons de commande sont des marchés « *conclu[s] avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécuté[s] au fur et à mesure de l'émission de bons de commande* » (article 77 du CMP), au fil des besoins. Le **principal atout du marché à bons de commande est sa réactivité grâce à l'absence de formalisme** pour l'émission des bons de commande (cf. graphique 6 et encadré 3).

Graphique 6 : Étapes d'une procédure de marché à bons de commande



Source : Mission.

¹⁷ Consacrés en droit interne en 2006 suite aux directives « marchés publics » de 2004, les accords-cadres sont, selon les termes de l'article 1^{er} du code des marchés publics, « les contrats conclus entre [un] pouvoirs adjudicateurs (...) et des opérateurs économiques (...), ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées ».

¹⁸ Source : Fiche technique de la DAJ relative aux marchés à bons de commande (mise à jour le 5 février 2015).

Encadré 3 : Cadre juridique applicable aux marchés à bons de commande

Prévu à l'article 77 du code des marchés publics (CMP), un marché à bons de commande est un type d'« accord-cadre » au sens européen du terme, qui détermine les stipulations contractuelles des commandes passées sur son fondement. Il peut être utilisé pour tout type de marché (fournitures, services, travaux).

Le marché à bons de commande lui-même doit préciser :

- l'objet du marché, et notamment la nature des prestations attendues ;
- le nombre de titulaires, sachant que le marché peut être « mono-attributaire » ou « multi-attributaire » (avec au moins trois titulaires) ;
- le prix des prestations, qui doit être déterminé ou, *a minima*, clairement « déterminable », sans renvoyer aux bons de commande eux-mêmes la précision du prix ;
- l'étendue des obligations des parties, qui varie en fonction de l'indication d'un minimum et/ou d'un maximum de valeur ou de quantité dans le marché à bons de commande, qui peut également ne comporter ni l'un, ni l'autre. À noter que sans montant minimum, le pouvoir adjudicateur n'a aucune obligation de passer des commandes, et sans montant maximum, le titulaire du marché est tenu d'honorer toutes les commandes notifiées ;
- la durée de validité du marché, qui ne peut en principe excéder quatre ans.

Le marché à bons de commande est passé selon les mêmes procédures et conditions qu'un marché public et est soumis aux mêmes seuils (article 26 du CMP), en fonction de la valeur maximale estimée du besoin pour l'ensemble de la durée du marché (y compris période de reconduction). L'absence de fixation d'un montant supérieur n'autorise pas à ne pas procéder à l'estimation du besoin, indispensable pour savoir si le seuil d'application des procédures formalisée est susceptible d'être dépassé. En cas d'incertitude sur le risque de dépassement du seuil, il est recommandé d'appliquer une procédure formalisée afin de ne pas risquer une irrégularité en cours de procédure.

Par la suite, les bons de commande sont émis au fil des besoins, pour préciser les prestations dont l'exécution est demandée et leur quantité. Ils sont une décision unilatérale de l'administration*, sans obligation de formalisme particulier (si ce n'est leur forme écrite) ni procédure de passation (pas de publicité, pas de mise en concurrence).

Lorsque le marché a été conclu avec plusieurs opérateurs économiques (marché multi-attributaire), la répartition des commandes entre ces derniers s'appuie sur les modalités précisées dans le marché initial, qui doivent être claires, transparentes et non discriminatoires, ne laissant aucune place au pouvoir discrétionnaire du pouvoir adjudicateur. Plusieurs modalités d'attribution existent :

- la méthode dite « en cascade » qui fait appel aux titulaires les mieux-disant ;
- la méthode dite du « tour de rôle », où le choix du titulaire se fait par roulement ;
- une méthode consistant à fixer des maxima par titulaire, et à passer au suivant dès qu'il est atteint.

Source : Mission d'après la fiche technique de la DAJ relative aux bons de commande (mise à jour le 5 février 2015).

** Les bons de commande sont considérés comme des actes d'exécution des contrats au sens de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; ils ne sont pas transmis au représentant de l'État pour contrôle de légalité.*

Les collectivités rencontrées par la mission confirment l'intérêt du marché à bons de commande pour leurs achats, qui combine un **niveau satisfaisant de sécurité juridique et de réactivité opérationnelle** :

- ◆ il contribue à la **préparation des achats** :
 - en exigeant une planification plus fine encore que l'accord-cadre sur les besoins ;
 - en laissant l'ajustement se faire sur le rythme ou l'étendue du besoin à satisfaire (il est dès lors particulièrement adapté aux achats répétitifs de fournitures ou services courants, comme les fournitures de bureaux, les denrées alimentaires, le gardiennage ou le nettoyage des locaux) ;

Annexe IV

- ◆ dans certains cas, il peut être **économiquement plus intéressant** que le passage de marchés successifs :
 - en réduisant les coûts de procédure (y compris en cas de marché multi-attributaire puisqu'il n'y a aucune obligation de remise en concurrence) ;
 - en améliorant les conditions financières du marché, puisque le marché initial doit être suffisamment clair pour que le(s) titulaire(s) puisse(nt) planifier et optimiser la commande ;
 - en sécurisant l'approvisionnement du marché lorsqu'il est multi-attributaire.

Pour autant, les marchés à bons de commande ne sont pas opportuns dans toutes les situations, et peuvent même générer des surcoûts s'ils sont mal utilisés :

- ◆ par rapport à l'accord-cadre, ils ne permettent pas de remettre en concurrence les attributaires au fil du marché ;
- ◆ par rapport au recours à une centrale d'achat, ils engagent la collectivité sur une certaine durée vis-à-vis de son fournisseur ;
- ◆ **ils impliquent une anticipation précise** :
 - de la nature des prestations attendues, fixées dans le marché initial, sans évolution possible dans les bons de commande (comme c'est *a contrario* possible dans les marchés subséquents des accords-cadres) ;
 - de la valeur estimée du besoin, qu'il vaut mieux apprécier de manière extensive dans un souci de computation des seuils, ce qui peut impliquer une procédure formalisée¹⁹ ;
- ◆ **ils impliquent un suivi des consommations** de bons de commande (grâce à un indicateur de consommation du marché) :
 - afin de ne pas dépasser la valeur maximale du marché le cas échéant ;
 - afin d'éviter les surconsommations de bons de commande, qui peuvent apparaître compte tenu de la facilité d'usage qui est la leur pour les services opérationnels ;
 - afin de s'assurer que l'exclusivité d'achat est bien respectée.

Tableau 2 : Avantages et inconvénients du recours aux marchés à bons de commande

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies de procédure lors de l'émission des bons de commande ▪ Planification des achats et précision des quantités aux besoins au fil du temps ▪ Gain économique possible <ul style="list-style-type: none"> - levier du volume - levier de l'engagement pluriannuel - sécurisation de l'approvisionnement (en cas d'accord multi-attributaire) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anticipation précise des besoins, en nature et en valeur ▪ Système clos ▪ Suivi des consommations des bons de commande ▪ Absence de remise en concurrence régulière du(es) titulaire(s) pendant la durée du marché

Source : Mission.

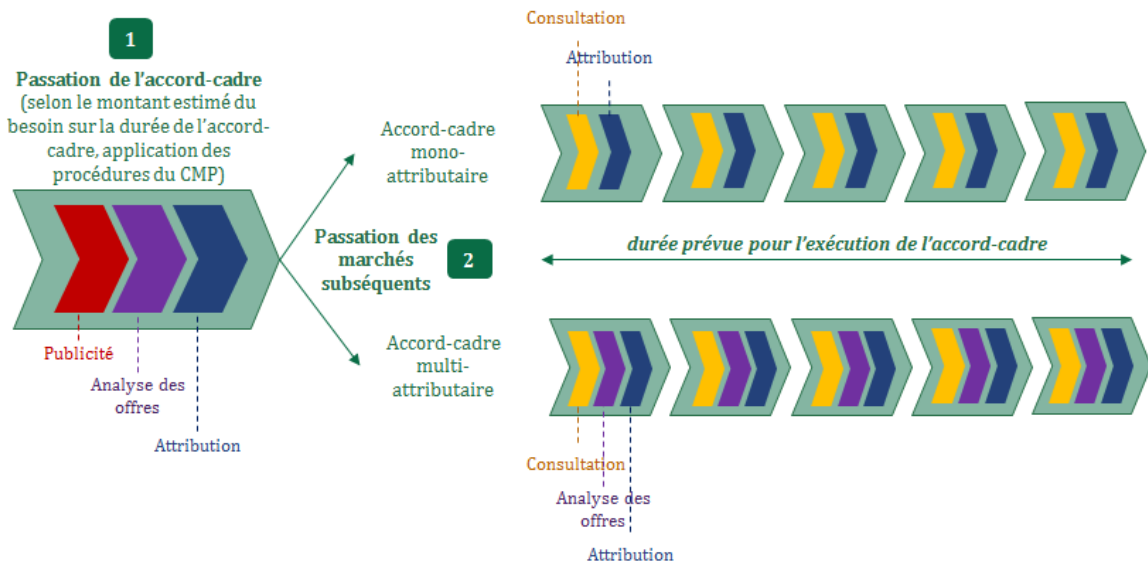
¹⁹ Lorsque le marché à bons de commande ne fixe pas de montant maximum, sa valeur estimée est réputée excéder le seuil de procédure formalisée, y compris si la valeur estimée du marché est inférieure aux seuils.

2.2.2. L'accord-cadre est un instrument de planification souple peu utilisé dans les collectivités territoriales

2.2.2.1. L'accord-cadre offre aux acheteurs publics un support pour planifier l'objet d'un marché sur une période donnée et pour l'affiner au fil du temps²⁰

L'accord-cadre est une procédure permettant, comme l'illustre le graphique 7, de séparer (i) la procédure de sélection d'un ou plusieurs attributaires susceptibles de fournir ce marché pendant la période et (ii) la précision de la quantité et du prix dans les marchés subséquents passés avec des formalités allégées.

Graphique 7 : Étapes d'une procédure de passation d'un accord-cadre et des marchés subséquents



Source : Mission.

Encadré 4 : Cadre juridique applicable aux accords-cadres

Prévu à l'article 76 du code des marchés publics (CMP), un accord-cadre est un contrat précisant l'objet du marché sur une période donnée, et sur son fondement sont ensuite passés des marchés dits « subséquents », qui complètent ses dispositions (caractéristiques, modalités d'exécution, quantité commandée, prix retenu...) sans les modifier.

En principe d'une durée maximale de quatre ans et concernant potentiellement tout type de marché (fournitures, services, travaux), l'accord-cadre comporte donc des informations sur les engagements des parties et sur les conditions de passation des marchés subséquents, notamment les critères de sélection de ces derniers. L'accord-cadre peut retenir un seul titulaire (il est dès lors dit « mono-attributaire ») ou plusieurs (il est « multi-attributaire », avec au moins trois titulaires). Pendant son exécution, l'accord-cadre fonctionne en système fermé et impose des obligations à l'ensemble des parties, et ce à deux titres :

- d'une part à l'égard de ou des acheteurs publics qui l'ont conclu, puisque :
 - seules les administrations signataires de l'accord-cadre peuvent en bénéficier ;
 - l'accord-cadre comportait, jusqu'au 1^{er} avril 2016, une exclusivité d'achats auprès du ou des titulaires (sauf besoins occasionnels de faibles montants dont le montant cumulé ne dépasse pas 10 000 € HT) ;
- d'autre part à l'égard des opérateurs économiques, dans la mesure où :

²⁰ Source : Fiche technique de la DAJ relative aux accords-cadres (mise à jour le 27 janvier 2015).

Annexe IV

- il ne peut être ouvert à d'autres nouveaux opérateurs ;
- les opérateurs titulaires ont l'obligation de répondre aux marchés subséquents, selon des modalités précisées dans l'accord-cadre (notamment sur les clauses d'évolution des prix).

L'étendue des obligations des parties varie en fonction de l'indication d'un minimum et/ou d'un maximum de valeur ou de quantité dans l'accord-cadre, qui peut également ne comporter ni l'un, ni l'autre. L'accord-cadre est passé selon les mêmes procédures et conditions qu'un marché public et est soumis aux mêmes seuils (article 26 du CMP), en fonction de la valeur maximale estimée du besoin pour l'ensemble de la durée de l'accord-cadre.

En ce qui concerne l'attribution des marchés subséquents :

- en cas d'accord-cadre mono-attributaire, aucune procédure particulière de publicité ou de mise en concurrence n'est exigée ; il est possible de demander au titulaire de compléter son offre (sans modifier substantiellement les caractéristiques retenues pour l'attribution de l'accord-cadre) ;
- en cas d'accord multi-attributaire, les marchés subséquents sont précédés d'une remise en concurrence des titulaires (sans publicité obligatoire ; consultation écrite des titulaires ; information sur les délais de remise des offres et critères d'attribution des marchés subséquents).

Les marchés subséquents peuvent prendre différentes formes, y compris celle de marchés à bons de commande (article 77 du CMP) et de marchés à tranches conditionnelles (article 72 du CMP). Les acheteurs publics peuvent recourir à autant de marchés subséquents qu'ils ont de besoins, dans les limites et la durée de l'accord-cadre. Ce dernier peut, par ailleurs, chiffrer pour un bien ou une prestation un prix plafond, qui constitue dès lors la limite maximale du prix de ne pas dépasser lors de la passation des marchés subséquents.

Source : Mission d'après la fiche technique de la DAJ relative aux accords-cadres (mise à jour le 27 janvier 2015).

L'accord-cadre est en principe porteur de plusieurs opportunités pour l'achat public :

- ◆ il contribue à **la préparation des achats** :
 - en exigeant une planification à moyen terme des achats ;
 - en permettant un ajustement de la réponse aux besoins au fil du temps (il est particulièrement adapté aux achats répétitifs dont les contours ne sont pas strictement délimités en amont, comme les marchés de communication, ou susceptibles d'évolution technologique, comme les marchés d'équipement informatique) ;
- ◆ il concourt à **la baisse et la maîtrise des prix** grâce :
 - au levier du volume du fait de l'engagement pluriannuel de chaque acheteur (voire la mutualisation entre plusieurs acheteurs) ;
 - au levier de la planification, qui donne de la visibilité aux fournisseurs titulaires sur leur activité ;
 - au levier de la concurrence dans le cadre des marchés multi-attributaires dans la mesure où chaque marché subséquent remet en concurrence les titulaires ;
 - à la sécurisation de l'achat au meilleur prix lorsque les prix sont volatiles (notamment grâce à l'insertion de clauses précises d'évolution des prix) ;
 - à la sécurisation de l'approvisionnement garantie par la sélection de plusieurs titulaires susceptibles de répondre aux marchés subséquents ;
- ◆ il permet **d'alléger et d'accélérer les procédures** de passation des marchés subséquents et donc de réduire les coûts associés :
 - il n'y a aucune exigence de publicité (même s'il y a une consultation écrite obligatoire dans le cadre de marchés multi-attributaires) ;
 - les textes n'imposent pas qu'ils soient soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres (CAO), qui s'est déjà prononcée sur l'attribution de l'accord-cadre ;
 - ils ne font pas obligatoirement l'objet d'un avis d'attribution (même s'il est recommandé d'aviser les candidats à la signature du contrat, à défaut de quoi le marché pourra être contesté dans le cadre d'un référé contractuel).

2.2.2.2. Les collectivités territoriales ne recourent pas fréquemment à l'accord-cadre, jugé excessivement rigide et chronophage

Les collectivités territoriales rencontrées par la mission ont rapporté peu utiliser l'accord-cadre. Certains inconvénients de l'accord-cadre expliquent en partie ce désintérêt :

- ◆ en application du droit de la commande publique :
 - il ne peut voir ni entrer ni sortir des bénéficiaires ou fournisseurs au fil de l'exécution du contrat (et ce même si un fournisseur apparaît manifestement peu performant) ;
 - il engage le pouvoir adjudicateur comme le fournisseur sur la durée du marché, sur des termes fixés dans l'accord-cadre ;
- ◆ en termes d'achat :
 - il est peu adapté aux achats dont les détails doivent être anticipés ;
 - il est également peu adapté aux achats dont les exigences ne peuvent pas du tout être anticipées ;
- ◆ d'un point de vue opérationnel :
 - la passation des marchés subséquents est chronophage, ce qui rend l'accord-cadre moins souple d'usage que le marché à bons de commande ;
 - le suivi des marchés subséquents implique que le système d'information interne de la collectivité le permette (ce qui semble ne pas toujours être le cas) ;
- ◆ économiquement, il existe un risque d'entente entre les co-titulaires du marché, qui pourraient souhaiter tirer avantage de leur sélection pérenne, sans remise en concurrence ouverte dans les marchés subséquents (ce risque limite leur incitation à la performance).

Tableau 3 : Avantages et inconvénients du recours aux accords-cadres

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planification des achats et ajustement aux besoins au fil du temps ▪ Gain économique <ul style="list-style-type: none"> - levier du volume - levier de l'engagement pluriannuel - levier de la concurrence (accords-cadres multi-attributaires) - sécurisation contre la volatilité des prix - sécurisation de l'approvisionnement (accords-cadres multi-attributaires) ▪ Économies de procédure lors du passage des marchés subséquents 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anticipation précise des besoins, en nature et en valeur ▪ Système clos ▪ Nécessaires outils pour la passation et le suivi des marchés subséquents ▪ Absence de remise en concurrence régulière « ouverte » du(es) titulaire(s) pendant la durée du marché

Source : Mission.

2.3. L'achat groupé est un troisième levier de la massification des achats, sachant que certains segments et certains instruments s'y prêtent davantage que d'autres

2.3.1. Selon le tissu économique concerné, il est plus ou moins utile de mutualiser et massifier l'achat

Une politique d'achat a notamment pour objet de déterminer les segments d'achats prioritaires pour l'optimisation, et en particulier ceux qui pourraient utilement faire l'objet d'une mutualisation.

Selon les experts rencontrés par la mission, **ces segments doivent être retenus en application du rapport entre les gains potentiels et la difficulté de l'optimisation** :

- ◆ le potentiel de gains est fortement corrélé :
 - au volume budgétaire qu'il représente²¹ ;
 - au tissu de fournisseurs, le gain tarifaire lié à la massification à attendre étant d'autant plus fort que les opérateurs économiques sont importants ;
- ◆ la difficulté de mutualisation du segment est particulièrement liée à :
 - son caractère transversal dans l'organisation (comme les solutions d'impression ou les fournitures de bureau), au contraire des segments maîtrisés par certaines directions en particulier (comme les logiciels applicatifs par les directions des systèmes d'informations, ou comme les travaux par les directions des services techniques) ;
 - sa faible complexité technique et son potentiel de standardisation (comme les services de maintenance bâtementaire, d'entretien ou de gardiennage).

À titre d'exemple :

- ◆ dans les collectivités territoriales, un grand nombre d'expériences d'achat groupé portent sur les fournitures courantes (bureau, consommables, etc.) ;
- ◆ en fonction de l'état du marché, l'État a choisi de massifier au niveau national certains achats (comme ceux de bureautique) ou de conserver des marchés locaux, en commençant par une mutualisation des achats des services concernant les segments immobiliers (maintenance des installations de chauffage-ventilation-climatisation, entretien, etc.), d'abord à un niveau départemental puis régional²² ;
- ◆ les établissements hospitaliers ont commencé par la mutualisation de la maintenance des extincteurs, qui sont des marchés simples, exigeant un suivi réduit.

Le guide sur la mutualisation intercommunale (2015)²³ a ainsi identifié les segments « *plus ou moins faciles ou productifs à mutualiser* » (cf. graphique 8) :

- ◆ les segments dits « pépites » (comme les fournitures courantes) sont « *les sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs* » ;

²¹ Voir l'annexe VII qui présente les principaux postes de dépenses d'achats courants des différents échelons de collectivités territoriales.

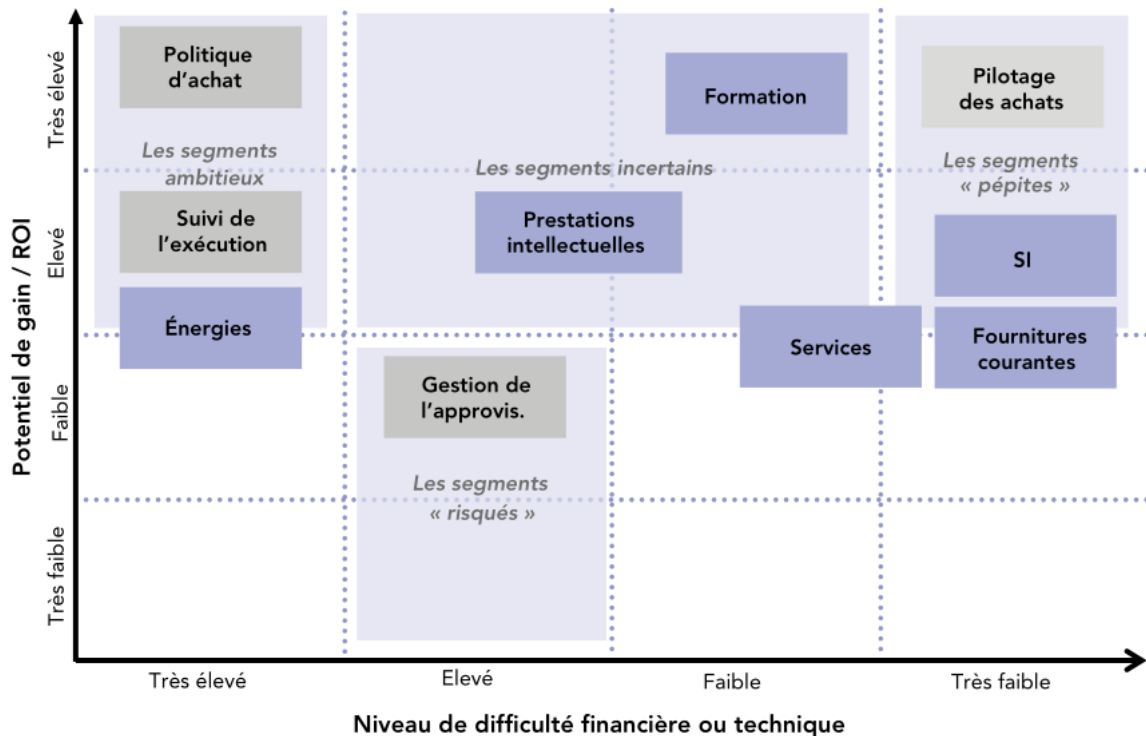
²² Ainsi, sur le segment du chauffage – ventilation – climatisation (CVC), un premier marché a concerné, en Isère, une cinquantaine de sites, puis un deuxième, sur la région Rhône-Alpes, près de 350, et désormais, plus de 800.

²³ Source : Guide sur la mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements, réalisé par le ministère de la décentralisation et de la fonction publique, l'association des maires de France (AMF) et les inspections générales des finances et de l'administration (IGF-IGA) (2015).

Annexe IV

- ◆ les segments dits « ambitieux » (comme l'énergie) sont les « *sujets de mutualisation présentant une certaine difficulté de mise en œuvre, mais susceptibles d'engendrer des gains significatifs* » ;
- ◆ les segments dits « incertains » (comme la formation) et « risqués » (comme la gestion de l'approvisionnement) sont les « *sujets de mutualisation ne faisant pas l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels* ».

Graphique 8 : Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation



Légende

- Processus
- Famille

Source : Guide sur la mutualisation intercommunale (2015).

2.3.2. Selon le niveau de mutualisation souhaité, une diversité d'instruments peut être mobilisée

Le degré de mutualisation (voire de centralisation) souhaité des achats a un effet direct sur l'instrument mobilisé :

- ◆ certaines collectivités territoriales choisissent de transférer leur compétence d'achat de certains biens, services ou infrastructures dans une structure dédiée, comme un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre (c'est souvent le cas par exemple pour la gestion des infrastructures numériques) ;
- ◆ certaines collectivités prennent à leur charge les achats d'autres entités et leur en refacturent le coût (ou baissent leur dotation à ces entités, par exemple lorsqu'un conseil régional prend à sa charge les achats de mobilier des lycées) ;
- ◆ il est également possible de coordonner et mutualiser les achats *via* l'instrument du groupement de commandes, sans avoir à créer de personnalité juridique nouvelle ;

Annexe IV

- ◆ enfin, le recours à une centrale d'achat permet aux collectivités territoriales de mutualiser leurs achats sans avoir à les coordonner (c'est la centrale qui définit le niveau de standardisation commun), de maximiser les gains liés à la massification, et d'externaliser leur procédure de passation des marchés.

En fonction du degré de massification (et des gains tarifaires potentiels - cf. *supra*), il est plus ou moins opportun d'investir dans une structure de mutualisation. Le tableau 4 ci-dessous présente succinctement les avantages et inconvénients du groupement de commande et du recours à la centrale d'achat, sur lesquels les parties 3 et 4 reviennent plus en détail.

Tableau 4 : Avantages et inconvénients des instruments d'achat groupé

	Avantages	Inconvénients
Groupement de commandes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structure souple ▪ Gain économique obtenu grâce au volume (économies d'échelle et pouvoir de marché accru) ▪ Sécurisation juridique et gain en temps grâce à la mutualisation des procédures de passation des marchés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficile pilotage opérationnel : nécessaire travail amont de standardisation et de mise en cohérence des besoins ; risque de sur-qualité ; nécessaire synchronisation des commandes ▪ Lourdeurs procédurales : rigidités des entrées et sorties ; poids des commissions d'appel d'offres (CAO)
Recours à une centrale d'achat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gain économique maximisé grâce au volume (économies d'échelle et pouvoir de marché accru) ▪ Sécurisation juridique et gain en temps grâce à l'externalisation de la procédure d'achat ▪ Pour certaines collectivités, gain en qualité procédurale pour certains marchés complexes ou techniques (recours à des ressources humaines professionnalisées) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enjeux politiques liés au caractère local ou non de l'achat ▪ Attractivité tarifaire conditionnée par le volume d'activité de la centrale ▪ Accompagnement limité dans la démarche achat des collectivités ▪ Moindre maîtrise des collectivités sur les conditions d'exécution et modalités d'approvisionnement

Source : Mission.

Au vu des expériences observées et des compétences dévolues à chaque échelon, la mission estime que :

- ◆ l'échelon intercommunal est particulièrement pertinent pour les mutualisations d'achats des communes (cf. § 3.2.1.2.2 et § 5.3.2 sur ces sujets) ;
- ◆ l'échelon régional l'est pour la constitution des centrales d'achat locales (cf. § 4.3).

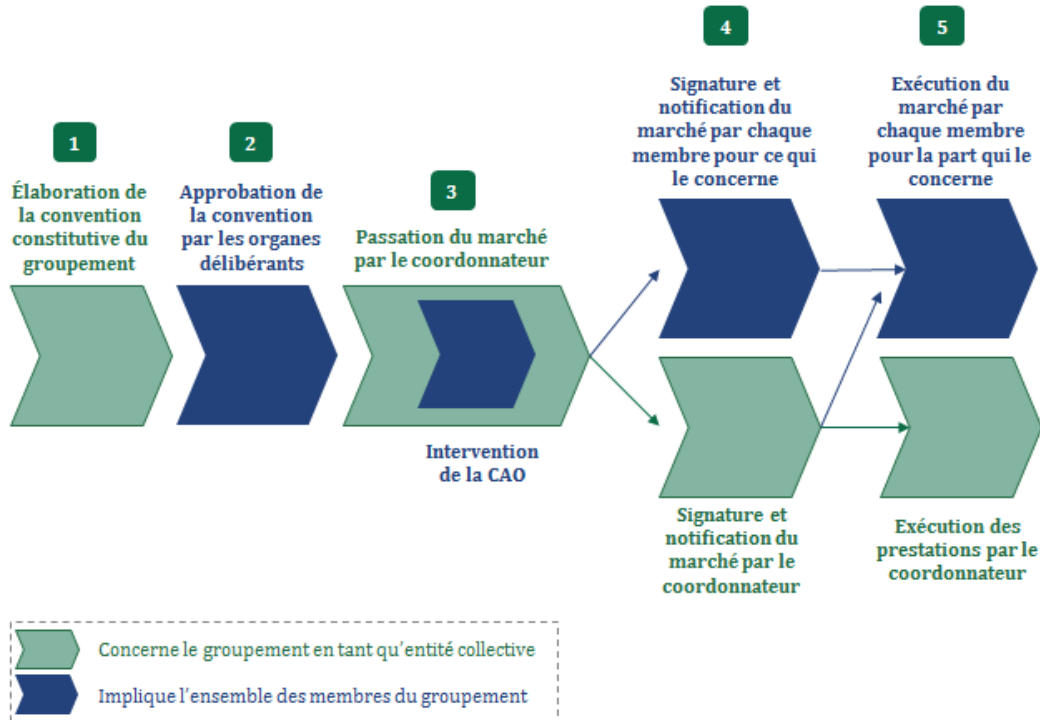
3. Le groupement de commandes est une forme de mutualisation qui permet la massification des achats, mais son emploi reste modeste dans les collectivités territoriales

Il n'existe pas, à la connaissance de la mission, de recensement du nombre de groupements de commandes en France. L'observatoire économique de l'achat public (OEAP) ne peut pas identifier les achats groupés passés leur biais car les groupements n'ont pas de personnalité juridique.

3.1. Le groupement de commandes souffre de ses lourdeurs procédurales, essentiellement liées au droit des assemblées, et son pilotage opérationnel est délicat

Le groupement de commandes est une solution souple qui peut s'adapter à différents degrés de mutualisation, mais ses procédures sont lourdes, comme l'illustre le graphique 9.

Graphique 9 : Étapes d'une procédure de groupement de commandes



Source : Mission.

Le cadre juridique applicable (encadré 5) doit, selon la mission, être simplifié (cf. § 3.2.2 *infra*).

Encadré 5 : Cadre juridique applicable au groupement de commandes

Prévu à l'article 8 du code des marchés publics (CMP), un groupement de commandes permet aux acheteurs publics de coordonner et regrouper leurs achats, et ce quel que soit le type de marché (fournitures, services, travaux). Le groupement est dépourvu de personnalité juridique et repose en grande partie sur la convention constitutive du groupement ainsi que sur le rôle du coordonnateur désigné parmi les membres pour organiser la passation du ou des marchés afin de sélectionner un (ou plusieurs) prestataire(s) communs aux membres du groupement.

La convention constitutive précise les modalités de fonctionnement du groupement, notamment :

- l'objet de la convention de groupement ;
- les conditions d'adhésion et de départ des membres ;
- les contributions éventuelles des membres du groupement (cotisation, mise à disposition de personnel par exemple) ;
- le coordonnateur retenu parmi les membres du groupement ;
- le degré d'intégration du groupement dans la procédure d'achat, selon les missions confiées au coordonnateur :
 - le coordonnateur du groupement peut se limiter à la sélection d'un attributaire et laisser les membres signer et notifier un marché puis en suivre l'exécution, chacun en ce qui le concerne ;

Annexe IV

- le coordonnateur du groupement peut également signer et notifier le marché au nom de l'ensemble des membres puis, (i) soit laisser chaque membre exécuter le marché pour la part qui le concerne, (ii) soit exécuter les prestations (c'est-à-dire émettre les bons de commande, etc.) ;

- la durée temporaire ou permanente du groupement, selon les besoins visés (ponctuels ou récurrents).

Dès lors qu'une ou plusieurs collectivités territoriales sont membres du groupement :

- la convention constitutive doit être approuvée par leurs organes délibérants ;
- une commission d'appel d'offres (CAO) doit être mise en place pour les consultations à procédure formalisée*, en tant qu'émanation des assemblées délibérantes. Si les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux sont majoritaires dans le groupement, la CAO reçoit compétence pour attribuer le marché (sinon, elle ne dispose que d'un pouvoir consultatif).

Source : Mission d'après la circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics (paragraphe 6.2). La constitution d'une CAO n'est pas obligatoire lorsque le groupement n'a vocation à passer qu'un marché à procédure adaptée (MAPA).*

3.1.1. Les lourdeurs procédurales rapportées à la mission sont essentiellement liées au droit des assemblées délibérantes

D'abord, **la convention du groupement de commandes doit être approuvée par chaque assemblée délibérante de chaque membre du groupement.** Elle doit porter sur l'ensemble des éléments énumérés dans l'encadré 5 ci-dessus, de l'objet de la convention jusqu'à la détermination de l'éventuelle participation financière au groupement. Sa signature ne peut faire l'objet d'une délégation comme c'est le cas pour les marchés publics (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Délégations de signature prévues par l'article L. 2122-22 du CGCT

Le conseil municipal peut déléguer au maire certaines attributions, limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

À titre d'exemple en lien avec la politique d'achat, une délégation peut concerner, en application du 4° de cet article, la faculté de prendre « toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

Or comme le précise une réponse du ministre de l'intérieur à une question parlementaire en 2012, « il convient de distinguer la convention de groupement des marchés qui seront passés pour la mettre en œuvre. [...] Une convention de groupement de commandes ne peut être considérée comme une « décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés » au sens de l'article L. 2122-22-4° du CGCT. [...] Un marché passé dans le cadre du groupement ne peut être signé qu'après intervention de l'assemblée délibérante, selon trois modalités :

- l'exécutif signe en vertu d'une délibération de l'assemblée délibérante portant acceptation du titulaire et du montant exact du marché (article L 2122-21, 6° du CGCT) ;
- l'exécutif signe en vertu d'une autorisation particulière donnée par l'assemblée délibérante avant l'engagement de la procédure (article L 2122-21-1 du CGCT) : il convient alors de vérifier que le marché signé couvre effectivement l'étendue des besoins spécifiés initialement et que le montant exact est en rapport avec le montant prévisionnel ;
- l'exécutif signe en vertu de la délégation qui lui a été consentie par l'assemblée délibérante pour toute la durée du mandat (article L 2122-22, 4° du CGCT). »

Pour rappel, conformément à l'une des propositions du rapport sénatorial sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales de 2011 (dit « rapport Doligé »), les articles 126 et 127 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ont élargi le champ des délégations de l'article L. 2122-22 aux demandes de subventions auprès de l'État.

Source : Mission d'après question écrite n°1560 de la 14^e législature du 24 juillet 2012 et réponse du 28 août 2012 ; rapport sénatorial sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales de 2011.

Ensuite, au cours de l'exécution de la convention, **les entrées et sorties sont rigides** :

- ◆ les adhésions de nouveaux membres, qui prennent généralement la forme d'un avenant à la convention du groupement de commandes, ne peuvent pas interférer avec un marché en cours d'exécution ;
- ◆ les retraits rendent délicate la vérification du respect des engagements de commande des membres.

Par ailleurs, le **poids des commissions d'appels d'offre (CAO)** ne doit pas être négligé²⁴, surtout si le coordonnateur n'est pas mandataire, puisqu'il faut alors que siègent des représentants de l'ensemble des membres (et cela, même lorsque les membres du groupement sont des émanations de la collectivité, dès lors qu'elles ont une personnalité juridique, comme un centre communal d'action sociale (CCAS) ou un établissement public local d'enseignement (EPL)).

Enfin, les collectivités rencontrées regrettent souvent **l'insuffisante pérennité de leurs groupements**, sans pour autant envisager l'option du groupement permanent pour satisfaire des besoins récurrents.

3.1.2. Les groupements de commandes impliquent aussi une mobilisation opérationnelle importante

Un groupement de commandes implique un **travail important en amont de définition, de standardisation et de mise en cohérence des besoins**. Dès lors, cette préparation est plus aisée à conduire pour des achats banalisés comme les fournitures de bureau (où l'enjeu technique est faible) ou de maintenance immobilière.

Lors de cette préparation en amont, l'un des écueils les plus fréquemment soulignés concerne la négociation sur la qualité, en fonction de la dimension des collectivités, de leurs moyens financiers et de leurs choix politiques. La crainte des petites collectivités face à au souci de qualité des plus grandes n'est pas infondée (les plus grandes collectivités rencontrées par la mission portent en effet un regard particulièrement attentif aux enjeux de qualité des produits, de développement durable et d'inclusion sociale).

Dans sa mise en œuvre, un groupement de commandes exige, suite à l'engagement des membres sur un volume minimal d'achats, une **délicate synchronisation des commandes pour passer les marchés**.

Ce pilotage opérationnel est facilité selon qu'il est politiquement porté ou non et selon que les membres du groupement de commandes (ou *a minima* le coordonnateur) disposent d'une fonction achats mature.

²⁴ Jusqu'à présent (avant la réforme applicable au 1^{er} avril 2016), en application du III de l'article 8 du CMP, une CAO était nécessaire dès lors qu'une collectivité territoriale ou un EPL (autre qu'établissement public social ou médico-social) participait au groupement.

3.2. Le groupement de commandes présente des atouts et doit être encouragé

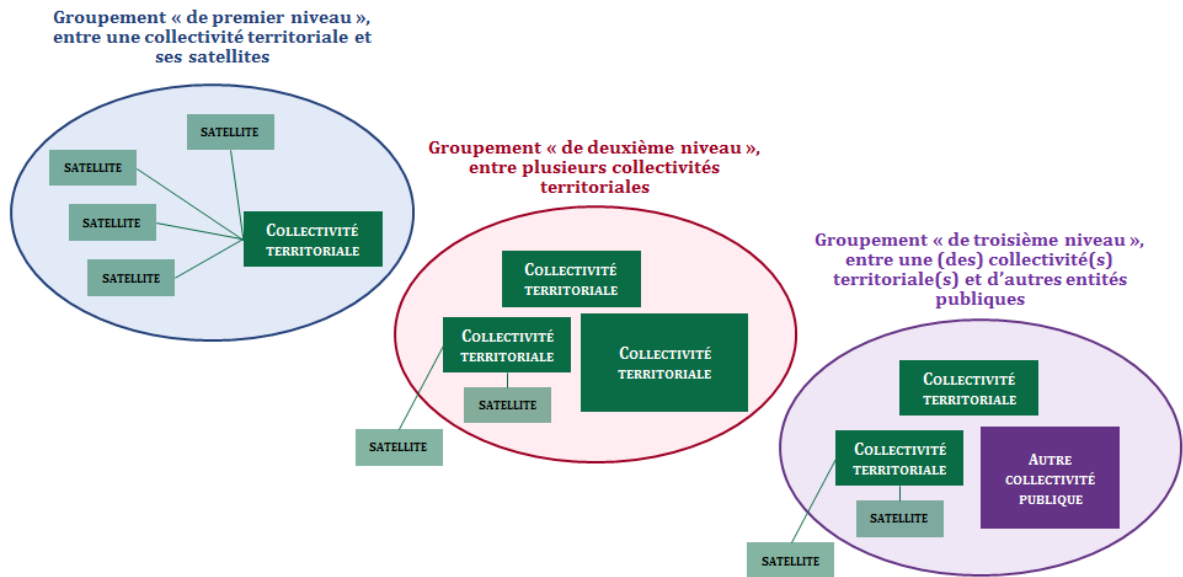
3.2.1. La diversité des expériences locales portées à la connaissance de la mission illustre la souplesse de l'outil

La mission a distingué, au sein des groupements de commandes portés à son attention, trois types de groupements en fonction de la distance (institutionnelle) qui sépare leurs membres :

- ◆ les **groupements dits « de premier niveau »** rassemblent des collectivités territoriales et leurs satellites (cf. § 3.2.1.1) ;
- ◆ les **groupements dits « de deuxième niveau »** rassemblent plusieurs collectivités territoriales, essentiellement sur la base de leur proximité géographique ou de leur coopération institutionnelle (cf. § 3.2.1.2) ;
- ◆ les **groupements dits « de troisième niveau »**, plus rares, rassemblent une ou plusieurs collectivités territoriales (ou leurs satellites) avec d'autres entités publiques, par exemple de la sphère de l'État ou de la sphère hospitalière (cf. § 3.2.1.3).

Ces différents types de groupements ne sont pas exclusifs les uns des autres et prennent, au sein de chaque type, des formes variables présentées dans les paragraphes qui suivent.

Graphique 10 : Typologie des groupements de commandes proposée par la mission



Source : Mission.

3.2.1.1. Les groupements de « premier niveau » rassemblent une collectivité et ses satellites

L'essentiel des communes rencontrées par la mission ont indiqué se concentrer d'abord sur la mise en place de mutualisations avec leur CCAS, leurs régies et autres démembrements :

- ◆ soit de manière « informelle », en échangeant leurs réflexions sur l'expression des besoins, en partageant leurs outils et informations, voire en animant un réseau des services impliqués dans l'achat ;
- ◆ soit de manière formalisée, *via* des groupements de commandes.

Ces groupements « de premier niveau » se retrouvent également au niveau départemental (notamment avec les collèges) et régional (avec les lycées).

Annexe IV

3.2.1.2. Les groupements de « deuxième niveau » rassemblent plusieurs collectivités territoriales, notamment dans le cadre intercommunal

Au titre des groupements de « deuxième niveau » entre collectivités territoriales, trois logiques différentes se distinguent :

- ◆ celle d'un « gros acheteur » au profit des « petits acheteurs » (cf. § 3.2.1.2.1) ;
- ◆ celle d'un acheteur « facilitateur », qui joue un rôle de plateforme pour une multitude (cf. § 3.2.1.2.2) ;
- ◆ celle de l'appariement d'acheteurs « égaux » aux intérêts alignés (cf. § 3.2.1.2.3).

3.2.1.2.1. Certains groupements reposent sur un acheteur moteur qui apporte l'essentiel de l'effet volume

Lorsqu'un des acheteurs est manifestement plus important que les autres (c'est d'ailleurs généralement lui qui est coordonnateur du groupement), le groupement de commandes permet de partager l'effet volume qu'il génère avec les autres membres.

C'est par exemple le cas :

- ◆ d'un marché de blanchisserie qui serait porté par un centre hospitalo-universitaire, auquel pourraient se rattacher des collectivités et leurs satellites ;
- ◆ du marché dans la région lyonnaise sur les fournitures de bureau, dont le coordonnateur est la ville de Villeurbanne (cf. encadré 7).

Parmi les difficultés « classiques » du groupement de commandes susmentionnées, au moins deux écueils particuliers doivent être dépassés dans ce cas :

- ◆ l'acheteur « massif » doit être convaincu de laisser d'autres collectivités d'une moindre importance se joindre à son achat ;
- ◆ les plus petites collectivités doivent accepter de rapprocher leur expression de besoin de celle de l'acheteur massif.

Encadré 7 : Groupement de commandes sur les fournitures de bureau de collectivités du département du Rhône

En décembre 2013, un marché de fournitures de bureau a été passé, avec au moins 4 lots :

- un lot portant sur l'acquisition de fournitures de bureau, avec 27 membres (dont l'INSA et l'université de Lyon, 16 communes et 9 centres communaux d'action sociale (CCAS)) ;
- un lot portant sur l'acquisition de papier et de supports de reprographie, avec 23 membres ;
- un lot portant sur l'acquisition de tampons, avec 13 membres ;
- un lot réservé* portant sur l'acquisition de fournitures de bureau, avec 15 membres.

Selon le coordonnateur du groupement qu'est Villeurbanne, ce marché permet de générer :

- des gains financiers, qu'il convient cependant de suivre tout au long de l'exécution du marché (notamment au vu des avenants et révisions de prix en cours d'exécution) ;
- une optimisation des commandes, qui peuvent pour certains lots être dématérialisées ;
- la proposition de produits écoresponsables (produits recyclables, recyclés ou éco-conçus) dans le catalogue.

Source : Mission d'après éléments transmis par les interlocuteurs. Lot réservé à une structure employant du personnel handicapé.*

Annexe IV

3.2.1.2.2. Certains groupements de commande reposent sur un acheteur facilitateur qui joue le rôle de plateforme (EPCI notamment)

Il arrive fréquemment qu'un des acheteurs joue le rôle de « facilitateur », dans une logique de « plateforme d'achat », comme :

- ◆ une ville-centre peut le faire pour les achats des communes de la périphérie ;
- ◆ les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) le font fréquemment (voir *infra*) ;
- ◆ le centre de gestion du département du Nord le fait pour ses membres en matière d'achats informatiques (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Groupement de commandes sur des achats informatiques porté par le centre de gestion du Nord

Le centre de gestion du Nord indique avoir :

- en 2006, développé un service d'appui à l'administration numérique, dit « centre de ressources e-administration des technologies de l'information et de la communication » (ou « *Cre@tic* »), d'abord avec l'appui de fonds européens ;
- en 2011, dans la suite de cette initiative, mis en place un groupement de commandes en matière de dématérialisation, notamment des actes administratifs en lien avec la préfecture du Nord, qui aurait bénéficié à environ 600 collectivités du département (cette initiative était aussi soutenue par une convention de partenariat dans le domaine de la commande publique pour 2012-14 avec le conseil régional Nord-Pas de Calais, la chambre des métiers et de l'artisanat ainsi que le centre de gestion du Pas de Calais) ;
- en 2015, relancé ce groupement avec un objet enrichi par, en sus de la télétransmission des actes, les sujets de sécurité informatique, de dématérialisation des relations avec les usagers et de travail collaboratif (partages de documents, d'agenda, etc.). Ce groupement aurait 740 membres à ce jour, exclusivement issus de la sphère territoriale, dont une majorité de petites collectivités.

Source : Mission d'après entretiens, documents conventionnels transmis et site creatic59.fr.

La mission tient à souligner **le rôle moteur de l'essentiel des EPCI rencontrés** mais également la « géométrie variable » des groupements qui en résultent, comme en témoigne l'expérience brestoise (cf. encadré 9). Les EPCI qui investissent ce champ de l'achat le font généralement dans une logique d'offre de services, sans obligation de participation de l'ensemble des communes membres.

Encadré 9 : Exemples des groupements de commandes de Brest Métropole

Les groupements de commandes de Brest Métropole et/ou de la ville de Brest :

- 21 d'entre eux portent sur des besoins « récurrents » (tels que les fournitures de bureaux, l'achat de véhicules, etc.), contre 12 sur des besoins « ponctuels » (comme le réaménagement d'un parvis ou des études sur l'encadrement de proximité) ;
- 19 des 21 groupements concernant des besoins récurrents portent sur des marchés des services et de fournitures ;
- la composition de chaque groupement diffère : le centre communal d'action sociale de Brest participe à 10 d'entre eux ; la société publique locale Eau du Ponant à 9 ; les communes de Brest Métropole y participent de manière ponctuelle, chacune en fonction de ses besoins et de ses choix de mutualisation ;
- dans 22 groupements, l'exécution est réalisée par chacun des membres (dans les 11 autres, elle est soit faite pas le coordonnateur, soit de manière mixte).

Source : Mission d'après document de présentation des « groupements de commande 2014-2020 – enjeux, cadre juridique, typologie » de Brest Métropole et Ville (division de la commande publique).

Annexe IV

3.2.1.2.3. Certains groupements de commandes reposent sur une massification entre acteurs « égaux » qui décident de combiner leurs démarches et leurs volumes

Enfin, certains acheteurs d'une taille importante mais insuffisante face au tissu fournisseur décident de grouper leurs achats pour renforcer leur effet volume, à l'instar des exemples suivants portés à l'attention de la mission :

- ◆ les groupements de commandes entre les villes de Lyon, Villeurbanne et Caluire d'approvisionnement des services municipaux en produits d'entretien (2012) ainsi qu'entre les villes de Lyon et de Villeurbanne sur la fourniture de vêtements et de mobilier scolaire (2015) ;
- ◆ le groupement de commandes de tramways entre les communautés d'agglomérations de Brest et de Dijon (cf. encadré 10) ;
- ◆ le groupement de commandes conclu entre grandes villes européennes (Paris, Bordeaux, Bruxelles, Lyon, Athènes, Madrid...) à la fin de l'année 2015, sur le segment d'achat des « véhicules dé-carbonnés », qui vise notamment à acheter des véhicules de collecte et des véhicules utilitaires.

La mission a également relevé le souhait de plusieurs conseils départementaux de mutualiser leurs achats de systèmes d'information, afin notamment de rationaliser leurs dépenses informatiques (tant en matière d'acquisition que de maintenance), de faciliter la modernisation des outils existants (en particulier les applications), d'uniformiser les processus et de partager les expertises en la matière²⁵.

Encadré 10 : Groupement de commandes de tramways de Brest et Dijon

Faisant le constat partagé de l'insuffisance de leurs commandes pour peser sur le marché, Brest Métropole Océane et le Grand Dijon ont choisi de grouper leurs commandes de tramways (pour un marché de matériel roulant d'un montant total de 106 K€ HT), en misant sur :

- des plannings d'opérations proches ;
- des spécifications techniques et un design communs ;
- une proximité politique.

Une convention de groupement a été conclue début 2009 entre les deux collectivités afin de passer un marché global avec un co-contractant unique. Les deux villes ont partagé l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour le volet technique de la passation du marché global (dossier de consultation des entreprises, analyse des candidatures, assistance à la négociation...)

Parmi les défis à relever, ont été soulignés :

- l'articulation des calendriers ;
- la définition du besoin ;
- la rédaction de la convention de groupement et l'articulation avec les missions qui ne devaient initialement pas en faire partie (design, AMO technique, AMO juridique).

Source : Mission d'après présentation du groupement (8 juin 2010).

²⁵ Cf. lettre du 8 décembre 2015 adressée par Edouard Courtial, président du conseil département de l'Oise, à Dominique Bussereau, président de l'assemblée des départements de France, sur ce sujet.

3.2.1.3. Rares sont les groupements de « troisième niveau » rassemblant des entités locales et d'autres collectivités publiques

La seule expérience de mutualisation des achats entre l'État et des entités territoriales rapportée à la mission concerne un groupement de commandes sur le territoire corse. Ce groupement concerne le rattachement des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) corses aux marchés régionaux portés par l'État, rattachement qui a permis aux EPLE d'obtenir des gains tarifaires substantiels.

L'expérience corse de mutualisation des achats entre collectivités publiques visait, depuis 2010, à massifier les achats pour obtenir de meilleurs tarifs, de sorte à répondre aux difficultés spécifiques du territoire insulaire²⁶. À la date de la mission, un groupement de commandes réunit environ 70 services, dont une majorité relève de l'État et de ses opérateurs, auxquels se sont joints des centres hospitaliers et EPLE²⁷.

Selon les éléments rapportés à la mission, cette mutualisation n'a pas échappé aux difficultés classiques du groupement de commandes (présentées au § 3.1), notamment :

- ◆ des pesanteurs procédurales apportées par les EPLE dont les conseils d'administration doivent délibérer pour se rattacher aux marchés et pour lesquels l'organisation de CAO avec 70 membres est nécessaire ;
- ◆ des difficultés dans le pilotage opérationnel, par la mission achat du SGAR qui s'est impliquée sur la préparation en amont de mise en cohérence des besoins, sur la passation des marchés et la prise en charge des frais associés ainsi que sur le suivi de l'exécution des marchés ;
- ◆ un besoin important d'accompagnement du tissu économique local, qui a impliqué un allègement des cahiers des charges par rapport aux exigences nationales, un allotissement infrarégional des marchés et des contacts fréquents avec les TPE-PME locales pour les informer sur les procédures à venir.

Reste que **les résultats obtenus par les 33 EPLE participant au groupement sont substantiels** : sur trois marchés de maintenance dont les résultats ont été transmis à la mission (présentés au tableau 5), le groupement a permis une baisse des prix de 57 % en moyenne, soit un gain moyen annuel de 1 652 €TTC par EPLE.

Tableau 5 : Gains obtenus par les EPLE participant au groupement de commandes en Corse sur trois marchés de maintenance*

Marchés	Maintenance des autocommutateurs (2013)	Maintenance des portes et portails (2014)	Alarmes anti-intrusion et dispositifs de vidéo-protection (2014)
Nombre d'EPLE bénéficiaires	33	26	33
Prix historique pour l'ensemble des EPLE	25 809 € HT/an	17 377 € HT/an	32 431 € HT/an
Prix du titulaire du marché pour l'ensemble des EPLE	11 874 € HT/an	8 536 € HT/an	12 162 € HT/an
Gain sur l'ensemble des EPLE	- 54 %	- 51 %	- 62 %
Gain moyen par EPLE	507 € TTC/an	409 € TTC/an	737 € TTC/an

*Source : Mission d'après données transmises par la mission achat du SGAR Corse. * Comprenant la maintenance préventive (forfait annuel) et corrective (forfait annuel comprenant les pièces, la main d'œuvre et le déplacement).*

²⁶ La Corse était alors marquée par le déficit d'offre de marchés nationaux, par le manque de concurrence locale et par la fragilité du tissu économique local, peu habitué aux procédures d'appels d'offres.

²⁷ Ce groupement de commandes a été construit sur la base des marchés régionaux passés par la mission achat du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) depuis 2010. Ces marchés ont progressivement été ouverts aux opérateurs de l'État (2010), aux centres hospitaliers en coordination avec l'agence régionale de santé (2012) et aux collèges et lycées en coordination avec le rectorat de Corse (2013).

3.2.2. Le recours aux groupements de commandes doit être encouragé et rester un support « à géométrie variable » en fonction du degré de mutualisation souhaité par ses membres

Les **avantages du groupement de commandes doivent être valorisés**, car ils sont :

- ◆ une solution relativement souple (sans personnalité juridique) qui peut s’adapter au degré de mutualisation souhaité par les membres ;
- ◆ une solution de mutualisation et de massification des achats, qui apporte ce faisant des gains tarifaires et des gains dans la passation des marchés.

Tableau 6 : Avantages et inconvénients du recours aux groupements de commandes

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structure souple ▪ Gain économique <ul style="list-style-type: none"> - économies d’échelle - pouvoir de marché accru ▪ Sécurisation juridique et économies de procédure (mutualisation des procédures de passation des marchés, voire recours à une centrale d’achat) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pilotage fin et délicat : <ul style="list-style-type: none"> - nécessaire travail amont de standardisation et de mise en cohérence des besoins ; - risque de sur-qualité ; - nécessaire synchronisation des commandes ▪ Lourdeurs procédurales <ul style="list-style-type: none"> - rigidités des entrées et sorties ; - poids des CAO

Source : Mission.

Proposition n° 1 : Faciliter le recours au groupement de commandes en allégeant les exigences procédurales qui y sont liées, en intégrant cet instrument dans le champ des délégations à l’exécutif (article L. 2121-22 CGCT) et en reconnaissant explicitement les conventions-cadres de groupements.

3.2.2.1. Pour encourager l’élargissement des groupements de commandes, la mission propose d’autoriser les délégations de signature qui en allègera la charge procédurale

Déjà sans un souci de fluidification et de simplification des groupements de commandes « élargis », l’article L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT)²⁸, applicable à compter du 1^{er} avril 2016, prévoit qu’**une CAO n’est obligatoire que lorsque le groupement de commandes est constitué d’une majorité de collectivités territoriales et/ou d’établissements publics locaux (EPL)** (autres que des établissements publics sociaux ou médico-sociaux). Ainsi, *a contrario*, si les collectivités territoriales et EPL ne constituent qu’une minorité des membres du groupement, une CAO ne sera pas obligatoire.

Selon la mission, **pour faciliter encore le recours aux groupements de commandes, des allègements procéduraux supplémentaires pourraient être envisagés**, en particulier l’élargissement du champ des délégations de signature de l’article L. 2122-22 du CGCT aux conventions de groupements de commandes, afin d’inclure ces derniers dans le 4^o de l’article (cf. encadré 6 *supra*).

²⁸ Article 101 de l’ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

3.2.2.2. Pour faciliter les achats groupés « à géométrie variable », la mission propose de reconnaître les conventions-cadres de groupements

En ce qui concerne sa mise en œuvre opérationnelle, **la mission recommande une organisation « à géométrie variable » :**

- ◆ dans le **cadre des intercommunalités**, *a fortiori* lorsque le service achats de l'EPCI assure des missions au profit de ses membres (cf. § 5 *infra*) ;
- ◆ avec une approche la plus souple possible des groupements, qui doivent pouvoir s'adapter au degré de mutualisation souhaité par les membres sur les différents segments (par exemple grâce à des **conventions-cadres de groupements**) ;
- ◆ sur des **segments d'achats banalisés**, faciles à standardiser, en commençant par les marchés les plus « simples » (cf. § 2.3.1 *supra*) ;
- ◆ sur des **volumes d'achat suffisants**, pour que les gains tarifaires obtenus grâce au volume compensent les surcoûts liés à la gestion du groupement ;
- ◆ en **concentrant l'intervention du groupement sur la phase amont** (standardisation du besoin, planification des commandes)
- ◆ en **allégeant autant que possible son intervention en aval** (exécution du marché par les membres ; forfaitisation annuelle autant que possible pour éviter la multiplication des factures ; etc.), notamment lorsqu'il y a un grand nombre de membres dans le groupement.

Dès lors, afin de faciliter ces achats groupés « à géométrie variable », tant sur les segments concernés que le nombre de collectivités y participant, la mission a relevé la pratique intéressante des « **conventions cadres de groupement** », tels que :

- ◆ la « convention de groupement cadre » adoptée par l'agglomération d'Orléans, afin d'adapter les marchés aux temporalités et aux souhaits des communes membres : les services communs de la ville et de l'agglomération d'Orléans ont en effet indiqué à la mission avoir conclu, pour l'année 2016, une « convention de groupement cadre », sur une liste de 37 familles d'achats (en particulier de fonctionnement et récurrents), dont :
 - certains groupements de commandes ne concernent que la ville-centre et l'agglomération ;
 - d'autres groupements sont ouverts à l'ensemble des communes de l'agglomération (avec une exigence d'adhésion avant le lancement du marché) ;
- ◆ la convention de l'union logistique interservices de secours (ULISS), convention constitutive d'un groupement national de commande particulièrement souple pour ses membres (cf. encadré 11).

Cette pratique est autorisée par le droit, même si elle n'est pas explicitement reconnue, ce que la mission suggère.

Encadré 11 : Groupement national de commande des SDIS (ULISS)

Selon le rapport de la Cour des comptes sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile (2013) :

- le groupement de commandes apparaissait comme « *une solution d'optimisation privilégiée entre partenaires ayant des besoins proches (entre SDIS et département ou entre SDIS ayant des besoins opérationnels similaires)* », mais aucune donnée précise ne permettait d'évaluer le poids du recours à cet outil ;
- pour bénéficier des tarifs les plus intéressants à l'UGAP, les SDIS ont « *intérêt à constituer des partenariats leur permettant d'obtenir un volume de commandes suffisamment élevé* », sachant qu'il existait des « *marges d'augmentation importantes* » des achats à l'UGAP ;
- selon les données recensées par la Cour sur plusieurs segments d'achats, les achats non groupés (de SDIS seuls) concernait encore entre 50 % (pour les véhicules de secours et d'assistance aux

Annexe IV

victimes fourgon 1 brancard 3,5 tonnes) et 86 % (pour les casques « feux de forêts ») des SDIS en 2011, alors même que les écarts de prix constatés varient fortement selon les modes d'acquisition (sur le premier segment mentionné, jusqu'à 66 % entre les différents SDIS) ;

- les économies potentielles sur les achats ont été évaluées à 75 M€/an, par rapport à une assiette totale de 1,42 Mds€ (760 M€ en fonctionnement et 660 M€ en investissement), avec une hypothèse de gains nets de 10 % grâce à l'achat groupé.

Suite à ce rapport, plusieurs dizaines de services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont conclu en 2014 une convention constitutive d'un groupement national de commande dénommé « union logistique interservices de secours » (ULISS) avec l'objectif d'optimiser les achats de ses membres. Parmi les principes de cette convention cadre, la mission retient le souci de préserver l'autonomie des membres avec :

- la liberté de chaque membre de participer, au cas par cas, aux commandes passées (en gardant la possibilité de se désengager avant la publication du dossier de consultation des entreprises) ;
- l'existence d'une « formule dite inscription à zéro » qui permet aux membres qui ne sont pas en capacité de déterminer précisément leur besoin quantitatif de participer à un accord-cadre ou un marché, sans être comptabilisés dans le minimum du marché, pour autant qu'ils fournissent une évaluation approximative de leur besoin moyen maximal pour être inclus dans le maximum ;
- le choix d'un « secrétaire » du groupement, pour assurer le fonctionnement courant de la convention (en sus des responsabilités de coordonnateurs de commandes).

Source : Mission d'après rapport de la Cour des comptes sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile (septembre 2013) et convention constitutive du groupement national ULISS (2014).

4. Le recours aux centrales d'achat, qui est également une modalité d'achat groupé, pourrait utilement s'accroître

4.1. Les centrales d'achat offrent de réelles opportunités d'optimisation et d'expertise du processus d'achat dans un cadre juridique souple

4.1.1. Le régime juridique applicable aux centrales d'achat permet une souplesse d'intervention et d'organisation

Au lieu de passer elle-même ses procédures d'achat, une collectivité territoriale peut recourir à une centrale d'achat. Ce faisant, elle est réputée respecter ses obligations de publicité et de mise en concurrence (cf. encadré 12 relatif au cadre juridique applicable).

Les **modalités d'intervention** d'une centrale, illustrées dans le graphique 11, diffèrent de celles d'un groupement de commandes, puisqu'une centrale peut agir en tant que :

- ♦ « grossiste » (achat-revente) : le client final est complètement déchargé de la charge juridique et administrative de l'achat (comme UGAP et Cap'Oise) ;
- ♦ « intermédiaire » : elle organise les relations entre les clients et les fournisseurs en prenant à sa charge la passation (voire l'exécution) des marchés pour le compte des pouvoirs adjudicateurs (comme Approlys et Centr'Achat).

Une centrale d'achat n'intervient pas nécessairement sur la logistique d'approvisionnement : généralement, les stocks éventuels de biens ne transitent pas par des entrepôts qu'elle détiendrait et les flux physiques sont directement réalisés entre fournisseurs et clients.

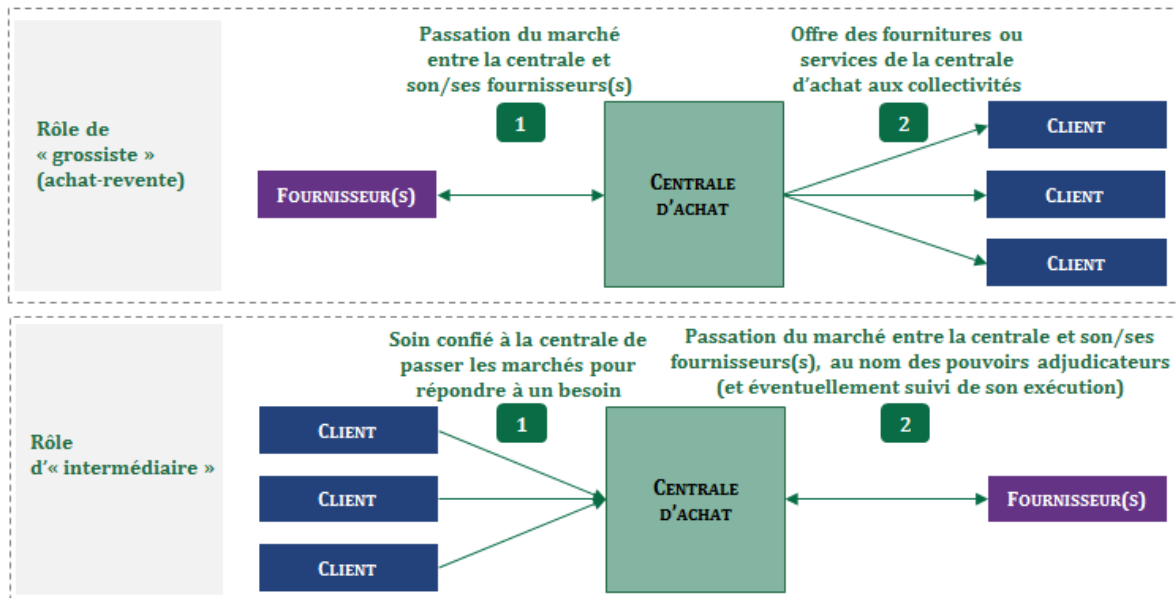
En termes d'organisation :

- ♦ par rapport à un groupement de commandes, il n'est pas nécessaire que la centrale ait des besoins propres dans le domaine de la consultation publique qu'elle engage, contrairement au coordonnateur d'un groupement de commandes qui doit figurer parmi les acheteurs potentiels du groupement ;

Annexe IV

- ◆ la création d'une structure dédiée n'est pas obligatoire pour les acheteurs publics qui souhaitent recourir à une centrale d'achat : il peut en effet être envisagé qu'une collectivité publique, un établissement public voire un organisme privé (qui aurait qualité d'organisme de droit public au regard du régime de la commande publique et sous réserve d'y être autorisé) soit érigé en centrale d'achat.

Graphique 11 : Différentes formes de recours à une centrale d'achat



Source : Mission.

Cette solution est confortée par les réformes normatives en cours, le régime juridique n'étant que marginalement modifié pour élargir les possibilités d'intervention des centrales d'achat.

Encadré 12 : Cadre juridique applicable à la centrale d'achat

En application de l'article 9 du code des marchés publics (CMP), les personnes publiques qui ont recours à une centrale d'achat sont considérées comme ayant respecté leurs obligations en matière de publicité et de mise en concurrence, sous réserve que la centrale d'achat respecte les dispositions applicables (modalités de publicité et de mise en concurrence prévues par le CMP). Une centrale d'achat est essentiellement chargée d'effectuer des acquisitions ou de passer des marchés publics ou accords-cadres pour d'autres pouvoirs adjudicateurs.

Le recours à une centrale d'achat peut être plus ou moins important et intégré avec la fonction achat de la collectivité territoriale et il peut prendre deux formes, selon les termes du considérant 69 de la directive 2014/24/UE :

- soit d'un « grossiste » contractuel, dans une procédure d'achat – (stockage -) revente, qui lui permet de mettre à disposition des fournitures ou services à ses clients ;
- soit d'un « intermédiaire » contractuel, en passant lui-même les accords-cadres ou marchés pour le compte des pouvoirs adjudicateurs ; dans ce cas, la centrale d'achat peut prendre à sa charge l'ensemble de la procédure d'achat, jusqu'à l'exécution du marché, ou se limiter à la sélection des fournisseurs dans un accord-cadre et laisser les pouvoirs adjudicateurs passer et exécuter les marchés subséquents.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} avril 2016, une centrale d'achat peut offrir, en sus des outils de mutualisation, des services d'« auxiliaire d'achat » (article 26 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics), à savoir :

- la mise à disposition d'infrastructures techniques pour aider les acheteurs à passer leurs marchés ;
- des conseils sur la conception et le déroulement des procédures de passation des marchés ;

Annexe IV

- la préparation et la gestion des procédures de passation, au nom et pour le compte de l'acheteur.

Le recours à une centrale d'achat peut se faire sans publicité ni mise en concurrence*, mais la relation entre cette centrale et les pouvoirs adjudicateurs qui souhaitent bénéficier de ses prestations doit être précisée conventionnellement. Un tel document doit notamment préciser le cadre de la mission de la centrale d'achat et ses conditions d'intervention, notamment financières.

Une collectivité territoriale ou un de ses établissements publics peut décider de se constituer en centrale d'achat et passer des procédures pour le compte d'autres collectivités publiques. Pour ce faire, l'assemblée délibérante de la collectivité (ou le conseil d'administration de l'organisme) doit préciser ses conditions d'intervention. Le cas échéant, l'établissement public (EPL, EPCI, syndicat mixte...) devra préciser l'articulation de son intervention comme centrale d'achat avec son principe de spécialité.

*Source : Mission, notamment d'après la circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics (paragraphe 6.3) et l'article de Thomas Rouveyran et Aliona Stratula (SCP Seban et associés), « Quels organismes peuvent être qualifiés de centrale d'achat ? », 1^{er} décembre 2014. * Un marché public de prestation de services doit cependant être conclu si la centrale d'achat intervient comme mandataire d'une collectivité, sous peine que son intervention soit analysée comme une gestion de fait.*

4.1.2. L'intérêt de recourir à une centrale d'achat est à la fois de réduire les coûts en standardisant et en massifiant l'achat et d'externaliser la procédure de commande publique

Dans le recours à une centrale d'achat, **l'un des premiers avantages recherchés est celui d'un prix inférieur**, la standardisation et la mutualisation des achats des « utilisateurs » ou « clients » de la centrale générant un effet volume.

En outre, **des économies sont attendues de l'externalisation, totale ou partielle, de la procédure de commande publique** : rédaction du marché, publication, analyse des offres, voire exécution (réunions de lancement, suivi des commandes et livraisons, contentieux...). Il est en effet plus simple de passer une commande qu'un marché, et la centrale permet aux acheteurs publics de :

- ◆ réaliser des gains de temps tout en sécurisant, au plan juridique, l'acte d'achat ;
- ◆ accéder à une compétence d'achat professionnalisée, notamment pour les marchés complexes ;
- ◆ accroître la réactivité en cas de besoin nouveau, imprévu ou urgent ;
- ◆ raccourcir les délais de paiement.

L'exemple britannique est particulièrement révélateur du gain à attendre du recours aux centrales d'achat, puisque le déploiement d'une centrale d'achat dans le Pays de Galles aurait permis de réaliser un gain estimé à près de 30 % du montant des achats passés par les entités publiques y recourant (cf. encadré 13).

Encadré 13 : Exemple du recours aux centrales d'achat au Royaume-Uni

Au niveau central, le gouvernement a donné l'exemple en s'emparant de l'enjeu de centralisation de la commande publique dès 1980. Il s'est ainsi doté en 1991 d'une agence des achats (*Buying Agency*), transformée par la suite en service de la commande publique (*Government Procurement Service – GPS*).

Cette pratique a essaimé dans le reste du Royaume-Uni :

- certaines centrales locale d'achats contractent directement auprès du GPS ;
- le Pays de Galles a adopté un modèle similaire en déployant le *Welsh National Procurement Service* afin de centraliser la commande de plus de 70 entités publiques différentes (collectivités, services médicaux, universités, écoles, services de polices et de pompiers). Le gain réalisé a été estimé à près de 30 % du montants total des achats total (4,3 Mds £).

Si la centralisation de la commande publique au niveau local implique un transfert total de compétences en matière d'achats pouvant être vécu par les collectivités comme une perte de

Annexe IV

souveraineté, la Chambre des communes l'encourage le plus possible compte tenu des économies d'échelle offerte par la passation de contrats à un niveau national. De plus, la Chambre des communes rappelle les autres avantages procurés par une centralisation intelligente, comme l'accès à un personnel spécialisé disposant de compétences de négociation dont seraient dépourvues les collectivités prises individuellement.

Plusieurs collectivités britanniques ont ainsi réalisé des économies en passant leurs commandes via des centrales d'achats publics (*Public Buying Organisations*) :

- lors de la mise en œuvre d'un projet d'agrandissement du parc scolaire d'un montant de 32 M£, l'arrondissement royal de Kingston-Upon-Thames est parvenu à abaisser ses coûts de procédures contractuelles de 75 k£. Il a réalisé un gain estimé à 26 % du montant total du contrat ;
- le comté du Hampshire, le comté de Surrey et les arrondissements de Reading et West Sussex ont coordonné leurs actions pour abaisser le coût de la construction de huit écoles primaires.

Source : Mission d'après « 50 ways to save – Examples of sensible savings in local government » (2012) et « Les collectivités locales britanniques mutualisent des services pour réduire les coûts » - Publics Acteurs (mai 2015).

L'opportunité de recourir à une centrale d'achat est particulièrement avérée **en ce qui concerne les marchés dont l'offre est nationale ou internationale, et les segments d'achat aux spécificités réduites**, en particulier dans le domaine de l'énergie (gaz, électricité, fioul...).

En pratique, les collectivités territoriales font appel :

- ♦ soit à l'UGAP, établissement public national (cf. § 4.2) ;
- ♦ soit à une centrale locale, comme il en apparaît désormais dans certains territoires (cf. § 4.3).

Il est toutefois difficile, pour les collectivités territoriales, d'objectiver l'intérêt de recourir à une centrale d'achat car :

- ♦ **elles raisonnent fréquemment en coût apparent** (en comparant les tarifs obtenus dans la centrale à ceux obtenus ailleurs) et non en coût complet (sans intégrer les coûts de passation des procédures) ;
- ♦ **les achats sont rarement comparables** (en termes de qualité du produit, de service après-vente, de modalités d'approvisionnement et délais de livraison, etc.).

Tableau 7 : Avantages et inconvénients du recours à une centrale d'achat

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gain économique obtenu grâce au volume ▪ Standardisation des achats (réduction du nombre de références) ▪ Sécurisation juridique et gain en temps grâce à l'externalisation de la procédure d'achat ▪ Pour certaines collectivités, gain en qualité procédurale pour certains marchés complexes ou techniques (recours à des ressources humaines professionnalisées) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enjeux politiques liés au caractère local ou non de l'achat ▪ Attractivité tarifaire conditionnée par le volume d'activité de la centrale ▪ Accompagnement limité dans la démarche achat des collectivités ▪ Moindre maîtrise sur les conditions d'exécution et modalités d'approvisionnement

Source : Mission.

4.2. Le recours à l'UGAP, centrale nationale et généraliste, est limité par la difficulté de certaines collectivités à mutualiser et massifier leurs achats

L'union des groupements d'achats publics (UGAP) est la principale centrale d'achat française, à vocation généraliste (cf. encadré 14). Elle intervient pour l'ensemble des entités publiques, y compris les collectivités territoriales, mais ces dernières sont sous-représentées dans son volume d'affaires au regard de leur poids dans les achats publics, cette sous-représentation étant intimement lié à leur dispersion.

Encadré 14 : Eléments de présentation générale de l'UGAP

L'union des groupements d'achats publics (UGAP) est un établissement public industriel et commercial (EPIC) créé par le décret n° 85-801 du 30 juillet 1985 et rattaché à une double tutelle (ministre chargé du budget et ministre chargé de l'éducation nationale).

Son effectif de 1 100 salariés est réparti pour moitié sur le siège (dont une direction des achats et une direction logistique) et pour moitié dans le réseau implanté sur 24 sites (dont 6 directions interrégionales).

Son offre porte sur cinq « univers d'achat » que sont :

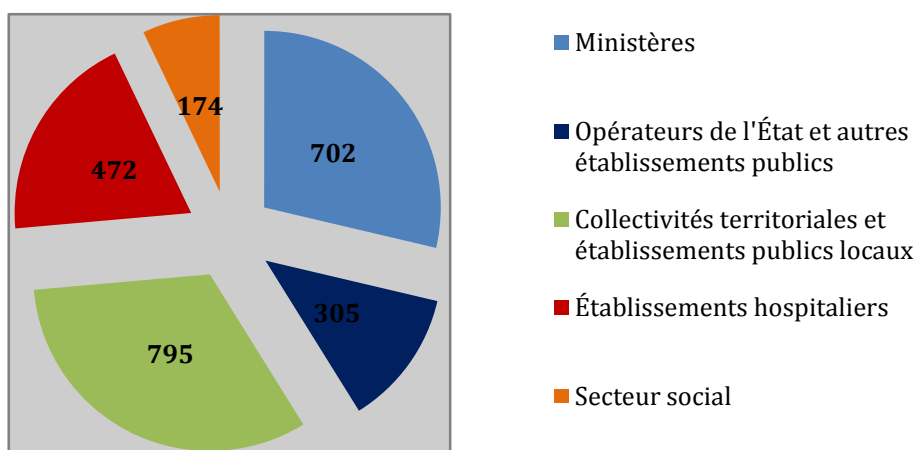
- l'informatique (83 % des commandes en 2015 – en montant) : ordinateurs et périphériques, réseaux, télécom, serveurs, logiciels, prestations de services informatiques, prestations intellectuelles informatiques, impression reprographie, consommables informatiques, fournitures de bureau, papier ;
- les véhicules (29 %) : véhicules légers, véhicules utilitaires légers, gestion de flotte, assurance, environnement voirie, véhicules industriels, véhicules de sécurité intérieure, incendie et secours et protection ;
- le médical (17 %) : imagerie, anesthésie-réanimation, équipements biologiques, consommables médicaux, mobilier médicalisé, équipements de soin ;
- les services et l'énergie (13 %) : services (propreté tertiaire, sécurité humaine, accueil, déménagement, contrôles réglementaires, maintenance multi technique), produits pétroliers, gaz, électricité, services financiers ;
- le mobilier et l'équipement général (8 %) : mobilier de bureau, mobilier collectif, mobilier scolaire, mobilier urbain, grande cuisine, blanchisserie, produits d'hygiène et d'entretien.

Source : Mission d'après présentation UGAP (février 2016).

4.2.1. Si le volume d'affaires réalisé par l'UGAP avec les collectivités territoriales ne cesse d'augmenter, il demeure limité au regard de leurs dépenses d'achats, en particulier au sein du secteur communal

En 2015, avec 795 M€ HT, les administrations publiques locales (APUL) représentent un tiers du chiffre d'affaires de l'UGAP (graphique 12), derrière l'État et ses opérateurs (1 007 M€ HT soit 41 %) et devant le secteur sanitaire et social (646 M€ HT soit 26 %).

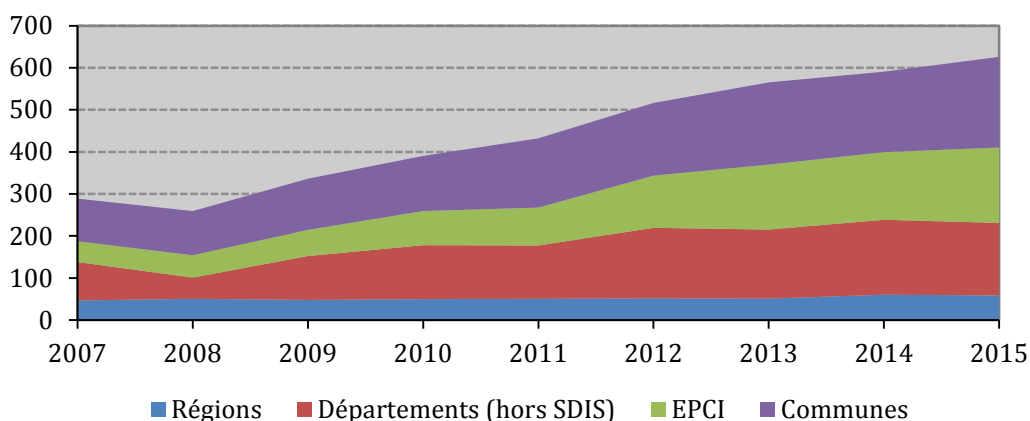
Graphique 12 : Répartition du chiffre d'affaires* de l'UGAP en 2015 (montants en M€ HT)



*Source : Mission d'après données UGAP. * Chiffre d'affaires : commandes enregistrées.*

Le chiffre d'affaires de l'UGAP dans le périmètre retenu par la mission s'élève à 626 M€ HT en 2015 (soit 26 % du chiffre d'affaires de l'UGAP), avec une **croissance annuelle moyenne de 11 % par an entre 2008 et 2015** (graphique 13), tirée par le dynamisme de la commande des départements (+ 15 % par an) et du secteur communal (+ 13 % par an).

Graphique 13 : Chiffre d'affaires* de l'UGAP avec les collectivités territoriales entre 2007 et 2015 par échelon territorial (montants en M€ HT)



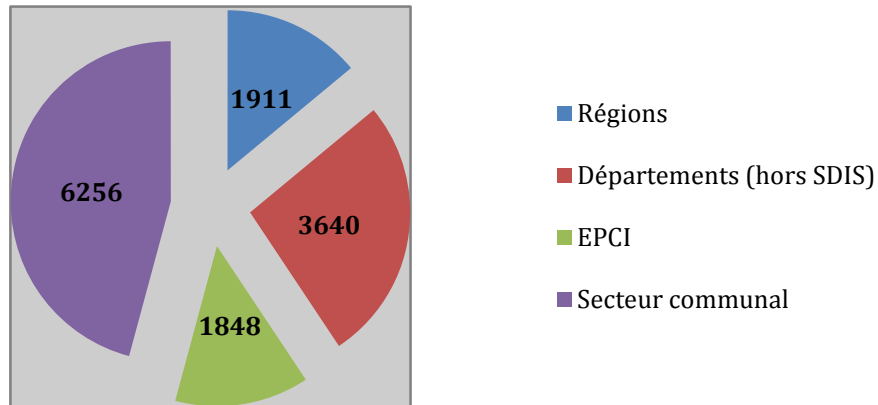
*Source : Mission d'après données UGAP. * Chiffre d'affaires : commandes enregistrées.*

Annexe IV

En 2015, 13 700 collectivités territoriales sont clientes de l'UGAP, dont la totalité des conseils régionaux et départementaux, mais seulement 5 500 communes (graphique 14).

En effet en 2015, **le taux de couverture de l'UGAP des communes s'élève à seulement 15 %** (tableau 8). Il est fonction de la dimension de la commune : l'UGAP compte en effet toutes les communes de plus de 50 000 habitants parmi ses clients mais seulement 6 % des communes de moins de 1 000 habitants.

Graphique 14 : Nombre de collectivités territoriales clientes de l'UGAP en 2015 en fonction de l'échelon territorial



Source : Mission d'après données UGAP. NB. Régions couvrant les conseils régionaux, lycées publics généraux et professionnels et opérateurs régionaux ; départements couvrant les conseils départementaux, les collèges et autres établissements d'enseignement et les régies départementales ; EPCI couvrant également les sociétés d'économie mixte ; secteur communal couvrant les communes, les caisses des écoles et coopératives scolaires, les centres communaux d'action sociale et les régies municipales.

Tableau 8 : Part des communes et intercommunalités clientes de l'UGAP en fonction de leur dimension et de leur régime fiscal (2015)

	Collectivités clientes de l'UGAP (a)	Nombre total de collectivités (b)	Taux de couverture par l'UGAP (a/b)
Communes en fonction de leur population			
Plus de 50 000 habitants	115	113	102 %
Entre 10 000 et 50 000 habitants	685	788	87 %
Entre 50 000 et 10 000 habitants	709	1 089	65 %
Entre 1 000 et 5 000 habitants	2 292	7 685	30 %
Moins de 1 000 habitants	1 644	26 854	6 %
EPCI avec ou sans fiscalité propre			
Syndicats	848	12 666	7 %
EPCI à fiscalité propre	932	2 133	44 %

Source : Mission d'après données UGAP (clients) et chiffres collectivités locales (DGCL).

4.2.2. Malgré le développement de relations partenariales privilégiées avec certaines collectivités, l'UGAP dispose encore de marges de progrès pour élargir son offre et sa part de marché

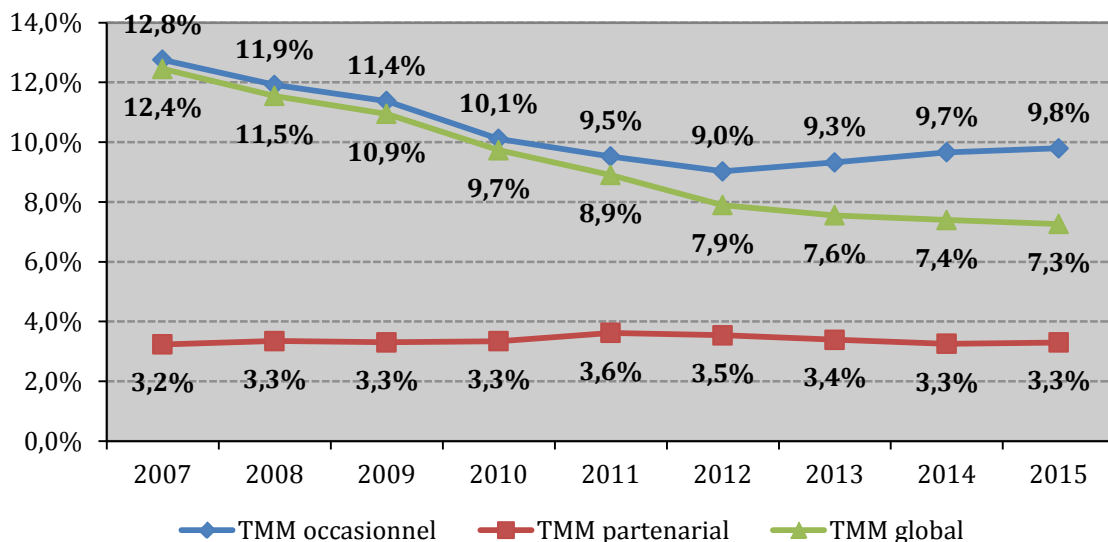
4.2.2.1. Le développement de relations dites « partenariales » permet à l'UGAP de proposer une tarification allégée aux collectivités partenaires

La tarification (ou taux de marge) de l'UGAP est, selon la direction de l'établissement, établie de sorte à assurer la couverture de l'ensemble des coûts (prix d'achat et coûts de fonctionnement). Grâce à l'augmentation du volume d'affaires, **le taux de marge moyen réalisé par l'UGAP avec les collectivités territoriales a chuté de 12,45 % en 2007 à 7,26 % en 2015** (graphique 15)²⁹.

Ce taux de marge moyen varie en fonction :

- ◆ des produits achetés, à savoir de leur coût d'acquisition, de leur volume d'achat ainsi que de l'accompagnement nécessaire avant ou après leur vente ;
- ◆ du type de relations commerciales entretenues par l'UGAP avec les collectivités publiques :
 - dans le cadre de relations occasionnelles et « non structurées » (hors partenariat), les collectivités se voient appliquer une tarification « standard » ou une tarification dite « grand compte » (par minoration de la tarification « standard » à partir d'un certain volume d'achats) ;
 - **dans le cadre de relations dites « partenariales », dans lesquelles les personnes publiques (ou leur groupement) s'engagent à un achat pluriannuel minimum de fournitures ou de services (sur un « univers d'achat »), la tarification est réduite** (avec un taux de marge moyen de 3,30 % en 2015, soit 4,0 points de moins que le taux de marge moyen global).

Graphique 15 : Évolution du taux de marge moyen (TMM) de l'UGAP avec les collectivités territoriales entre 2007 et 2015

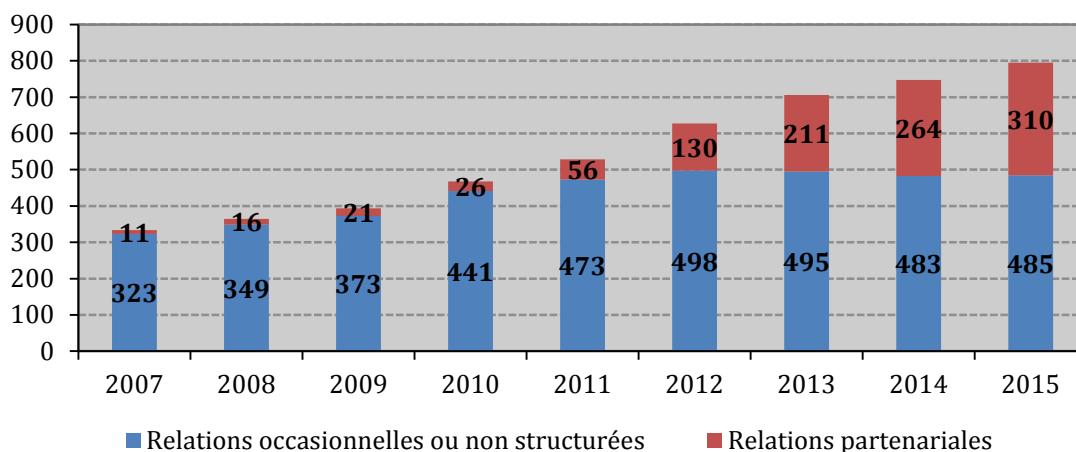


Source : Mission d'après données UGAP.

²⁹ Le taux de marge moyen global de l'UGAP (avec l'ensemble de ses clients) a chuté de 9,11 % en 2007 à 4,91 % en 2015.

Ce type de relations partenariales entre l'UGAP et les collectivités s'est fortement développé à partir de l'année 2010, lors de l'abaissement du seuil d'engagement de 10 à 5 M€ HT sur 3 à 4 ans³⁰. Le chiffre d'affaires réalisé par l'UGAP avec les collectivités territoriales dans le cadre de relations partenariales est ainsi passé de 16 M€ HT en 2009 à 182 M€ HT en 2015 (graphique 16). En 2015, il concerne environ un tiers des commandes des communes, EPCI et départements.

Graphique 16 : Chiffre d'affaires* de l'UGAP avec les collectivités territoriales entre 2007 et 2015 en fonction du type de relation commerciale (montants en M€ HT)



*Source : Mission d'après données UGAP. * Chiffre d'affaires : commandes enregistrées*

Les conventions de partenariat offrent une souplesse très intéressante pour les collectivités, comme l'illustrent la convention entre l'UGAP et la ville de Marseille, celle avec la métropole de Lyon (les communes membres bénéficient des tarifs de la métropole) ou celle entre l'UGAP et la centrale d'achat Approlys (idem pour les membres du GIP).

Encadré 15 : Relations partenariales entre l'UGAP et la ville de Marseille

Avant 2011, la ville de Marseille recourait déjà à l'UGAP dans des domaines variés et bénéficiait d'un tarif « grand compte ». À cette époque, chaque service traitait directement avec l'UGAP, sans pilotage centralisé.

À compter de 2011, la ville et l'UGAP ont conclu une convention de partenariat (pour la période 2011-15), grâce à laquelle :

- « *la ville n'est plus un simple client, elle devient un partenaire* », en participant à la préparation des cahiers des charges, en bénéficiant d'un tarif « partenarial », en recevant des conseils (par exemple, d'un architecte d'intérieur pour l'aménagement des bureaux) ; cet appui accru de l'UGAP lui permet de recentrer ses propres ressources sur le cœur de métier et les domaines spécifiques de la ville, auxquels l'UGAP n'a pas vocation à répondre ;
- « *le pilotage des relations ville / UGAP est centralisé et évalué* », le suivi du partenariat étant réalisé par la direction de la commande publique de la ville (qui organise des comités de pilotage deux fois par an), même si les services gardent leur autonomie dans le choix du recours ou non à l'UGAP.

Sur les 60 M€ de dépenses réalisées en 2012 et mai 2015 par la ville de Marseille auprès des l'UGAP (tous « univers d'achats » confondus), les gains atteindraient 5 M€*, auxquels s'ajoutent les économies en matière de ressources affectées à la passation des marchés (estimées à 750 K€/an).

*Source : Mission d'après le « récapitulatif des relations entre la ville de Marseille et l'UGAP » (29 septembre 2015). * Gains calculés à partir du tarif partenarial, des frais de passation des marchés non engagés et des variations à la baisse des prix des marchés UGAP sur la période.*

³⁰ Délibération du conseil d'administration de l'UGAP du 12 avril 2010.

Annexe IV

À noter cependant qu'en 2015, si les collectivités territoriales représentent 26 % du chiffre d'affaires de l'UGAP, l'activité réalisée avec les collectivités dans un cadre partenarial (182 M€ HT) ne représente que 10 % de l'activité partenariale de l'UGAP (1,75 Mds€).

4.2.2.2. Les insatisfactions exprimées par les collectivités territoriales portent sur la tarification de l'UGAP mais également sur la qualité du service rendu

Les collectivités rencontrées par la mission soulignent deux **intérêts majeurs** du recours à l'UGAP :

- ◆ d'une part, le **gain économique** pour les achats récurrents, banalisés et massifiés (essentiellement pour les grandes collectivités) ;
- ◆ d'autre part, le **gain de temps** et la réactivité (en particulier pour les plus petites collectivités, lorsqu'un besoin d'achat est urgent et que la procédure est trop complexe, trop longue ou est restée infructueuse) ;
- ◆ à titre subsidiaire, certaines collectivités ont souligné l'intérêt du recours à l'UGAP pour certains marchés complexes ou techniques, comme le marché des véhicules électriques ou les marchés énergétiques (carburants, gaz).

Plusieurs éléments expliquent le caractère limité de la part de marché et de la relation partenariale entre l'UGAP et les collectivités territoriales :

- ◆ le **manque d'attractivité des tarifications de l'UGAP pour les collectivités**, notamment les plus petites qui éprouvent des difficultés à massifier leurs achats, à les standardiser et à s'engager dans une démarche de planification pluriannuelle ;
- ◆ certaines **réticences, limites et insatisfactions rapportées à la mission sur les prestations de l'UGAP**, notamment :
 - l'insuffisant recours de l'UGAP aux fournisseurs locaux (l'allotissement des marchés de l'UGAP est généralement national, parfois régional) ;
 - les défauts dans le suivi de l'exécution contractuelle de certains marchés (délais de livraisons, difficile articulation avec les chaînes d'approvisionnement locales, etc.), qui s'expliquent entre autres par le portage de l'essentiel des marchés au niveau central de l'UGAP et par les difficultés qui en découlent pour le réseau ;
 - la crainte d'une externalisation excessive de l'acte d'achat des collectivités et d'une dépossession des décideurs locaux des instruments constitutifs d'une fonction achats.

Tableau 9 : Avantages et inconvénients du recours à l'UGAP pour les collectivités territoriales

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gain économique obtenu grâce au volume (<i>a fortiori</i> en cas de convention partenariale pluriannuelle avec l'UGAP) ▪ Sécurisation juridique et gain en temps grâce à l'externalisation de la procédure d'achat ▪ Gain en qualité procédurale pour certains marchés complexes ou techniques (recours à des ressources humaines professionnalisées) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accompagnement limité dans la démarche achat des collectivités ▪ Moindre attractivité tarifaire pour les petites collectivités (faute d'un volume suffisant) ▪ Reproche d'un recours insuffisant aux fournisseurs locaux ▪ Défauts dans le suivi de l'exécution contractuelle ▪ Pour certaines collectivités, nécessaire adaptation de la chaîne d'approvisionnement

Source : Mission.

Annexe IV

Concrètement, il pourrait s'agir pour l'UGAP de **proposer aux plus grandes collectivités des solutions partenariales souples qui s'élargiraient automatiquement aux petites collectivités du territoire**, par exemple portées par les structures intercommunales ou par des centrales d'achat locales (cf. cas précités de la métropole de Lyon et d'Approllys). Pour qu'une telle démarche soit rentable, un véritable travail de mutualisation doit être mené en amont par les plus grandes structures (EPCI, centrales locales, etc.), afin que l'engagement du volume de la convention partenariale soit effectivement atteint.

Deuxièmement, l'UGAP gagnerait à **améliorer le service offert aux collectivités d'une taille modeste avec des outils adaptés à leur maillage territorial** (renforcement de l'interface de service après-vente, travail sur les délais de livraison, développement d'outils de suivi des commandes, etc.). Si les moyens de l'UGAP devaient être accrus dans son réseau, une telle évolution devrait être compensée, soit par une amélioration de l'efficacité des moyens actuels de l'opérateur, soit par une hausse tarifaire ; le cas échéant, ce choix stratégique doit être évalué et entériné par la gouvernance de l'établissement.

Enfin, compte tenu de l'importance de l'aspect « local » de l'achat pour les collectivités, l'UGAP peut encore davantage :

- ◆ **faire connaître l'impact économique de son achat sur le territoire ;**
- ◆ retenir un allotissement fin des marchés (à un niveau infrarégional) lorsqu'il n'implique pas de dégradation économique de l'offre ;
- ◆ **articuler l'offre proposée par l'UGAP avec celle des centrales locales** (voir ci-dessous).

4.3. Les centrales d'achat locales, qui se développent sur les territoires, devraient se positionner en complémentarité avec les solutions existantes

4.3.1. Les centrales d'achat locales, dont le développement sur les territoires est récent, rencontrent des défis de fonctionnement

4.3.1.1. Les centrales d'achat locales identifiées par la mission proposent un outil d'ingénierie de commande publique particulièrement utile aux petites entités du territoire

Avec une antériorité moindre que dans le secteur hospitalier³¹, un certain nombre de centrales d'achat locales existent et se développent.

La mission a identifié cinq expériences de centrales d'achat locales, dont les principales caractéristiques sont synthétisées dans le tableau 10 :

- ◆ deux initiatives interdépartementales ayant le souci d'**offrir un outil d'ingénierie de la commande publique** au profit des plus petites collectivités et des collègues :
 - Cap'Oise-Picardie, sous l'impulsion du conseil départemental de l'Oise en 2009 ;
 - Approlys, avec l'appui des conseils départementaux du Loiret, du Loir et Cher et de l'Eure et Loire en 2014 ;
- ◆ deux initiatives régionales visant à **massifier les achats** du conseil régional et de ses opérateurs (notamment du réseau des lycées) :
 - Cap'Aqui, sous l'impulsion du conseil régional d'Aquitaine depuis 2008 ;
 - Centr'Achat, avec l'appui du conseil régional du Centre en 2014 ;
- ◆ une expérience interrégionale, *via* l'association EPSILON qui rassemble l'ensemble des régions pour les achats de logiciels et systèmes d'information.

Au-delà des différences d'objectifs, d'échelles et de structures juridiques, la dualité des modèles économiques retenus est marquante :

- ◆ la seule centrale locale proposant un service d'« achat – revente » est Cap'Oise-Picardie (à l'exception des marchés de travaux et d'énergie) ; elle est la seule à avoir retenu un **modèle « commercial »**, avec une gestion de droit privé (recrutements contractuels, comptabilité de droit privé) et un financement par perception de commissions sur les ventes ;
- ◆ les autres centrales proposent des services d'intermédiation (pour la passation de marchés), avec un **modèle « public »**, fonctionnant essentiellement grâce aux moyens mis à disposition par les collectivités fondatrices.

³¹ UniHA, Unicancer, Résah IDF...

Tableau 10 : Analyse comparée des caractéristiques des centrales d'achat locales

	Cap' Oise-Picardie	Approlys	Centr'Achat	Cap'Aqui	EPSILON
STRUCTURE	9 avril 2009	14 février 2014	Juin 2014	2008	23 juillet 2012
Date de création			Initialement association loi 1901 ; GIP depuis juillet 2015	Association loi 1901	Association loi 1901
Structure juridique	Association loi 1901	GIP	Régional	Régional	Interrégional
Échelon territorial	Départemental (Oise) voire régional (Picardie)	Interdépartemental			
Collectivité(s) fondatrice(s)	Conseil départemental de l'Oise (CD 60)	Conseils départementaux de l'Eure et Loire (CD 28), du Loir et Cher (CD 41) et du Loiret (CD 45)	Conseil régional du Centre	Conseil régional d'Aquitaine, Bordeaux Métropole et mairie de Floirac	Conseils régionaux de l'Aquitaine, du Centre, d'Île-de-France, de Lorraine, de Pays de la Loire et de Rhône-Alpes
Nombre de membres	18 membres en février 2016	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 membres en février 2014 ▪ 599 membres en février 2016 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 15 membres en juin 2014 ▪ 158 membres en février 2016 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 834 membres en 2013 ▪ 1350 membres en 2015 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 23 régions fin 2015 ▪ 14 nouvelles régions début 2016
Bénéficiaires	Organismes publics ou privés de la région Picardie, sans obligation d'être membre de l'association	Organismes publics et privés de la région Centre-Val de Loire	Organismes publics et privés de la région Centre-Val de Loire	Acheteurs publics de la région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes	Régions
Nombre de bénéficiaires	472 en 2015	599 en février 2016	158 en février 2016	-	-
<i>Dont : part de bénéficiaires publics</i>	100 %	100 %	96 %	100 %	100 %
<i>Dont : part de CT* bénéficiaires</i>	62 %	45 %	20 %	-	-
Segments d'intervention	Segments de travaux et de fournitures « banalisés », notamment de matériel informatique, de denrées alimentaires et de produits d'entretien	Segments d'achat dont l'offre est régionale ou nationale (ex : énergie, véhicules)	Segments de produits et de services standards, selon les demandes des membres, à commencer par l'énergie et les fournitures	Segments de fournitures et services « banalisés », notamment d'informatique, mobilier, photocopieurs, produits d'entretien	Segments des systèmes d'information et du numérique

Annexe IV

Caractéristiques	Cap' Oise-Picardie	Approlys	Centr'Achat	Cap'Aqui	EPSILON
Volume d'affaire	<ul style="list-style-type: none"> 20,0 M€ HT en 2010 44,5 M€ HT en 2015 	<ul style="list-style-type: none"> Au moins 27,9 M€ en 2015 (volumes d'achat minimum des adhérents) 	<ul style="list-style-type: none"> Environ 10,0 M€ en 2015 	<ul style="list-style-type: none"> 4,7 M€ en 2013 9,0 M€ en 2015 	Nd.
Gain affiché sur le volume d'achat	-	Au moins 4,6 M€ (soit 16 %) en 2015	<ul style="list-style-type: none"> 33 % sur le segment du gaz naturel ; manque de recul sur les autres familles 	Nd.	Nd.
Budget de fonctionnement	854 K€ en 2015	440 K€ en 2016 (y. c. moyens mis à disposition)	125 K€ en 2016 (hors moyens mis à disposition)	Nd.	38 K€ en 2015
Modèle de financement	<ul style="list-style-type: none"> Prêt initial du CD 60 pour constituer un fonds de roulement Financement grâce aux commissions perçues sur les ventes (absence de subvention du CD 60), avec un taux de marge d'environ 4,5 % 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel et matériel (locaux, véhicules, fournitures...) mis à disposition par les CD membres du GIP Contributions et cotisations des membres pour le budget de fonctionnement non couvert (74 K€ en 2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel et locaux mis à disposition par les membres (mise à disposition ou cumul d'activité) Cotisations des membres pour les dépenses de fonctionnement (y compris un recrutement contractuel) 	Nd.	<ul style="list-style-type: none"> Cotisations des membres
Effectifs	13,8 ETP (14 personnes)	6,85 ETP (soit plus de 30 agents)	Au moins 1 ETP	10 personnes	Nd.
Statut du personnel	Agents recrutés par la centrale, sous contrat de droit privé	Agents mis à disposition par les CD 28, 41 et 45	<ul style="list-style-type: none"> Agents du CR mis à disposition ou en cumul d'activité Agent recruté par la centrale, sous contrat de droit privé 	Nd.	Nd.
Régime comptable	Comptabilité privée	Comptabilité publique	Comptabilité publique	Nd.	Nd.

Source : Mission d'après éléments transmis par les centrales.* Hors EPLE, SDIS, OPAC, etc.

4.3.1.2. Les centrales d'achat locales mettent en avant une offre de services de proximité, mais leurs difficultés de fonctionnement ne doivent pas être sous-estimées

Les centrales d'achat locales mettent en avant une « plus-value » différente de celle de l'UGAP, basée sur leur spécificité de centrales « locales ».

Le principal atout valorisé est ainsi celui de l'**offre d'une ingénierie de commande publique de proximité**, qui prend plusieurs formes :

- ◆ la **proximité « professionnelle »** : une équipe de professionnels entretient des relations personnelles entre la centrale d'achat et les services des collectivités. Ainsi, Cap'Oise-Picardie indique éviter les solutions « dépersonnalisées » (type numéro vert ou adresse mail générique) et désigner des correspondants de sorte à ce que les collectivités aient des interlocuteurs clairement identifiés ;
- ◆ l'**ancrage territorial** : le recours, dans le respect du cadre juridique, à des entreprises localement implantées grâce à la connaissance du tissu local, la valorisation de la rapidité d'intervention, etc. ;
- ◆ l'**ingénierie de commande publique** : les centrales locales offrent aux collectivités des compétences et expertises dont elles sont insuffisamment pourvues en interne, permettant une sécurisation juridique et une meilleure définition du besoin.

En pratique, la mission a constaté un **faible nombre de centrales d'achat locales créées** et la concentration de leur activité sur la passation des marchés (rares sont en effet les centrales locales qui se livrent à une activité de type achat/revente). Bien que nombre de collectivités aient conscience de l'intérêt d'une centrale d'achat locale, **leur développement rencontre des difficultés d'ordre politique et économique.**

Comme en témoigne la création quasi-concomitante de deux centrales d'achat sur un même territoire (Centr'Achat et Approlys dans la région Centre), les premiers enjeux du bon fonctionnement d'une centrale d'achat locale sont en effet politiques :

- ◆ la centrale d'achat peut être perçue comme un « écran » entre les fournisseurs locaux et le donneur d'ordre qu'est la collectivité territoriale, amoindrissant ce faisant le rôle économique de la collectivité ;
- ◆ les différents donneurs d'ordre de la centrale doivent s'accorder sur des objectifs communs, sachant que l'achat public peut en poursuivre de nombreux (développement durable, insertion sociale, etc.) ;
- ◆ l'effet d'entraînement des plus grandes collectivités du territoire³² est indispensable pour obtenir des prix attractifs, même si ces collectivités peuvent bénéficier de tarifs intéressants sans agréger les besoins de plus petites collectivités ;
- ◆ la conviction des collectivités du territoire est indispensable, notamment sur les gains achats qu'elles peuvent envisager en recourant à la centrale – ce qui explique le choix des centrales d'achat locales de la région Centre de commencer par le segment de l'énergie, dont la massification leur a permis d'obtenir en 2015 un gain tarifaire important dans un contexte d'ouverture à la concurrence³³.

³² Par exemple en 2015, le conseil départemental de l'Oise représente 66 % des commandes de Cap'Oise-Picardie (31 % des commandes de fournitures).

³³ Selon les éléments qu'elles ont transmis à la mission :

- Approlys a contractualisé une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les marchés complexes, qui l'a aidé à construire son premier marché relatif à la fourniture de gaz et d'électricité. Sur le marché de gaz, les gains obtenus par rapport aux tarifs réglementés de juin 2015 s'échelonnent entre - 12,3 % et - 14,6 % (prix fermes sur deux ans). Sur le marché d'électricité, les gains sont compris entre - 4,5 % et - 8,4 % par rapport aux tarifs réglementés (tarifs fixes sur trois ans) ;

Annexe IV

Les **défis de coordination opérationnelle** rencontrés par les groupements de commandes (cf. § 3.1) ne sauront être évités, notamment pour mettre en cohérence les besoins des clients.

Enfin, les **obstacles économiques** d'une centrale d'achat locale ne doivent pas non plus être sous-estimés :

- ◆ lorsque son modèle est « public », le financement des coûts de structure n'est pas sans poser des difficultés lorsque l'activité se développe avec la croissance des bénéficiaires, puisqu'il s'appuie :
 - essentiellement sur la mise à disposition de personnel et de matériel (locaux notamment) par la ou les plus grande(s) collectivité(s) ;
 - marginalement, sur les cotisations des collectivités bénéficiaires pour couvrir les autres coûts ;
- ◆ lorsque son modèle est « commercial », sa rentabilité n'est pas acquise dans la mesure où :
 - les prix offerts aux bénéficiaires de la centrale sont nécessairement renchérissés par la marge destinée à couvrir les coûts de structure ;
 - pour obtenir des prix compétitifs, la centrale doit générer un volume d'affaires suffisant sans coûts de structure excessifs ;
 - pour être plus intéressante que les groupements de commandes et que l'UGAP, elle doit pouvoir s'appuyer sur des équipes professionnelles et impliquées dans une relation de proximité avec les prescripteurs du besoin et les fournisseurs ;
 - la centrale doit concilier ce souci de rentabilité avec celui de l'achat local, qui implique généralement un allotissement géographique des marchés.

Tableau 11 : Avantages et limites au recours à une centrale d'achat locale pour les collectivités territoriales

Avantages	Limites
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gain tarifaire obtenu grâce au volume ▪ Sécurisation juridique et gain en temps grâce à l'externalisation de la procédure d'achat ▪ Pour certaines collectivités, gain en qualité procédurale pour certains marchés complexes ou techniques ▪ Services de proximité : <ul style="list-style-type: none"> - relations personnelles avec les bénéficiaires - souci de l'ancrage territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réticences politiques ▪ Par rapport à l'UGAP, compétitivité des tarifs conditionnée à un volume d'affaire suffisant sans coûts de structure excessifs ▪ Par rapport à un groupement de commandes, nécessite une coordination opérationnelle accrue ▪ Modèle de financement incertain : soit par une marge en cas d'achat-revente (qui renchérit les prix), soit par la mise à disposition de moyens par les grandes collectivités

Source : Mission.

-
- Centr'Achats gère un accord-cadre de fourniture de gaz naturel, qui aurait permis aux adhérents de réaliser des économies échelonnées entre 5 et 40 % (pour un montant total de 4 M€) et un accord-cadre de fourniture d'électricité, dont les marchés subséquents montrent une économie comprise entre 5 et 10 %.

4.3.2. La mission considère l'intervention de centrales d'achat locales opportune pour coordonner et massifier l'expression des besoins des acheteurs locaux, en complémentarité avec les solutions existantes, et pour proposer un appui d'ingénierie de commande publique aux petites collectivités

Le recours à une centrale d'achat locale semble *a priori* intéressant dans au moins deux situations :

- ◆ lorsqu'une collectivité d'une certaine dimension souhaite faire bénéficier d'autres collectivités plus modestes du volume de ses achats et de son expertise ;
- ◆ lorsqu'un groupement de commandes atteint un certain volume, et qu'il convient de mutualiser et stabiliser les coûts de coordination et de structure impliqués par le groupement.

Proposition n° 3 : Positionner les centrales d'achats locales en complémentarité avec les solutions existantes, notamment sur l'expression du juste besoin des acheteurs locaux (standardisation, coordination et mutualisation), sur l'accompagnement et le conseil des collectivités les plus modestes (en tant qu'auxiliaire d'achat) et sur les segments dont l'offre est locale (en articulation avec les offres de l'UGAP, c'est-à-dire en particulier sur les segments sur lesquels l'UGAP n'intervient pas).

4.3.2.1. Le bon fonctionnement d'une centrale d'achat locale implique, a minima à son lancement, l'appui d'une ou plusieurs grandes collectivités

Sur la base des retours d'expérience recueillis³⁴, y compris dans le secteur hospitalier (cf. notamment l'exemple du Résah IDF dans l'encadré 16), la mission a identifié plusieurs **facteurs de succès** du lancement et du fonctionnement d'une centrale d'achat locale :

- ◆ *a minima* au lancement, l'**adossement à une grande collectivité**, qui fournit un premier volume d'achats, une expertise professionnelle et une visibilité indispensables au fonctionnement de la centrale ;
- ◆ une **intervention large, au profit d'une diversité d'acteurs**, quelle que soit leur nature juridique, dès lors que leurs achats sont mutualisables ;
- ◆ le **choix de segments d'achat sur lesquels les gains obtenus, notamment tarifaires, sont rapides**, pour s'assurer la confiance des membres et créer un effet d'entraînement, indispensables au développement du volume d'activité (cf. analyse des segments mutualisables au § 2.3.1) ;
- ◆ la **qualité du service** offert par la centrale, qui doit être marquée par la proximité des usagers, la simplicité d'utilisation, la transparence des processus décisionnels et la clarté des règles de commande publique appliquée (sans pour autant déresponsabiliser les collectivités qui recourent à la centrale) ;
- ◆ la présence de **services d'accompagnement au changement**, afin que les services à la culture juridique, auparavant chargés de la passation des procédures, développent une culture d'achat, désormais tournée vers l'expression du besoin et d'une stratégie.

En revanche, pour la mission, **l'échelon territorial d'appui de la centrale ne semble pas déterminant**, si ce n'est qu'une échelle supra-départementale paraît un minimum.

³⁴ Voir notamment la fiche pratique d'Olivier de Cointet et Romain Roguet sur « les centrales d'achat publiques : l'exemple de l'Oise-Picardie » (août-septembre 2015).

Encadré 16 : Mutualisation des achats dans le domaine hospitalier et expérience de la centrale d'achat francilienne du Résah IDF

Dans les établissements de soin, la démarche de performance hospitalière pour des achats responsables (PHARE) lancée en 2011 s'appuie sur les instruments classiques de la commande publique (accords-cadres et marchés à bons de commande, groupements de commandes, centrales d'achat) et sur des instruments spécifiques au domaine hospitalier (comme le groupement hospitalier de territoire (GHT) ou le groupement de coopération sanitaire (GCS)).

Les mutualisations s'opèrent à différentes échelles territoriales :

- au niveau national, en appui sur au moins trois structures d'achats professionnels pour les établissements de santé publics et privés : Uni-HA, Unicancer Achats (qui est un GCS) et l'UGAP ;
- au niveau régional, le Résah IDF (qui est un groupement d'achats) dispose d'une importance notable dans la région francilienne et s'étend sur le reste du territoire national, sous la forme d'un réseau de 26 groupements d'achats régionaux, dénommé Alliance Groupement ;
- au niveau infrarégional, grâce à des mutualisations *ad hoc* entre établissements (par exemple l'agence générale des équipements et produits de santé (AGEPS) de l'AP-HP).

Les centrales d'achat dédiées au secteur médical (comme Uni-HA) s'articulent avec l'UGAP, qui intervient à la fois sur les achats médicaux et sur des achats transverses plus génériques (cf. encadré 14).

À titre d'exemple, le **Résah IdF est une centrale d'achat destinée aux hôpitaux franciliens**, constituée en groupement d'intérêt public (GIP). Elle représente aujourd'hui un des principaux opérateurs spécialisés dans la mutualisation et la professionnalisation des achats du secteur sanitaire et médico-social public et privé non lucratif. Ses 140 adhérents, de natures diverses (établissements sociaux mais également centres communaux d'action sociale, établissements et services médicaux-sociaux...) représentent un portefeuille d'achats annuels avoisinant les 1,5 Md€. Outre son rôle de mutualisation, le Résah IDF propose également des services d'accompagnement, de transformation et d'appui à la performance de la fonction achats et logistique des établissements de santé. Il gère en effet un centre de ressources d'expertise, qui propose une offre de formations sur l'achat et de conseil aux établissements qui souhaitent rejoindre les groupements hospitaliers de territoire (GHT).

Outre l'opportunité de massification liée aux groupements, ces derniers sont également une **opportunité d'échange « vertueux »** entre le responsable des achats dans les établissements et les groupements :

- le groupement fournit une expertise et/ou un appui méthodologique au responsable dans l'établissement adhérent et l'encourage à impliquer les prescripteurs ;
- le responsable de l'établissement adhérent stimule la performance du groupement et, lorsqu'il est satisfait, il encourage les acheteurs de son entourage à adhérer au groupement.

Le nombre important et la relative dispersion de ces groupements d'achats intervenant à différents niveaux territoriaux et selon différents états d'avancement des mutualisations en matière d'achats hospitaliers laissent suggérer qu'**un resserrement graduel des acteurs et un mouvement de concentration permettraient d'intensifier l'impact des mutualisations** et de professionnaliser encore davantage le secteur. La création des groupements hospitaliers de territoire (GHT) dans la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé devrait contribuer à cette rationalisation du paysage.

Source : Mission d'après présentation du projet PHARE (DGOS - 20 mars 2012), rapport IGF-IGAS sur les dispositifs médicaux (2015), site internet du Résah IDF et entretiens.

4.3.2.2. L'intervention des centrales d'achat locales est particulièrement intéressante sur la mutualisation de certains marchés de fournitures, en complément de l'UGAP, et sur l'offre de services de conseil aux acheteurs

En ce qui concerne les segments d'achats pertinents, compte tenu de la nécessité de générer un volume d'affaire suffisant sans coûts de structure excessifs, les **marchés de fournitures**³⁵ combinent plusieurs intérêts :

- ◆ dans un souci d'effet volume, la massification d'achats banalisés (plus aisée pour les fournitures que les services) ;
- ◆ dans un souci de maîtrise des coûts, le choix de marchés n'exigeant ni une expertise technique ou spécialisée en amont, ni un suivi chronophage en aval.

Certaines familles d'achat se prêtent particulièrement à l'achat par une centrale locale, comme :

- ◆ **le matériel informatique**, dont les caractéristiques sont trop techniques pour être portés par des petites entités et les marchés sont marqués par la dispersion de la demande face à l'offre ;
- ◆ les **denrées alimentaires**, qui concernent un nombre important d'établissements locaux gérés par tous les échelons de collectivités territoriales (établissements scolaires et établissements sociaux) et sont marquées par un enjeu de proximité, avec le souci d'offrir des produits frais et d'utiliser des circuits locaux.

À l'image du secteur hospitalier, et comme recommandé par le rapport Bourquin³⁶, la mission considère que **l'intervention des centrales locales doit s'articuler avec les solutions existantes, notamment avec celle de l'UGAP.**

Leur intervention semble particulièrement utile pour :

- ◆ **agréger la demande locale**, en standardisant et mutualisant l'expression des besoins des petites collectivités sur le territoire ;
- ◆ **compléter l'offre de l'UGAP**, notamment sur les segments dont l'offre est locale (et non nationale) et sur des segments sur lesquels l'UGAP n'intervient pas (comme les denrées alimentaires, les mutuelles de fonctionnaires, les petits travaux de voirie et espaces verts, les sels de déneigement, les feux d'artifice, etc.) ;
- ◆ **proposer des services d'« auxiliaire d'achat »**, comme l'autorise l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics³⁷, afin de compléter l'objectif d'ingénierie de la commande publique au profit des petites collectivités. Ces services répondraient à un véritable besoin exprimé par les acheteurs publics locaux, à l'image de l'expertise offerte par le Résah IDF aux établissements hospitaliers qui en expriment le besoin (cf. encadré 16).

³⁵ Les marchés de fournitures portés par Cap'Oise-Picardie représentent 70 % des commandes réalisées en 2015 (hors commandes du conseil départemental de l'Oise), avec certaines familles d'achat particulièrement dynamiques, comme :

- les matériels informatiques (dont les marchés ont augmenté de 40% entre 2014 et 2015) ;
- les produits d'entretien et d'hygiène (dont le volume d'affaire a été multiplié par 5 entre 2014 et 2015) ;
- les denrées alimentaires.

³⁶ Rapport d'information sénatorial sur la commande publique, de Martial Bourquin (octobre 2015).

³⁷ Par ailleurs, à compter du 1^{er} avril 2016, une centrale d'achat peut offrir, en sus des outils de mutualisation, des services d'« auxiliaire d'achat » (article 26 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics), à savoir :

- la mise à disposition d'infrastructures techniques pour aider les acheteurs à passer leurs marchés ;
- des conseils sur la conception et le déroulement des procédures de passation des marchés ;
- la préparation et la gestion des procédures de passation, au nom et pour le compte de l'acheteur.

4.3.2.3. Une diversité de statuts juridiques est envisageable pour une centrale d'achat locale, en fonction des objectifs de ses fondateurs³⁸

À la lumière des échanges de la mission avec les centrales locales et avec la DAJ, **aucune conclusion définitive ne saurait être tirée sur la structure se prêtant le mieux à la création d'une centrale d'achat.** Le choix d'une structure semble devoir plutôt être guidé par l'objectif de souplesse ou le souci de sécurité et de stabilité des protagonistes.

Selon les éléments transmis à la mission par la DAJ, l'ensemble des structures présentées ci-dessous (dont l'analyse n'a pas de prétention exhaustive) a la possibilité d'assumer des missions de centrale d'achat.

Aucune centrale d'achat locale n'a pour l'instant pris la forme d'une société, même si ce serait possible :

- ◆ une société d'économie mixte (SEM), créée dans les conditions de l'article L. 1521-1 du CGCT, peut exercer toute activité économique dès lors que cette activité répond à un intérêt général, même sans carence de l'initiative privée³⁹, sachant que le caractère d'intérêt général d'une centrale d'achat a été reconnu dans la mesure où elle a pour objectif de faciliter l'exercice de compétences des collectivités territoriales (décision *Camif* du Conseil d'État du 27 juillet 2011⁴⁰). Les SEML peuvent agir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital (art. L. 1523-1 du CGCT) ;
- ◆ une société publique locale (SPL), créée dans les conditions de l'article L. 1531-1 du CGCT, pourrait être constituée par les collectivités territoriales dès lors que l'activité de centrale d'achat a été reconnue d'intérêt général eu égard aux économies qu'elle permet de réaliser et dans la mesure où elle permet d'améliorer l'efficacité des organisations publiques (cf. décision du Conseil d'État de 2011 précitée). Le champ d'intervention d'une SPL est limité quant à son objet, son secteur géographique comme ses bénéficiaires (elle ne peut intervenir que pour le compte de ses actionnaires).

Pour rappel toutefois, la structure doit respecter les règles de la commande publique pour pouvoir être considérée comme pouvoir adjudicateur : pour une personne morale de droit privé, cela implique de remplir quatre critères : (i) ne pas satisfaire que des besoins industriels ou commerciaux, (ii) être financé majoritairement par un pouvoir adjudicateur, (iii) avoir sa gestion soumise au contrôle d'un pouvoir adjudicateur et (iv) avoir des organes dirigeants composés de représentants de pouvoir adjudicateur, ce qui signifie de consacrer leur activité d'achats pour les besoins des collectivités qui les créent, et être financées, contrôlées et dirigées par les collectivités territoriales qui les créent.

La structure de l'association, qui est celle de Cap'Aqui et de Cap'Oise-Picardie, présente l'avantage de sa souplesse :

- ◆ la mission d'une centrale d'achat compatible avec l'objet d'une association dès lors qu'elle n'a pas un but lucratif, et une association peut être considérée comme pouvoir adjudicateur dès lors qu'elle respecte les règles de la commande publique ;
- ◆ l'association présente une forte souplesse de gestion, puisque sa création est facile (simple déclaration à la préfecture), comme l'adhésion et le retrait des membres (modalités prévues par les statuts), l'organisation des organes de décision (libre). Il n'existe pas d'obligation de capital et la durée de l'association est potentiellement indéterminée. Enfin, elle peut choisir une comptabilité privée ou publique (si les statuts

³⁸ Source : notes de la DAJ (mars 2015) et article de Thomas Rouveyran et Aliona Stratula (SCP Seban et associés), « Quels organismes peuvent être qualifiés de centrale d'achat ? », 1^{er} décembre 2014.

³⁹ Conseil d'État, 5 juillet 2010, n° 308564. La notion d'intérêt général au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT a un contenu identique à celui de la notion d'intérêt public (cf. conclusions sur l'arrêt du 5 juillet 2010, n° 308564).

⁴⁰ Conseil d'État, 27 juillet 2011, *Camif*, req. n° 218067.

Annexe IV

le prévoient et après avis conforme du ministre chargé du budget) et peut recruter des agents de droit privé. Enfin, des organismes non membres de l'association peuvent bénéficier de son intervention ;

- ◆ en revanche, **le risque juridique de gestion de fait** existe, si l'association est considérée comme « transparente »⁴¹ ; le cas échéant, les agents de droit privé recrutés pourraient être requalifiés en agents de droit public.

La structure du groupement d'intérêt public (GIP), qui est celle d'Approlys et de Centr'Achats, sécurisent l'intervention de la centrale d'achat :

- ◆ le recours au GIP est possible s'il n'est envisagé que pour exercer une activité d'intérêt général à but non lucratif (comme gérer des moyens ou un service commun) ;
- ◆ elle offre d'abord une sécurité juridique contre le risque de qualification de gestion de fait pour les collectivités fondatrices ;
- ◆ elle permet une relative souplesse dans la gestion, autorisant une diversité de membres à adhérer, maintenant une autonomie financière sans obligation en capital, avec une durée potentiellement indéterminée. Lorsque le GIP est constitué exclusivement de personnes publiques soumise à un régime de comptabilité publique (comme les collectivités territoriales), le GIP est nécessairement soumis à ce régime. Le GIP peut intervenir pour des organismes non membres ;
- ◆ elle cependant doit faire face à des **pesanteurs procédurales** (rédaction d'une convention constitutive approuvée par l'État, signée par l'ensemble des membres ; adhésion des membres selon les conditions de la convention constitutive).

Il convient de noter qu'à ce jour, une centrale d'achat locale ne peut pas prendre la **structure d'un établissement public industriel et commercial (EPIC)**, sauf à être rattachée à l'État :

- ◆ cette structure serait certes cohérente avec l'activité d'« achat-revente » et serait potentiellement compétente sous réserve de respecter son principe de spécialité et d'être considéré comme un pouvoir adjudicateur. Elle offrirait une souplesse de gestion certaine et pourrait intervenir pour des entités non membres ;
- ◆ cependant, conformément à l'article 34 de la Constitution, un tel EPCI devrait se rattacher à une catégorie prévue par la loi : dès lors, s'il était souhaité de créer des centrales d'achat locales non rattachées à l'État⁴², la création d'une telle nouvelle catégorie par la loi serait certainement nécessaire.

En tout état de cause, **en raison des risques juridiques associés à la passation des marchés, il est recommandé de recourir à une structure dont l'assise juridique est précise et détaillée.**

Proposition n° 4 : Étudier l'opportunité de créer un cadre juridique *ad hoc* pour que les centrales d'achat locales prennent la forme d'EPIC locaux, c'est-à-dire rattachés à une ou plusieurs collectivités, avec une spécialité fonctionnelle (conforme aux missions d'une centrale d'achat prévues par le droit) et géographique.

⁴¹ « Lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente » (Conseil d'État, 21 mars 2007, n°281796 ; Crim. 7 novembre 2012, n° 11-82961). *A contrario*, une association n'est pas transparente lorsqu'elle dispose d'une « autonomie de fait suffisante à l'égard de la collectivité qui l'a suscitée et qui contribue à la financer » (rapport du Conseil d'État sur les associations, 2000).

⁴² Un nouvel EPIC ayant une activité de centrale d'achat et rattaché à l'État (voire à l'UGAP) pourrait *a priori* être créé.

5. Les démarches d'achat groupé devraient être articulées avec celles de mutualisation des services chargés des achats

Outre l'objectif de massification des volumes d'achats, **le levier de la mutualisation peut également être utilisé en matière d'expertise, notamment au niveau intercommunal.**

5.1. Outre l'achat groupé auquel elle s'associe généralement, la mutualisation des services achats est positive pour accroître l'expertise en la matière

La mission n'a pas été en capacité de chiffrer les effectifs dédiés à la « fonction achats » des collectivités territoriales, qui se confond encore largement avec la « fonction marchés »⁴³. Il lui a dès lors été impossible de chiffrer les économies envisageables sur la gestion des achats, notamment par la mutualisation des procédures de passation des marchés.

Les gains liés à la mutualisation des procédures de passation des marchés existent cependant (notamment de frais de publication et de dépenses de personnel dédié à la rédaction des actes et au suivi de la procédure) : selon le rapport Bourquin qui se base sur une étude pour la Commission européenne, « à partir de 5 participants, le coût par participant serait quasiment divisé par 4 en cas de mutualisation » (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Coût de la procédure de marché public, en fonction du nombre d'acheteurs publics parties au contrat, en Europe (montants en €)

	Coût total	Coût par participant
Seulement un participant (absence de mutualisation)	4 900	4 900
De 1 à 5 participants	4 500	1 800
De 6 à 10 participants	10 100	1 300
Plus de 10 participants	11 700	1 200

Source : Rapport Bourquin d'après PwC, ICF GHK, Ecorys, SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU, étude pour la Commission européenne (février 2014).

Plus encore que la mutualisation des coûts de passation des procédures, le partage voire la mutualisation des services et compétences d'achat **permettent de bénéficier de l'expertise d'acheteurs plus qualifiés**. Concrètement, la mutualisation des services d'achats permet à certaines collectivités en effet d'envisager le recrutement d'un acheteur professionnel.

La mutualisation des compétences est particulièrement utile pour la préparation des achats sur des marchés dont l'offre dépasse le niveau local, comme en témoignent l'expérience d'Approllys sur les véhicules⁴⁴ ou de Villeurbanne et Lyon sur l'énergie⁴⁵. Elle permet en effet de faciliter le montage des marchés et de disposer d'une expertise pour les marchés complexes.

⁴³ La « fonction achats » recouvre des processus qui ont pour objet d'acquérir les biens et les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité, alors que la « fonction marchés » rassemble les processus liés à la préparation et la passation des marchés publics, sous un angle juridique (cf. annexe V relative à l'organisation de la fonction achats dans les collectivités, qui rappelle les principaux modèles d'organisation et les compétences disponibles en matière d'achat dans les collectivités).

⁴⁴ La coordination des besoins des membres d'Approllys en matière de véhicules a permis à la centrale de conclure un partenariat avec l'UGAP pour leur compte : avec le volume d'achat des trois départements, les autres adhérents bénéficient d'un tarif préférentiel. Selon les éléments transmis à la mission, l'entretien sous garantie des véhicules peut être réalisé dans les garages locaux. Le gain de ce partenariat serait estimé à 2,6 M€.

⁴⁵ Les villes et les CCAS de Lyon et Villeurbanne ont choisi de recourir à un groupement de commandes sur l'acheminement de gaz naturel en octobre 2014 (les gains obtenus atteindraient 500 K€ sur deux années).

La mutualisation peut même être réalisée sans activer le levier de la massification : elle permet de réaliser des gains de procédure tout en conservant un achat de proximité, comme l'illustre celle réalisée par certaines collectivités en matière de prestations de nettoyage (cf. encadré 17).

Encadré 17 : Exemple de mutualisation sans massification sur le segment des prestations de nettoyage

La mutualisation et la massification des achats de prestations de nettoyage impliquent que les collectivités soient parvenues à réaliser une description standardisée identique de leurs besoins (et au préalable, qu'elles le connaissent finement). Les difficultés qu'elles rencontrent en la matière expliquent que les démarches de mutualisation et de massification des prestations de nettoyage soient limitées.

Cependant, certaines choisissent de mutualiser leurs achats de prestations de nettoyage afin de limiter les coûts de passation des marchés, mais conservent un allotissement fin, en adéquation avec le tissu local des fournisseurs :

- le conseil départemental de la Moselle mutualise cet achat avec huit sites gérés en « budgets annexes », chaque site constituant un lot ;
- la métropole de Brest mutualise cet achat avec la ville de Brest et le CCAS depuis 2008 sous la forme d'un groupement de commande (cette mutualisation leur aurait permis de réaliser surtout des gains en matière de coûts de procédure mais pas des gains de massification car le groupement de commande est divisé en lots distincts par membre) ;
- la ville de Blois, son agglomération et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) mutualisent les prestations de nettoyage au moyen d'un groupement de commande ;
- Villefranche-sur-Saône, son agglomération et le CIAS mutualisent l'achat des prestations de nettoyage depuis 10 ans par un groupement de commande et la mutualisation de personnel. Cela leur a permis de réaliser des économies et de partager les coûts ;
- la ville de Reims et Reims Métropole ont mutualisés leurs services sur les fonctions ressources en 2008-2009 et ont eu recours à la massification, d'abord en réalisant des 16 lots (ce qui aurait permis de réaliser une économie de 15 %), puis en divisant le marché en 3 lots seulement (permettant de réaliser une économie de 22 %).

Source : Mission (cf. annexe IX d'étude de cas sur les solutions d'impression et les prestations de nettoyage, sur la base des éléments transmis par les collectivités sollicitées).

5.2. Les expériences britanniques et allemandes témoignent du potentiel de gains liés aux démarches de mutualisation des achats

5.2.1. Les démarches de mutualisation locale des achats ont permis de générer des gains importants au Royaume-Uni⁴⁶

Le rapport Bourquin souligne que **la mutualisation de la commande publique n'atteint en France que 5 % des marchés** (en nombre – 6 % en montant) alors qu'elle **représente au Royaume-Uni près de 12 %**, avec des démarches de mutualisation locale plurielles et génératrices de gains importants.

Selon la littérature consultée par la mission, la mutualisation des achats des collectivités locales britanniques n'est en effet pas négligeable :

- ◆ le nombre de services d'achats commun a doublé entre 2011 et 2012 ;
- ◆ 313 collectivités britanniques se sont regroupées en 8 *consortia* en matière d'achat énergétique ;

⁴⁶ Sources: « 50 ways to save – Examples of sensible savings in local government » (2012) et « Local government procurement » (House of Commons, février 2014).

Annexe IV

- ◆ l'association des collectivités locales britanniques (la LGA) a comptabilisé entre 2014 et 2015 la création de 38 dispositifs de mutualisation ;
- ◆ la démarche de mutualisation des services de *back-offices* (audit, ressources humaines, achats etc.) des collectivités aurait abouti à près de 650 M€ d'économies.

À titre d'exemple dans les territoires britanniques :

- ◆ trois arrondissements de Londres (Kensington, Chelsea et Westminster), le quartier d'Hammersmith et le quartier Fulham économisent chaque année près de 2 M€ suite à la mise en place d'un service commun de gestion des marchés publics, soit une économie totale de 10 M€ ;
- ◆ la région de West Midlands a réalisé une économie de 100 M€ en établissant une collaboration en matière de commande publique avec 33 de ses autorités locales ;
- ◆ l'autorité locale de la région du Hampshire⁴⁷, les services de police et ceux des pompiers ont entrepris de réduire les coûts annuels à hauteur de 4 M€ grâce à une mise en commun des services d'achat, d'impression et de gestion des ressources humaines. Initiée en 2011, cette mutualisation s'est déroulée sur une période trois ans au cours de laquelle environ 200 fonctionnaires ont été réunis dans un centre d'affaires intégré (*integrated business center*) et une plate-forme informatique a été développée afin de mettre en commun les processus opérationnels des différents services.

Au total, au Royaume-Uni, les gains de la mutualisation locale des achats ont été estimés entre 10 % et 15 %, et l'association nationale d'externalisation (*National Outsourcing Association* – NOA) suggère qu'une redéfinition totale de la politique d'achat locale, basée sur davantage d'externalisation et de services communs, pourrait déboucher sur des économies de 15 % à 30 %.

5.2.2. Les collectivités territoriales allemandes ont développé le regroupement de leurs achats et la mutualisation de leurs centres de passation des marchés publics⁴⁸

L'Allemagne possède plus de 130 000 centres de passation de marchés publics qui font office de pouvoirs adjudicateurs. **Plusieurs Länder ont toutefois mis en place un centre commun régional de passation des marchés publics** au niveau du *Land* (il s'agit notamment des *Länder* de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Basse-Saxe et de Schleswig-Holstein).

À titre d'exemple, la Ville-État de Hambourg, dotée d'une plateforme dématérialisée de passation de marchés publics, a entrepris un regroupement de ses achats en quatre centres de pouvoirs adjudicateurs :

- ◆ les bureaux de police (achat de véhicules ou de matériel roulant) ;
- ◆ les écoles primaires et secondaires (fournitures bureautiques) ;
- ◆ les prisons et lieux de détention (nourriture) ;
- ◆ l'office central des marchés publics (pour les autres marchés publics).

La coopération intercommunale est également répandue : les passations de marchés internes (*Zweckverbände*) existent à l'échelle intercommunale, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

⁴⁷ Publics Acteurs et Hampshire county council decision report (avril 2012).

⁴⁸ Source : rapport Bourquin (annexe IV de compte-rendu du déplacement de la mission en Allemagne en septembre 2015).

5.3. Le niveau intercommunal gagnerait à s'affirmer en France comme l'échelon de la mutualisation et de la massification des achats communaux

5.3.1. Les mutualisations intercommunales en matière d'achat sont limitées

La mission a constaté dans ses déplacements et entretiens que, malgré des souhaits exprimés en ce sens avec le développement des groupements de commandes (cf. § 3.2.1.2.2), **rare sont les EPCI qui appuient spontanément les services administratifs des communes membres** en matière d'achat ou de procédures marchés⁴⁹.

Les démarches d'achat groupé sont insuffisamment corrélés avec celles de mutualisation des services. Les mutualisations de services concernent essentiellement les villes-centres et les communautés d'agglomération, comme Orléans, Strasbourg ou Brest. Dans une logique de « plateforme », ces services mutualisés portent parfois des groupements de commandes, mais ces derniers ne concernent pas toujours l'ensemble des autres membres de l'EPCI (cf. § 3.2.1.2.2).

Si l'achat est identifié comme un levier d'économies par certaines communautés urbaines et communautés d'agglomération, la mission a constaté au cours de ses entretiens que **peu de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) portent sur la fonction achat** (aucun dénombrement n'a pu être porté à l'attention de la mission).

Par ailleurs, de très nombreuses intercommunalités (notamment rurales) rencontrées par la mission sont par ailleurs dans une situation d'attente de l'adoption des nouveaux SDCI prévoyant l'extension de leur périmètre et ont, dans cette optique, retardé l'adoption d'un schéma de mutualisation (cf. encadré 18).

Encadré 18 : Schémas de mutualisation

Dans un premier temps, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) a rendu obligatoire la réalisation d'un rapport relatif aux mutualisations des services d'un établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (FP) et de ses communes membres dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseillers municipaux, cette mutualisation pouvant conduire à terme à un transfert de compétences. Ce schéma devait faire un diagnostic de la situation ainsi que des propositions à mettre en œuvre pendant le mandat.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) précisait pour sa part, à son article 74, que ce rapport relatif aux mutualisations de services et le projet de schéma afférent devait être transmis pour avis aux communes membres au plus tard le 1^{er} octobre 2015 et approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard le 31 décembre 2015.

L'article L.5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose ainsi qu'« *afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'[EPCI à FP] établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'[EPCI à FP] et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'[EPCI à FP] des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'[EPCI à FP]. [...] Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'[EPCI à FP] à son organe délibérant.* »

Source : Mission.

⁴⁹ Des réseaux professionnels informels existent toutefois déjà, qui permettent aux agents d'échanger leurs connaissances et de partager leurs expériences (cf. annexe V relative au pilotage, à l'organisation et à la professionnalisation de la fonction achats).

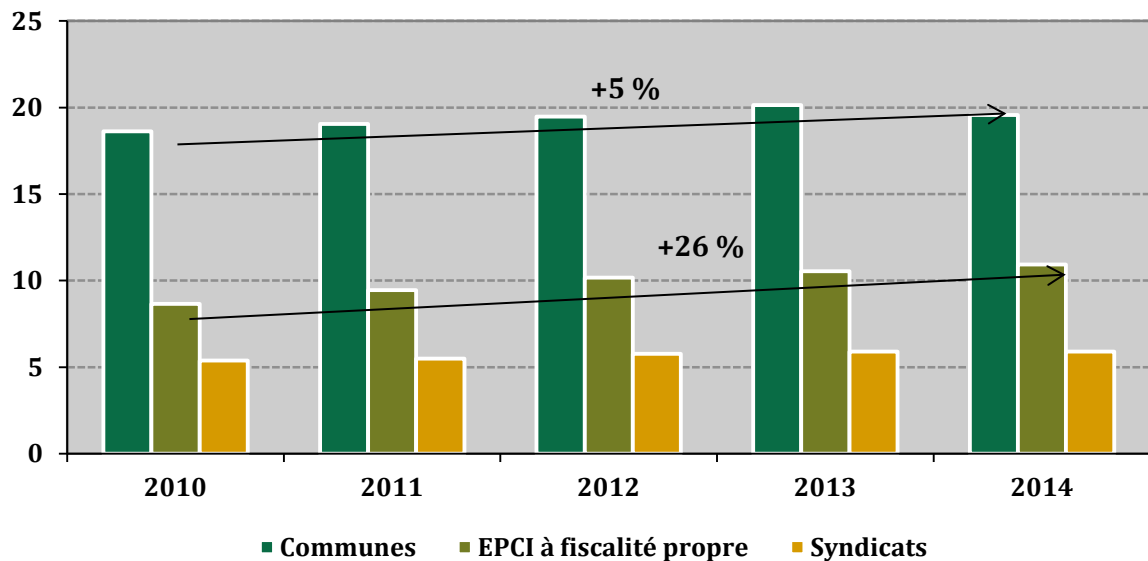
Annexe IV

Pourtant, **le besoin d'expertise en matière d'achat et de commande publique est manifeste** : nombreuses sont les communes qui se tournent vers des acteurs proposant un appui sur l'achat, comme les services d'appui départementaux, les plateformes publiques de dématérialisation des marchés, les centrales d'achats locales, les cabinets de conseil, etc.

Enfin, **l'échelon intercommunal apparaît particulièrement pertinent au regard des enjeux budgétaires** (cf. graphique 18 et annexe VIII relative au chiffrage des dépenses) :

- ◆ le bloc communal (communes et EPCI) représente 80 % des achats courants en 2014 ;
- ◆ les dépenses d'achats courants des EPCI (à fiscalité propre et sans fiscalité propre) sont passées de 14 Mds € en 2010 à 17 Mds € en 2014, alors que, parallèlement, les dépenses d'achats courants des communes ont continué à augmenter mais à un rythme moindre, avec une amorce de stabilisation entre 2013 et 2014.

Graphique 18 : Évolution des dépenses d'achats courants au sein du bloc communal entre 2010 et 2014 (montants en Mds €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

5.3.2. Au niveau intercommunal, la mutualisation des achats et de la fonction achats devrait être encouragée et pourrait être inscrite comme sujet obligatoire des schémas de mutualisation

Dès lors, la mutualisation des achats et des services d'achat au niveau intercommunal apparaît pertinente à au moins trois titres :

- ◆ premièrement, elle permettrait d'identifier et structurer l'expertise en matière d'achats dont les communes ont besoin ;
- ◆ deuxièmement, elle est un bon échelon pour le groupement et la mutualisation des achats, notamment par des groupements de commandes ;
- ◆ troisièmement, par l'effet combiné des deux premiers effets, elle générerait des gains procéduraux (économies de temps, sécurisation des procédures...).

5.3.2.1. La mission recommande de rendre obligatoire le sujet de la mutualisation des achats dans les schémas de mutualisation des EPCI

Afin d'inciter les communes à initier une réflexion sur la mutualisation de l'achat, dans une logique similaire à celle des groupements hospitaliers de territoire (cf. encadré 19 *supra*), la mission propose de **mentionner expressément l'achat parmi les thèmes de mutualisation à aborder** tant sous l'angle de la mutualisation des services que du regroupement des achats eux-mêmes.

Encadré 19 : Les groupements hospitaliers de territoire (GHT)

L'article 107 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé rend obligatoire d'adhésion de chaque établissement public de santé (sauf spécificité territoriale) à une convention de groupement hospitalier de territoire (GHT), dont les caractéristiques sont précisées aux articles L. 6132-1 et suivants du code de la santé publique (CSP).

La création de ces GHT fait suite au nombre réduit de structures intégrées telles que les groupements de coopération sanitaire (GCS) porteurs d'une autorisation d'activité de soins (une vingtaine) et les communautés hospitalières de territoire (CHT) (39 en 2013).

Selon les termes de l'étude d'impact du projet de loi, les GHT doivent permettre une coordination territoriale accrue pour développer la « médecine de parcours », avec une « *approche orientée patient et non plus structure* », et « *impulser une dynamique de regroupement, seule à même de générer [des] économies d'échelle sur les services support* ».

Les GHT s'appuieront notamment sur :

- un principe d'adhésion obligatoire, sauf dérogation accordée par l'agence régionale de santé ;
- le transfert obligatoire de certaines fonctions, notamment la politique d'achat ;
- l'absence de personnalité morale, de sorte à ne pas multiplier les structures.

Le projet de décret relatif aux GHT en date du 9 février 2016 prévoit, en ce qui concerne la fonction achats :

- qu'elle comprenne à la fois l'élaboration des stratégies d'achat sur les domaines d'investissement et d'exploitation, la production des marchés (de la planification à la passation), le pilotage de la performance et le contrôle de gestion des achats, ainsi que les activités d'approvisionnement ;
- que le responsable achat, placé sous l'autorité du directeur de l'établissement support du GHT, la mette en œuvre, en appui sur un plan d'action achats du GHT et dans le cadre d'un groupement de commandes.

Source : Mission d'après l'étude d'impact du projet de loi relatif à la santé en date du 14 octobre 2014 et le projet de décret relatif aux groupements hospitaliers de territoire en date du 9 février 2016 (en cours de concertation).

Il ne s'agit pas de départir les communes de leurs achats mais d'initier une réflexion sur les segments d'achat mutualisables, à l'image de ce qui a pu être fait par Brest Métropole (cf. encadré 20). Le cas échéant, les segments d'achat identifiés pourront être inscrits dans des conventions-cadres de groupement (cf. § 3.2.2) et une mutualisation des services pourra être envisagée⁵⁰. Ce sujet de mutualisation des achats pourra par ailleurs utilement être traité en lien avec celui du partage des biens, permis par l'article L. 5211-4-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁵¹, et avec les projets de mutualisation des équipements (pour éviter de les acheter plusieurs fois).

⁵⁰ Sur ce sujet, voir le rapport IGF-IGA sur les mutualisations au sein du bloc communal (décembre 2014).

⁵¹ Créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'article L. 5211-4-3 du CGCT indique qu'« afin de permettre une mise en commun de moyens, un [EPCI] à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'[EPCI]. »

Encadré 20 : Exemple de l'insertion de l'achat dans le schéma de mutualisation de Brest Métropole pour 2015-2020

Le schéma de Brest Métropole différencie deux grands ensembles au sein des pratiques de mutualisation : les mutualisations de services et les coopérations conventionnelles.

La politique d'achat relève de ces dernières et fait l'objet de deux orientations fortes au sein du document :

- d'une part, les collectivités s'engagent à mettre en œuvre des achats groupés dans le cadre de groupement de commande existants (acquisition de mobilier, fournitures de bureau, véhicules et matériels divers, articles et prestations de services pour la maintenance du parc de véhicules, achat de fournitures et de services dans le domaine de l'informatique et des télécommunications, fourniture de carburants et combustibles de chauffage, marchés généraux de travaux, services et fournitures, tous corps d'états dans les bâtiments, nettoyage de locaux, communication et graphisme) mais aussi nouveaux (service d'assurance multirisques, achat d'énergie).

Les critères d'appréciation suivants définissent le choix des segments d'achat à mutualiser :

- (i) « l'existence d'un intérêt conjoint entre Brest métropole et les communes ;
 - (ii) le caractère certain et pérenne du volume global de commandes sur la durée du mandat ;
 - (iii) les possibilités réelles d'harmonisation et de rationalisation des besoins ;
 - (iv) l'exécution des marchés par le coordonnateur du groupement et prioritairement réservée aux projets de coopération ;
 - (v) l'opportunité de création d'un groupement est examinée au regard d'autres moyens de massification de l'achat (UGAP, autres centrales d'achat et recours à des opérateurs dédiés) » ;
- d'autre part, le schéma affirme que « sous réserves des coopérations entre communes, Brest métropole étudie les possibilités de mise en commun de moyens dès lors que l'achat groupé est envisagé ».

Source : Mission d'après schéma de mutualisation des services et coopérations conventionnelles de Brest métropole.

Proposition n° 5 : Prévoir dans le CGCT que les schémas de mutualisation des EPCI à fiscalité propre comportent un volet obligatoire sur l'achat. Les segments d'achats mutualisables identifiés dans ce cadre pourraient alors être inscrits dans les conventions-cadres de groupement (cf. proposition n° 1).

L'utilité d'une telle proposition reste toutefois particulièrement liée à la **stabilité dans le temps de la carte intercommunale**, indispensable pour mettre en place des achats groupés ou des mutualisations de services.

5.3.2.2. Toutes les composantes de la fonction achats ont vocation à être progressivement mutualisées⁵²

Le guide sur la mutualisation intercommunale (2015) souligne même que « **la fonction achats comporte plusieurs éléments qui ont tous vocation à faire l'objet de mutualisations au sein du bloc communal** », de la définition de la politique d'achat jusqu'à la gestion de l'approvisionnement.

⁵² Source : Guide sur la mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements, réalisé par le ministère de la décentralisation et de la fonction publique, l'association des maires de France (AMF) et les inspections générales des finances et de l'administration (IGF-IGA) (2015).

Graphique 19 : Composantes de la fonction achats



Source : Guide sur la mutualisation intercommunale (2015) d'après groupe de travail dédié aux achats.

En pratique, le guide suggère un « *cheminement progressif* » pour piloter la mutualisation des achats, en investissant notamment la phase « amont » de la démarche d'achat, d'expression du besoin et de définition des priorités de la politique d'achat (cf. encadré 21).

Encadré 21 : Démarche-type pour piloter la mutualisation des achats

- Définir les termes de référence / le périmètre : si la mutualisation des achats n'emporte pas la mise en commun systématique des services, il est nécessaire de définir le périmètre, notamment auprès des élus
 - mutualisation d'achats dans le cadre de groupements de commandes ;
 - création de centrale d'achat ou adhésion à des centrales existantes (UGAP...) ;
 - mutualisation des services
- Établir un diagnostic / une cartographie des achats pour l'ensemble des parties prenantes
 - proposer une nomenclature d'achats en adéquation avec les compétences de la commune et en corrélation avec les fournisseurs (maille : code famille), faisant travailler l'ensemble des services prescripteurs de commande et le service achats ;
 - établir une cartographie des achats consolidée sur la base de la nomenclature d'achats, qui va permettre d'identifier les marchés correspondant et d'aider à prendre des arbitrages sur les segments les plus avantageux / pertinents à mutualiser
- Définir la vision des besoins à N+1
 - entretiens et négociation avec les services sur les achats récurrents (fonctionnement) et non récurrents (investissement) ;
 - établissement du plan de charge (feuille de route)
- Définition du cadre stratégique commun
 - arbitrages sur les segments d'achats mutualisés (critères financiers, techniques, développement durable) ;
 - cadre de mise en œuvre commun (charte) : circuit de décision (délais et responsabilités), procédures à respecter, gouvernance et pilotage

Source : Guide sur la mutualisation intercommunale (2015) d'après groupe de travail dédié aux achats.

LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ANNEXE

Propositions	
1	Faciliter le recours au groupement de commandes en allégeant les exigences procédurales qui y sont liées, en intégrant cet instrument dans le champ des délégations à l'exécutif (article L. 2121-22 CGCT) et en reconnaissant explicitement les conventions-cadres de groupements.
2	Envisager une implication accrue de l'UGAP pour répondre aux attentes des collectivités territoriales, notamment via un assouplissement de l'accès aux conventions partenariales (en particulier pour les EPCI qui coordonneraient les achats de leurs membres), une amélioration du service proposé et une plus grande communication sur l'impact économique de son achat dans les territoires.
3	Positionner les centrales d'achats locales en complémentarité avec les solutions existantes , notamment sur l'expression du juste besoin des acheteurs locaux (standardisation, coordination et mutualisation), sur l'accompagnement et le conseil des collectivités les plus modestes (en tant qu'auxiliaire d'achat) et sur les segments dont l'offre est locale (en articulation avec les offres de l'UGAP, c'est-à-dire en particulier sur les segments sur lesquels l'UGAP n'intervient pas).
4	Étudier l'opportunité de créer une cadre juridique <i>ad hoc</i> pour que les centrales d'achat locales prennent la forme d'EPIC locaux, c'est-à-dire rattachés à une ou plusieurs collectivités, avec une spécialité fonctionnelle (conforme aux missions d'une centrale d'achat prévues par le droit) et géographique.
5	Prévoir dans le CGCT que les schémas de mutualisation des EPCI à fiscalité propre comportent un volet obligatoire sur l'achat. Les segments d'achats mutualisables identifiés dans ce cadre pourraient alors être inscrits dans les conventions-cadres de groupement (<i>cf. proposition n° 1</i>).

ANNEXE V

Organisation, professionnalisation et pilotage interne de la fonction achats

SOMMAIRE

1. LA RECONNAISSANCE DU CARACTERE STRATEGIQUE DE LA FONCTION ACHAT	2
1.1. Un affichage clair en interne et en externe de l'objectif d'optimisation des achats en interne	2
1.2. Un portage politique et managérial de la démarche légitimant la démarche	3
2. LA NECESSITE DE STRUCTURER L'ORGANISATION DE LA FONCTION ACHAT	4
2.1. La concentration dans un service unique du pilotage de l'achat.....	4
2.2. Un positionnement stratégique du service achat dans l'organigramme et les instances de direction	8
2.3. La pertinence d'une organisation mutualisée au niveau intercommunal de l'achat.....	8
3. LA PROFESSIONNALISATION DES ACHETEURS, UN VECTEUR D'EFFICIENCE	8
3.1. Le recrutement d'un spécialiste de l'achat ou l'accompagnement d'un cabinet de conseil, un préalable indispensable à toute démarche d'optimisation de l'achat au niveau d'une collectivité locale	8
3.2. Au niveau national, la reconnaissance du métier d'acheteur public	10
3.2.1. <i>La création d'une véritable filière de formation initiale et continue d'acheteurs publics</i>	<i>10</i>
3.2.2. <i>La nécessité de former les élus à l'achat.....</i>	<i>12</i>
3.2.3. <i>Des parcours de carrières d'acheteurs publics à faciliter.....</i>	<i>12</i>
4. LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DE L'OBJECTIF D'OPTIMISATION DES ACHATS.....	13
4.1. La cartographie des achats, un outil stratégique de diagnostic de l'achat.....	13
4.2. La planification opérationnelle des achats, un levier managérial	15
5. UN MANAGEMENT PARTICIPATIF ET TRANSVERSAL POUR FAIRE NAITRE UNE CULTURE PARTAGEE DE L'ACHAT	16
5.1. La nécessité d'impulser des réflexes nouveaux, non seulement d'achat mais de consommation.....	16
5.2. La structuration de procédures internes	16
6. UNE GESTION OPTIMISEE DES RELATIONS AVEC LES FOURNISSEURS	17
7. LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DE L'ACHAT	19
7.1. Un pilotage financier étroit pour assurer la transformation des gains achats en gains budgétaires	19
7.1.1. <i>Les gains achats sont une notion complexe.....</i>	<i>19</i>
7.1.2. <i>La mesure des gains achats est extrêmement délicate</i>	<i>20</i>
7.1.3. <i>L'effectivité budgétaire des gains achats n'est pas automatique.....</i>	<i>22</i>

7.2. La mise en place d'un suivi de la performance de l'achat à travers des démarches qualité et de contrôle interne.....	23
7.2.1. <i>Le développement du contrôle interne des marchés et de l'achat, au cœur du suivi de la performance.....</i>	23
7.2.2. <i>La définition d'indicateurs de performance.....</i>	24

SYNTHESE

La réussite d'un projet d'optimisation des achats dépend en grande partie de la capacité de la collectivité territoriale concernée à structurer sa fonction achats tant au niveau organisationnel que fonctionnel.

La « fonction achats » se définit comme l'ensemble des processus qui ont pour objet d'acquérir les biens et les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité.

La présente annexe ne prétend pas définir une organisation ou un pilotage cible qui, par définition, doivent s'adapter à la grande diversité des collectivités et des territoires.

Elle vise en revanche à **recenser l'ensemble des bonnes pratiques (en noir souligné dans le document)** stratégiques, organisationnelles, fonctionnelles, managériales et humaines identifiées lors des déplacements de la mission, permettant de rationaliser les dépenses d'achats.

La mission recommande, à l'issue de cette analyse, de :

- ◆ professionnaliser les acheteurs publics locaux, notamment en créant une filière de formation dédiée ;
- ◆ sensibiliser fortement les élus et cadres dirigeants à l'importance de la fonction achats et aux leviers d'optimisation qui y sont associés.

1. La reconnaissance du caractère stratégique de la fonction achat

La fonction achats n'est pas aujourd'hui considérée comme « stratégique »¹ par de très nombreuses collectivités territoriales. Pourtant l'achat constitue une de leurs premières dépenses². Au cœur de la « production » des services publics, il représente un enjeu non seulement financier mais plus globalement de politique publique qui doit, à l'instar de toute action ou mesure de la collectivité, faire l'objet d'orientations claires et hiérarchisées dans le temps.

1.1. Un affichage clair en interne et en externe de l'objectif d'optimisation des achats en interne

L'optimisation de l'achat suscite de multiples craintes et représentations erronées. Pour les élus, elle serait par nature contraire au développement du tissu de petites et moyennes entreprises locales. Pour les agents, elle conduirait à l'acquisition de produits de moindre qualité. Pour déconstruire ses *a priori*, et donner un véritable élan à la politique d'achats, il est nécessaire d'objectiver les priorités de la collectivité et de les relayer au sein des services.

À cette fin, en interne, **l'élaboration d'un document de cadrage interne fixant les priorités de la collectivité et définissant clairement un objectif d'économies financières** permet de mobiliser les cadres et les agents de la collectivité autour d'objectifs clairs et de réduire la résistance au changement. Dans le département des Hauts-de-Seine, les priorités de la politique d'achat font ainsi l'objet d'une note signée par le président et le directeur général des services. À Villeurbanne, l'achat fait ainsi partie d'une démarche managériale globale (démarche de diagnostic et d'amélioration de l'activité des services) visant à identifier pour chaque service les marges de performance.

En externe, la **définition de priorités politiques d'achats** par une délibération accroît la légitimité de la démarche et permet de penser l'optimisation en lien avec d'autres objectifs³ tels que :

- ◆ l'accès des petites entreprises aux marchés passés par la collectivité ;
- ◆ l'insertion de clauses sociales ;
- ◆ l'intégration d'objectifs environnementaux.

De nombreux départements, tels que le Loir-et-Cher ou le Nord, affichent ainsi des priorités politiques en matière de clauses d'insertion sociale et de retour dans l'emploi, estimant que cela réduit à termes leurs dépenses de revenu de solidarité active.

¹ Par « stratégique », la mission entend prioritaire dans les orientations données à la collectivité.

² Les achats courants (essentiellement de fonctionnement) représentent ainsi 45 Mds€ en 2014 et 17 % du budget des collectivités territoriales (cf. annexe VI relative au chiffrage des dépenses d'achats des collectivités territoriales).

³ Cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés, dont la partie 1 revient sur la conciliation, dans le cadre de la commande publique, des multiples objectifs fixés à l'achat public.

Annexe V

De même, le conseil régional d'Ile-de-France, à travers son schéma de promotion des achats publics responsables⁴, a intégré dans ses objectifs la dimension économique et financière de l'achat. En effet, selon le commissariat général du développement durable (CGDD), un achat public durable :

- ◆ intègre des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social, et favorisant le développement économique ;
- ◆ prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;
- ◆ permet de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources ;
- ◆ intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.

Le choix de mobilier en bois plus résistant et pouvant être par la suite réutilisé à d'autres fins constitue un exemple.

Encadré 1 : Le schéma d'achat responsable d'Ile de France

Il comprend parmi ces cinq axes⁵ un volet sur l'optimisation des dépenses en incitant les acheteurs à étudier les secteurs économiques et les opérateurs économiques lors du processus de définition des besoins (outils d'aide à l'expression des besoins, sourçage, benchmark, veille économique), en rationalisant les achats régionaux (cartographie des achats, réflexion sur les marchés transversaux, mise en place de groupements de commande, développement de la négociation, raisonnement en coût global au stade de l'analyse des besoins, formation sur les techniques d'achats) et en pilotant la performance des achats et des fournisseurs (bilan de fin de procédure suivi des marchés, observatoire des prix de chaque famille d'achats, intégration de plan de progrès dans le cahier des charges, responsabilisation des fournisseurs, utilisation de la procédure d'accords cadre).

Source : Mission d'après le schéma d'achat responsable d'Ile de France

1.2. Un portage politique et managérial de la démarche légitimant la démarche

D'une part, **la politique d'achats doit être politiquement soutenue et portée**, ce qui semble rarement le cas. Au conseil départemental du Bas-Rhin, un vice-président est en charge des achats : il pilote la politique conduite et signe une lettre de mission à la direction de la commande publique pour réaliser chaque stratégie d'achats. Cette démarche légitime l'action des acheteurs auprès des directions opérationnelles. Dans une communauté de Côte-d'Or, la politique d'achats a ainsi été impulsée par un vice-président délégué à l'achat, lui-même acheteur dans sa vie professionnelle.

⁴ Aux termes de l'article 13 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent élaborer un schéma de promotion des achats publics socialement responsables dès lors que le montant de leurs achats dépasse 100 millions d'euros hors taxe. Les achats publics durables « permettent aux personnes publiques d'assumer leur responsabilité environnementale, sociale et économique, tout en apportant des gains à leur structure. En promouvant des dépenses de qualité envisagées sur le long terme, les structures qui développent les achats publics durables contribuent à lutter contre le gaspillage des ressources tout en réduisant de façon significative leur facture ».

⁵ 1/ une commande publique régionale facile d'accès et qui favorise le développement des TPE, des PME/PMI et des EI, 2/une commande publique régionale qui soutient l'économie sociale et solidaire et favorise l'insertion sociale, 3/une commande publique régionale en pointe sur les enjeux environnementaux et l'économie circulaire, 4/ une commande publique régionale performante, innovante et soucieuse de la bonne gestion des deniers publics, 5/ une gouvernance et un pilotage de la commande publique encore plus responsable au sein de la région.

D'autre part, le **soutien managérial fort**, notamment du directeur général des services, est une condition de réussite de la démarche. En effet, selon les collectivités rencontrées par la mission, la mise en place d'une fonction achats suscite de fortes résistances au changement des directions métiers ou opérationnelles, qui se sentent dépossédées d'une de leurs activités, voire coupées de leurs réseaux professionnels et remises en cause dans la fonction valorisante de représentant de la collectivité auprès des entreprises. L'arrivée d'un acheteur extérieur est ainsi souvent mal perçue, les experts du domaine lui contestant toute légitimité dans le montage du projet voire le choix du prestataire. Pour apaiser ces tensions, **la création d'un comité de décision achats** réunissant les directions métiers et la direction achats constitue une bonne pratique. Il facilite également les arbitrages et contribue à créer une culture partagée de l'achat en permettant une co-construction de la politique. Dans le département du Doubs, un comité achats a été créé. Il est piloté par le vice-président en charge des finances et de l'administration.

2. La nécessité de structurer l'organisation de la fonction achat

2.1. La concentration dans un service unique du pilotage de l'achat

Historiquement, la commande publique s'est développée dans les collectivités territoriales selon une logique avant tout juridique, le premier enjeu étant de sécuriser les procédures par rapport à un risque contentieux administratif voire pénal. Les directions de la commande publique ont majoritairement recruté des juristes en droit des marchés qui selon les collectivités territoriales, se sont positionnés sur une fonction :

- ◆ soit de contrôle des marchés préparés par les directions opérationnelles ;
- ◆ soit d'ingénierie juridique de passation des marchés sur la base des cahiers des charges rédigés par les directions opérationnelles.

Cette culture juridique a longtemps été exclusive d'une approche économique, les services se montrant très réticents à engager un dialogue avec les fournisseurs potentiels par crainte du délit de favoritisme⁶.

Afin d'améliorer leur performance dans un contexte financier plus contraint, certaines collectivités territoriales ont progressivement changé de paradigme et structuré une fonction achats dans leurs organisations. À la métropole de Bordeaux, au 1^{er} janvier 2016, une direction de la performance de l'achat, mutualisée entre la ville et l'agglomération, a ainsi vu le jour avec un objectif clair de desserrer la contrainte financière de la ville par une politique d'achats optimisée. Il ne faut toutefois pas surestimer cette évolution, la grande majorité des collectivités privilégiant toujours une approche uniquement juridique de la commande publique⁷.

L'organisation de la fonction achats répond à trois objectifs :

- ◆ **assurer la sécurité juridique de l'achat ;**
- ◆ **maîtriser les dépenses et générer des marges de manœuvre—à travers la définition de stratégies d'achats ;**
- ◆ **faire de l'achat un levier de politique publique : la performance de l'achat ne renvoie pas uniquement à une logique financière, elle permet également la prise en compte de clauses environnementales et sociales et de soutien au tissu économique local.**

⁶ Cf. annexe I relative à l'expression des besoins, qui évoque les enjeux du sourcing, et annexe II relative à l'ingénierie des marchés, qui présente l'articulation entre la fonction achats et la fonction juridique.

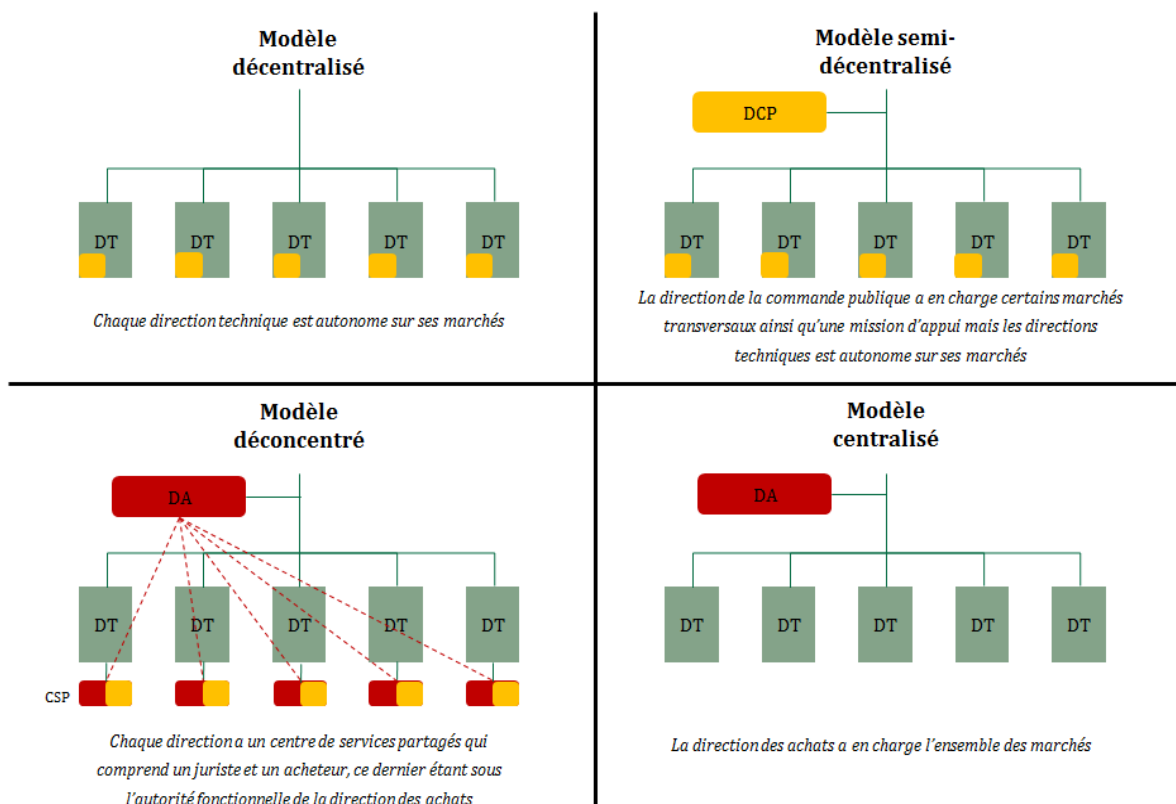
⁷ Cf. annexe V relative à la maturité de la fonction achats dans les collectivités territoriales.

Annexe V

La mission a modélisé les principales organisations de la fonction achats (cf. graphique 1) :

- ◆ **le modèle décentralisé** : chaque direction est autonome sur ses marchés ; elle s'appuie sur la connaissance technique de ses agents pour élaborer un marché et ne dispose pas nécessairement d'acheteurs professionnels ;
- ◆ **le modèle semi-décentralisé** : la direction de la commande publique a en charge les marchés des petites directions et dans certains cas, les marchés transversaux ainsi que la supervision de la politique globale, les directions techniques métiers les plus importantes (travaux, informatiques) gérant leurs marchés de manière autonome ;
- ◆ **le modèle déconcentré** : chaque direction métier dispose d'un centre de service partagé qui comprend un juriste et un acheteur, ce dernier étant placé sous l'autorité fonctionnelle de la direction de la commande publique et/ ou de l'achat. Ce rattachement facilite la connaissance des spécificités métier ainsi que la diffusion d'une culture achat dans le service ;
- ◆ **le modèle centralisé** : on distingue deux types de centralisation :
 - **l'approche groupée** : l'ensemble des marchés sont traités par une direction unique comportant un service achats et un service commande publique ;
 - **l'approche dissociée** : il existe deux directions centrales : une direction achats, ou un service parfois rattaché à la direction des finances comme à la ville de Paris ou à Vénissieux, et une direction de la commande publique en charge uniquement des aspects juridiques. Ce modèle suppose une bonne coordination entre acheteurs et juristes.

Graphique 1 : Représentation schématique des quatre principales organisations de la fonction achats



Source : Mission.

L'organisation majoritaire rencontrée est le modèle décentralisé, ou semi-décentralisé, seules les organisations les plus matures disposant d'un service achats centralisé⁸. Dans de nombreuses collectivités, le modèle semi-décentralisé se traduit par la nomination d'un coordonnateur de l'achat (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Exemple de Brest Métropole sur le rôle de coordonnateur des achats

Le coordonnateur de l'achat agit selon deux modalités différentes :

- comme pilote de dispositifs spécifiques : recensement des consultations, groupements de commande, cartographie des achats, nomenclature des achats, achats responsables ;
- en appui et accompagnement des services dans l'exercice de leurs compétences :
 - élaboration d'outils et des fiches conseils ;
 - assistance et accompagnement, définition des besoins : montage des marchés / négociations), réalisation conjointe d'audit.

Ses objectifs sont précisés dans le tableau suivant.

Objectifs	Actions à mener
Développer le suivi et la connaissance des achats et contribuer au développement d'une approche prospective	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cartographie des achats et mise en œuvre d'indicateurs de suivi ▪ Audit achat au sein des services / directions ▪ Pilotage et contrôle du respect de la nomenclature des achats ▪ Planification...
Contribuer à l'amélioration par les services de la définition des besoins et la connaissance du secteur concurrentiel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accompagnement des services sur la définition des besoins ▪ Amélioration de la connaissance de l'offre et activation des fournisseurs (sourcing)... ▪ Recherche d'informations sur les pratiques d'achat de collectivités – structures comparables (parangonnage)
Contribuer à l'optimisation des contrats et de leur exécution	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volet montage –passation : assistance sur le montage des contrats et optimisation des clauses contractuelles (en lien avec le service « Contrats ») ; promotion de la négociation ; veille « achat » ▪ Volet exécution-suivi : développement d'outils permettant d'optimiser les coûts d'acquisition et de faciliter l'exécution des contrats ; renforcement du suivi de l'exécution contractuelle et de l'évaluation des contrats et des fournisseurs en développant le dialogue acheteurs/fournisseurs
Développer la mutualisation des achats et massification des contrats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordination et développement des marchés transversaux ▪ Pilotage des groupements de commandes ▪ Recherche de procédés de mutualisation des achats ...

Source : Mission d'après documents transmis par Brest Métropole.

Selon l'organisation retenue, le taux de couverture des achats, c'est-à-dire la part des achats gérés par le service dédié, varie énormément :

- ◆ au conseil départemental des Hauts-de-Seine, la direction de la commande publique est compétente sur l'ensemble des achats de la collectivité. Il en va de même à la région Bourgogne ;
- ◆ à la Ville de Lyon, la direction de la commande publique distingue : les directions acheteuses dont elle gère l'ensemble de la procédure, les directions expertes (autonomes dans leurs achats), les directions semi-expertes (gestion des procédures adaptées inférieures à 207 K€ et des marchés simplifiés), les directions occasionnelles (gestion des procédures adaptées inférieures à 30 K€ et marchés simplifiés inférieurs à 30 K€) ;

⁸ Cf. annexe VI relative à la maturité de la fonction achats dans les collectivités territoriales.

Annexe V

- ◆ au conseil départemental de Côte-d'Or, le service achats prend en charge uniquement les achats transversaux et centralise le pilotage des achats ;
- ◆ à Villeurbanne, la direction de la commande publique et du patrimoine centralise les achats transversaux ainsi que les achats liés à plusieurs services. Elle effectue un accompagnement personnalisé sur les autres segments d'achats. Les achats d'opération de travaux sont réalisés par la direction des bâtiments et des études et projets. Les achats inférieurs à 25 000 € sont réalisés directement par les directions métiers.

Sans qu'il soit pertinent de définir une organisation cible, celle-ci devant s'adapter à la culture de chaque collectivité, les entretiens de la mission ont fait ressortir les avantages :

- ◆ d'une **centralisation du pilotage de l'achat** (stratégies, outils communs, règles, formation) et des marchés transversaux, qui favorise une approche unique des achats, unifie les méthodes de travail et facilite l'homogénéisation des pratiques et la globalisation de certains achats ;
- ◆ d'une **dissociation de la fonction achat de la logique opérationnelle pure** qui conduit parfois à privilégier des solutions techniques sans considération des coûts voire des fournisseurs déjà connus ;
- ◆ d'une **différenciation de la fonction approvisionnement**, qui assure le suivi et la gestion des stocks ;
- ◆ d'un **regroupement des juristes et des acheteurs dans une même direction** pour utiliser au mieux les possibilités offertes par le code des marchés publics dans les stratégies d'achats et crée une véritable synergie dans le travail.

Encadré 3 : Un exemple d'organisation mature des achats : la ville de Lyon

La direction de la commande publique comprend :

- **un service achats** qui améliore la productivité des achats en menant une démarche achats sur les dossiers à valeur ajoutée et / ou transversaux et accompagne les directions gestionnaires dans des phases d'achats spécifiques (sourcing, négociation, management des fournisseurs) ;
- **un service marchés** qui prend en charge pour le compte des différentes directions de la ville la procédure de passation, gère les actes administratifs en cours d'exécution des marchés (avenants, actes de sous-traitance, reconductions) sensibilise et forme les services aux différentes problématiques des marchés au travers des réseaux marchés et d'actions de formations ciblées ;
- **un service commission et ressources** qui gère les arrêtés de délégation de signature en matière de marchés, recense les besoins et planifie les intentions d'achats, gère les plis et les commissions relatives à la commande publique, gère les outils informatiques métiers, ainsi que la vente en ligne de matériel réformé, met en ligne les avis de publicité des procédures inférieures à 30 000€ hors taxe ;
- **un pôle méthode, réseaux et audit** : qui développe la culture et la diffusion de bonnes pratiques à travers l'animation d'un réseau interne de la commande publique, systématise la prise en compte du développement durable, met en place et diffuse des outils pratiques, forme et sensibilise aux marchés publics, audite les procédures.

Source : Mission d'après documents transmis par la ville de Lyon.

2.2. Un positionnement stratégique du service achat dans l'organigramme et les instances de direction

Le positionnement dans l'organigramme et dans les instances de direction du responsable achats est essentiel. Il donne une visibilité à la **politique d'achats**, facilite la circulation de l'information et témoigne des priorités stratégiques de la collectivité. Le **responsable d'achats doit pouvoir occasionnellement assister au comité de direction. Son rattachement au pôle ressources** crée des synergies avec le pilotage financier et humain de la collectivité, permettant par exemple de mieux éclairer les choix d'externalisation par un travail avec la direction des ressources humaines ou le pilotage financier des dépenses de fonctionnement en étant associé au dialogue budgétaire (cf. *infra*).

2.3. La pertinence d'une organisation mutualisée au niveau intercommunal de l'achat

La mission a également constaté l'intérêt **d'une gestion intercommunale de la fonction achats**. Dans les agglomérations, elle assure la mutualisation des ressources et la globalisation des besoins⁹. C'est notamment le cas lorsqu'un service commun est créé ; ainsi :

- ♦ à l'agglomération d'Orléans, il existe une forte culture des groupements depuis quelques années, notamment réunissant l'agglomération, le centre communal d'action social et la ville. En 2016, dans le cadre de la fusion des services entre ville et agglomération et de la création d'un service commun de la commande publique, l'agglomération a signé une convention cadre de groupement portant sur 37 familles d'achats ;
- ♦ à Blois, il existe également un service mutualisé de la commande publique. Le niveau d'intégration est tel que 8 familles sur 10 sont mutualisées.

Dans les aires plus rurales, en l'absence de services préexistants, elle pourrait permettre de développer une compétence achats jusqu'alors inexistante.

3. La professionnalisation des acheteurs, un vecteur d'efficience

Au-delà d'une question d'organisation, la réussite d'une démarche achats repose avant tout sur les compétences des professionnels de l'achat et leur maîtrise de techniques spécifiques permettant d'optimiser les coûts.

3.1. Le recrutement d'un spécialiste de l'achat ou l'accompagnement d'un cabinet de conseil, un préalable indispensable à toute démarche d'optimisation de l'achat au niveau d'une collectivité locale

Les collectivités territoriales dont la fonction achat est la plus structurée s'appuient sur **des professionnels de l'achat expérimentés** souvent issus du secteur privé (Lyon, Orléans, région Centre, Métropole de Bordeaux...) ou des établissements publics hospitaliers (Villeurbanne). Si les collectivités concernées présentent dans leur majorité une taille critique minimale, il ne s'agit pas d'un facteur discriminant. Une commune de 17 000 habitants, forte du recrutement d'une responsable de la commande publique formée à l'achat, a ainsi pu développer une véritable stratégie d'achats.

⁹ Cf. annexe IV relative à la massification et la mutualisation des achats, dont la partie 5 traite de la mutualisation des services et ressources humaines dédiées aux achats.

Annexe V

L'embauche d'un acheteur spécialisé suppose toutefois un budget achat minimal. Si l'on considère qu'un acheteur coûte en moyenne 40 000 €, le recrutement d'un professionnel capable de générer 3 % d'économies par an ne serait rentable qu'à partir d'un budget achats minimal de 1 350 000 € par an¹⁰. En dessous de ce seuil, l'embauche ne serait pas justifiée en tant que telle.

Cela n'exclut pas une **réflexion sur l'adoption de réflexes d'achats** (cf. encadré 4 sur les réflexes d'achat dans les petites collectivités).

Encadré 4 : Cinq questions simples avant d'acheter

- Quel est exactement le besoin ?
- Est-il possible de globaliser le besoin avec d'autres services de la collectivité ?
- Des groupements avec d'autres collectivités sont-ils envisageables ?
- Quels sont les services et produits existants sur le marché ?
- Quels sont les prix du marché ?

Source : Mission d'après entretiens.

En l'absence d'expert en achats, les collectivités peuvent se faire **accompagner par un cabinet de conseil** comme la commune de Lambersart.

Encadré 5 : L'accompagnement par un prestataire extérieur pour professionnaliser la fonction achats, l'exemple de Lambersart

Dans un souci de réduction des dépenses de fonctionnement, la commune a souhaité lancé une démarche d'optimisation des achats en 2010 en s'appuyant sur un cabinet de conseil. Ce dernier, après une phase de diagnostic des marchés existants, a identifié 35 marchés sur lesquels des économies potentielles pourraient être enregistrées et proposé une évolution dans la méthode de travail notamment en questionnant la nature du besoin.

Alors que les gains potentiels avaient été évalués à 5 %, la collectivité a enregistré un gain de 13 %¹¹ (soit 400 K€). Les prestataires du marché se sont rémunérés sur les économies dégagées. L'accompagnement a également permis de professionnaliser les méthodes de travail de la collectivité en matière d'achats (transversalité accrue des marchés, nouvelle méthode associant davantage les services opérationnels, recours accru à la négociation, challenge régulier des besoins et changement des prestataires).

Source : Mission d'après entretien.

Même en présence d'un service spécialisé, le recours à un cabinet peut s'avérer utile pour mieux appréhender des segments d'achats précis et acquérir des compétences issues du secteur privé. Le conseil départemental de Côte-d'Or a ainsi fait appel à un cabinet de conseil pour l'accompagner dans la rationalisation du marché des fournitures de bureau. Outre les économies significatives enregistrées (budget divisé par deux en sept ans¹²), la collectivité, au contact de consultants spécialisés en achats, gagne en compétences.

¹⁰ Exemple donné sur le site acheteurs publics.

¹¹ Constatés en comparant les prix à isopérimètre, puis en appliquant l'écart à l'assiette de volume.

¹² Selon les éléments communiqués à la mission par le conseil départemental.

D'autres initiatives concourent indirectement à la professionnalisation de l'achat telles que **la mise en place de clausiers** sur les plateformes dématérialisées régionales comme Maximilien ou e-Bourgogne¹³. En donnant accès à des cahiers des charges type et à de nombreux documents de consultation des entreprises, il facilite la rédaction du marché en permettant d'optimiser les clauses et contribue à un transfert de savoir-faire. Les plateformes Maximilien, e-Bourgogne, Orme (Etat) et EPM de la Ville de Paris ont travaillé conjointement sur le développement d'un clausier unique présentant une grande diversité de situation et de contexte.

3.2. Au niveau national, la reconnaissance du métier d'acheteur public

Tant la connaissance des entreprises, que le calcul des coûts, ou encore la négociation, mobilisent des compétences très spécifiques, telles que :

- ◆ savoir prospecter et suivre l'état des marchés ;
- ◆ être capable de négocier ;
- ◆ connaître les techniques d'achat ;
- ◆ maîtriser les outils d'analyse économique et financière.

Le métier d'acheteur, s'il est aujourd'hui reconnu dans la fonction publique d'État, ne l'est pas pleinement dans la fonction publique territoriale où il n'est pas recensé par le répertoire des métiers territoriaux.

Au-delà d'une démarche préalable de formalisation des compétences, il apparaît nécessaire de clarifier les modalités de recrutement, de carrière et de formation pour rendre attractif le métier d'acheteur et développer l'expertise dans les collectivités territoriales.

3.2.1. La création d'une véritable filière de formation initiale et continue d'acheteurs publics

Aujourd'hui, il existe très peu de formation initiale d'acheteur public¹⁴. Les techniques d'achats sont enseignées au sein d'écoles de commerce ou d'instituts d'administration des entreprises. Les cursus spécialisés en droit de la commande publique ou en droit des collectivités territoriales proposent rarement des modules dédiés à l'achat.

Face au besoin de professionnalisation accrue dans l'ensemble de la fonction publique et aux synergies réelles entre le métier de juriste et celui d'acheteur dans les collectivités publiques, il pourrait être intéressant de former, au sein des mastères spécialisés en droit des contrats publics, les étudiants aux techniques d'achats.

Dans le cadre de l'habilitation des mastères formant de manière générale à la commande publique (droit public des affaires, droit public, et mastère habilité en gestion) par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, une réflexion sur l'enseignement des techniques de gestion de l'achat pourrait être initiée dans le cadre de la contractualisation.

Outre la formation initiale, la formation continue doit être développée afin de :

- ◆ permettre à des cadres des collectivités territoriales de se former au métier d'acheteur ;
- ◆ diffuser une culture de l'achat auprès d'agents dont l'achat n'est pas leur activité principale.

¹³ Cf. annexe III relative à la dématérialisation, dont la partie 1 présente les différentes plateformes publiques de dématérialisation des marchés (E-Bourgogne, Megalis, Maximilien...).

¹⁴ Exemple du master achat public de l'université de Sceaux.

Annexe V

Aujourd'hui, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dispense un itinéraire de formation conçu pour les cadres et responsables des achats comprenant les modules présentés dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Modules de l'itinéraire de formation aux achats du CNFPT

	Modules	Durée
1	La gestion administrative, financière et technique des marchés de travaux	4 jours
2	Le pilotage et le management de la fonction achat	3 jours
3	La définition d'une stratégie pour organiser la fonction achat	4 jours
4	La négociation en matière d'achat public : analyse et stratégie à développer	3 jours
5	L'expertise en matière de marchés de maîtrise d'œuvre : enjeux et pilotage	4 jours
6	L'évaluation qualitative de l'achat public	3 jours
7	Le contrôle de gestion des achats	2 jours
8	La mutualisation des besoins et les groupements d'achats	3 jours
9	Le recensement des besoins et la programmation des achats (non programmé en 2016)	2 jours
10	L'analyse fonctionnelle du besoin et la maîtrise de l'achat en coût global (non programmé en 2016)	3 jours
11	Réaliser la gestion financière des marchés publics : enjeux, finalités, incidences sur une politique d'achat (non programmé en 2016)	2 jours
12	Réaliser la gestion financière des marchés publics : enjeux, finalités, incidences sur une politique d'achat. Comment corrélérer la maîtrise des clauses financières avec une politique d'achat ? (non programmé en 2016)	2 jours

Source : CNFPT.

Il propose également des formations sectorielles, portant notamment sur les marchés relatifs aux prestations juridiques, les marchés d'étude, les marchés de communication, les marchés de formation, les marchés d'acquisition de logiciel, les marchés de formation...). Un projet de cycle de formation professionnelle¹⁵ de responsable achats (21 jours de formation au total), validé par un certificat, est par ailleurs en cours de finalisation¹⁶.

De son côté, la direction des achats de l'État (DAE) a également élaboré un « cursus type » du métier d'acheteur, avec une approche pragmatique consistant à labelliser les formations existantes dans les ministères, et compléter l'offre de formation le cas échéant.

Au regard des enjeux de mobilité et d'attractivité, il pourrait être intéressant d'initier une réflexion commune visant à définir les modules permettant de valider un certificat professionnel d'acheteur public reconnu dans l'ensemble de la fonction publique. D'ores et déjà une telle démarche de rapprochement et de co-conception de la formation existe pour l'achat innovant. Il serait intéressant de l'élargir.

Proposition n° 1 : À l'image de ce qui existe sur l'achat innovant, et en lien avec les démarches déjà lancées en matière de professionnalisation des acheteurs publics dans chacune des trois fonctions publiques, développer un certificat professionnel d'acheteur public commun, s'appuyant sur un référentiel de formation unique. Il serait notamment délivré par la DAE pour l'Etat et, le CNFPT pour la fonction publique territoriale sur la base d'un programme commun.

¹⁵ Les cycles de formation professionnelle comportent des modules donnant lieu à des évaluations régulières pour s'assurer de l'appropriation progressive des compétences requises pour l'emploi visé. Au terme du cycle, a lieu l'évaluation finale, validée par la délivrance un certificat de formation professionnelle. Ce certificat est obtenu, à la suite de la présentation soit d'un rapport rédigé par le candidat, soit d'un projet dit d'application devant un jury qualifié.

¹⁶ C'est un projet qui n'a pas encore été adopté officiellement par les instances du CNFPT.

Outre les formations d'acheteurs professionnels, la culture de l'achat doit être développée en formant davantage les agents des collectivités territoriales. Aujourd'hui de nombreux secrétaires de mairie de catégorie B ou C ne disposent d'aucune formation à la commande publique.

Proposition n° 2 : Intégrer la problématique de l'achat à la formation d'intégration des agents de catégorie B et C et adapter l'offre de formation continue aux difficultés rencontrées par ces agents en organisant des stages réservés aux petites collectivités.

3.2.2. La nécessité de former les élus à l'achat

La formation des élus doit également faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où :

- ◆ il n'y a pas de démarche d'optimisation d'achat pérenne sans impulsion politique ;
- ◆ dans les petites communes, les élus assurent parfois directement les achats.

Les élus rencontrés ont souvent souligné le caractère insuffisant des formations reçues lors de leur prise de fonction sur le sujet.

Proposition n° 3 : Sensibiliser les associations d'élus nationales à la question de la formation à l'achat des élus et leur suggérer de co-construire un module de formation commun, relayées au niveau départemental par les associations des maires de département.

3.2.3. Des parcours de carrières d'acheteurs publics à faciliter

Aujourd'hui, selon de nombreux interlocuteurs de la mission, les niveaux de rémunérations proposées ne permettraient pas de recruter des séniors mais des jeunes professionnels. Le recrutement d'acheteurs déjà formés intervient majoritairement par voie contractuelle, notamment sur la base de l'article 3-3 de la loi 84-53 portant statut de la fonction publique territoriale, qui autorise l'embauche d'agents non titulaires :

- ◆ « 1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- ◆ 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi. »

Elle précise que « les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée. »

Malgré les possibilités d'accès au contrat à durée indéterminée, les collectivités évoquent la difficulté de fidéliser les acheteurs recrutés dans le secteur public. Pour fidéliser les acheteurs, il convient de renforcer l'attractivité des carrières publiques en facilitant notamment la mobilité sur des postes d'acheteurs publics.

Proposition n° 4 : Relayer l'ensemble des offres d'emploi d'acheteurs publics sur une page dédiée unique¹⁷. Elle pourrait être hébergée par la bourse interministérielle des emplois publics ainsi que par le CNFPT.

¹⁷ Un tel projet est aujourd'hui en cours au sein de la DAE.

4. La déclinaison opérationnelle de l'objectif d'optimisation des achats

Une fois la fonction achat structurée, il est nécessaire de définir un pilotage et une politique de l'achat permettant de mettre en œuvre des stratégies de rationalisation des dépenses d'achats.

4.1. La cartographie des achats, un outil stratégique de diagnostic de l'achat

Le terme de « cartographie des achats » renvoie à deux réalités très différentes selon que soit privilégiée une approche juridique ou économique.

- ♦ **Juridiquement, il s'agit de la computation des seuils établie par chaque collectivité pour déterminer la procédure de mise en concurrence à suivre, c'est-à-dire de l'addition de besoins homogènes.**

Si jusqu'en 2001, le code des marchés publics fixait une nomenclature achats (regrettée par de nombreuses collectivités rencontrées par la mission), tel n'est plus le cas, aujourd'hui où chaque collectivité est libre d'élaborer sa propre arborescence des achats.

Cette computation des besoins est régie par le code des marchés publics. L'article 5 dispose en effet que « *le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués. Ce choix ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code.* ». De ce document découle le choix de la procédure à retenir pour la passation d'un marché¹⁸.

Il ne faut pas négliger la complexité de l'élaboration d'une telle arborescence car la nomenclature comptable ne permet pas parfois d'affiner la nature de la dépense et de distinguer une subvention d'un achat, cela nécessite alors un travail fastidieux d'analyse de chaque opération¹⁹.

- ♦ **Économiquement, la cartographie des achats conduit à identifier les segments d'achats et fournit les informations nécessaires à l'élaboration d'un plan d'actions.**

Élaborée en lien avec la direction des finances et les directions opérationnelles, **la cartographie des achats** doit permettre²⁰ :

- ♦ d'apprécier la typologie des dépenses, leur montant et leur volume ;
- ♦ d'identifier les niveaux de consommation par service ;
- ♦ de hiérarchiser les principaux marchés ;

¹⁸ L'article 27 du code précise les règles à suivre « *Le montant estimé du besoin est déterminé dans les conditions suivantes, quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auxquels il est fait appel et quel que soit le nombre de marchés à passer.*

1° En ce qui concerne les travaux, sont prises en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation que le pouvoir adjudicateur met à disposition des opérateurs. Il y a opération de travaux lorsque le pouvoir adjudicateur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique.

2° En ce qui concerne les fournitures et les services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code. »

¹⁹ <http://www.decision-achats.fr/Decision-Achats/Article/Pourquoi-et-comment-cartographier-ses-achats--42597-1.htm>, publié le 1^{er} mars 2012 par William Ramarques

²⁰ Site www.acheteurs publics.com

Annexe V

- ◆ de mettre en évidence les procédures de mise en concurrence les plus utilisées ;
- ◆ d'établir une liste des principaux fournisseurs.

Effectuée sur une base pluriannuelle (3 ans en général), elle donne lieu à une étude fine des dépenses par familles d'achats par services et par entreprises retenues.

Elle permet la segmentation des achats par portefeuille c'est-à-dire le découpage en groupes homogènes du périmètre achats, en combinant les critères des marchés fournisseurs, des produits achetés, des budgets d'achats par produits. L'objectif est d'évaluer le poids de chaque famille, et les enjeux liés à chaque segment.

La cartographie fait ainsi ressortir les segments d'achats à forts enjeux :

- ◆ soit parce qu'ils constituent une masse financière importante ;
- ◆ soit parce que leur globalisation est susceptible de générer un effet de volume ;
- ◆ soit parce qu'ils présentent un risque économique particulier (dépendance à un fournisseur, rupture de la chaîne d'approvisionnement...).

La ville et l'agglomération d'Orléans ont ainsi mis en évidence les cinq premières directions consommatrices et les 10 marchés les plus importants. L'encadré 6 donne l'exemple de la cartographie de la ville de Paris.

Véritable outil de management stratégique, la cartographie peut permettre :

- ◆ de déterminer les segments d'achats prioritaires sur lesquels vont se concentrer les premières actions d'optimisation ;
- ◆ de définir un plan d'économie pluriannuel en permettant lorsqu'elle est corrélée à la nomenclature comptable une connaissance des coûts et un pilotage fin de la dépense ;
- ◆ de globaliser les besoins récurrents en faisant émerger les demandes d'achats communes à plusieurs services ;
- ◆ d'améliorer la qualité globale de la fonction achats.

Encadré 6 : Exemple de la cartographie des achats de la ville de Paris

La ville de Paris réalise ainsi des cartographies fines par familles d'achats dans lesquelles sont analysées :

- le chiffre d'affaires global potentiel des titulaires ;
- le nombre des marchés par titulaire ;
- l'activité achats par direction ;
- le portefeuille d'achats par domaine ;
- les catégories d'achats.

Source : Mission d'après documents transmis par la ville.

4.2. La planification opérationnelle des achats, un levier managérial

Dans une perspective volontariste, un véritable **plan d'action achats** définissant des cibles d'économies, des leviers et des segments prioritaires peut être adopté. C'est d'ores et déjà le cas dans l'essentiel des établissements hospitaliers, et le sera dans l'ensemble à l'avenir (cf. encadré 7). La démarche est également utilisée par les ministères sous l'impulsion de la direction des achats de l'État.

Encadré 7 : Plans d'action achats (PAA) du programme PHARE

Le plan d'action achat (PAA), construit lors du dialogue entre acheteur et prescripteur, vise à :

- clarifier leurs rôles respectifs ;
- identifier des gains achats envisageables dans chaque établissement (ces gains s'élèvent normalement à 3% du périmètre d'achats concernés) ;
- suivre et piloter les actions mises en place pour optimiser les achats ainsi que les gains qui en découlent.

Tableau 2 : Contenu d'un PAA

Thèmes	Contenu
Fiche d'identité	Intitulé du projet achats
	Type de leviers
	Chef de projet
	Segment
	Date de notification
Montant financier du projet	Durée du marché
	Marché de référence annuel
	Gains ciblés sur une base de 12 mois
	Gains réalisés sur une base de 12 mois
	Impact année N
Suivi du projet	Impact année N+1
	Points d'attention
	Actions correctrices

Selon la direction générale de l'offre de soins (DGOS), plus de 50% des établissements seraient dotés d'un PAA. Le projet de décret relatif aux groupements hospitaliers territoriaux (GHT) du 9 février 2016 prévoit l'élaboration obligatoire d'un PAA pour le GHT au 1^{er} janvier 2017.

Source : Mission d'après éléments du programme PHARE.

Pour être efficace, le plan d'action doit s'accompagner d'une **planification budgétaire et temporelle** afin d'associer les moyens aux objectifs. Certaines collectivités disposent notamment d'un **comité des engagements ou de programmation** visant à valider budgétairement la décision d'achats ainsi que le calendrier de la procédure (conseils départementaux des Alpes-Maritimes et des Hauts-de-Seine). Au conseil départemental des Alpes-Maritimes, toutes les directions sont représentées dans le comité, même si elles n'ont pas de marché à présenter, cela permet un échange transversal sur les priorités budgétaires d'achats et conduit parfois à redimensionner le marché (globalisation entre services ou au contraire diminution du volume ou du périmètre).

La planification permet également de communiquer auprès des entreprises en amont sur les marchés potentiels à venir²¹.

²¹ Cf. annexe I relative à l'expression des besoins, notamment la partie relative aux techniques de sourcing.

5. Un management participatif et transversal pour faire naître une culture partagée de l'achat

La réussite d'une démarche d'optimisation implique de faire de l'achat une culture partagée au sein de la collectivité. Cela passe par la structuration de procédures internes et par le développement de véritables réflexes d'achats.

5.1. La nécessité d'impulser des réflexes nouveaux, non seulement d'achat mais de consommation

La relation utilisateur / prescripteur - acheteur ne concerne pas uniquement l'expression et l'analyse du besoin. Elle porte également sur les modes de consommation. Si l'achat de papier plus fin de moindre qualité se traduit par une forte augmentation du nombre de ramettes utilisées, la collectivité n'enregistrera pas d'économies globales. Il est donc essentiel, au-delà du dialogue en amont du marché, de sensibiliser les agents aux modes de consommation et à la nécessité de se montrer économe. Cela requiert **une communication interne** adaptée mais également une **responsabilisation des acteurs** à travers par exemple la définition d'enveloppes de consommation voire d'un système de bonus-malus²².

Plus globalement, la réussite d'une stratégie d'optimisation des achats nécessite de convaincre les agents de la pertinence de la démarche afin de les inciter à être acteurs. La qualité des produits achetés et la réussite des premiers projets d'achats optimisés constituent des étapes essentielles pour la pérennité de la démarche.

5.2. La structuration de procédures internes

Que le service achats centralise l'ensemble des besoins ou qu'il coordonne les acheteurs, il est souhaitable d'impulser une culture commune de l'achat et d'unifier les procédures à travers :

- ◆ la constitution d'un véritable **réseau de référents achats** animé par le service achats qui recense les difficultés rencontrées par chaque service, se charge des remontées des utilisateurs et relaie les procédures mises en place par le service achat ;
- ◆ l'institution **de retours d'expériences systématiques** au sein de la collectivité afin de partager les bonnes pratiques mais aussi de s'informer mutuellement des erreurs à éviter ;
- ◆ **l'élaboration de guides de procédures internes** permettant d'assurer la sécurité juridique et la performance de l'achat ;
- ◆ la **formalisation d'un contrat de service** entre la direction de la commande publique et la direction prescriptrice qui précise la répartition des rôles et définit les engagements qualitatifs réciproques ;
- ◆ l'organisation de **formations en interne aux procédures et aux techniques d'achats de la collectivité** qui, en assurant la diffusion des pratiques internes, contribue à fédérer les agents autour d'une culture commune de l'achat. Cela favorise également un dialogue constructif entre le service achats et les directions métier.

²² Idem : cf. annexe I relative à l'expression des besoins, notamment la partie relative aux politiques de consommation.

6. Une gestion optimisée des relations avec les fournisseurs

Si les collectivités se montrent encore très réticentes à engager un dialogue avec les fournisseurs, il existe indéniablement des marges d'efficience dans le pilotage de leurs relations réciproques. Les collectivités publiques ont en effet tout intérêt à favoriser la concurrence et à limiter le nombre d'offres infructueuses. Comme l'a montré Porter en 1985, de la gestion des fournisseurs dépend en partie le coût unitaire des produits et services achetés.

Tableau 3 : Les facteurs d'évolution du coût unitaire des moyens de productions achetés d'après Porter

Facteur d'évolution des coûts	Application du facteur d'évolution aux achats	Description
Économies d'échelles	Échelle des achats	Le volume des achats réalisés auprès d'un fournisseur donné influe sur le pouvoir de négociation
Liaisons	Liaisons avec les fournisseurs	Une coordination avec les fournisseurs en matière de spécifications, de livraisons et d'autres activités peut réduire le coût total
Interconnexions	Mise en commun des achats avec d'autres services	Des achats groupés peuvent améliorer le pouvoir de négociation face aux fournisseurs
Intégration	Faire ou acheter	L'intégration peut augmenter ou diminuer le coût du moyen de production
Calendrier	Historique des relations avec le fournisseur	La fidélité ou l'animosité passée à l'égard d'un fournisseur sont susceptibles d'influer sur le coût et l'accès aux moyens de productions lors de périodes difficiles ainsi que les services fournis par les fournisseurs
Mesures discrétionnaires	Pratiques d'achats	Les pratiques d'achats peuvent fortement améliorer le pouvoir de négociation face aux fournisseurs et renforcer le désir des fournisseurs d'assurer des services supplémentaires
Localisation	Localisation du fournisseur	La localisation des fournisseurs peut influer sur le coût des moyens de production par l'intermédiaire des coûts de transport ou de facilité de communication

Source : Mission d'après mission d'après les actes de la 1^{ère} journée Com Indus 29 mars 2007 Avignon.

Très en amont du projet d'achat, certaines collectivités **incitent les entreprises à leur faire part de toutes leurs propositions ou innovation**. C'est notamment le cas de la région Centre Val de Loire ou de la Ville de Rennes qui invitent les entreprises *via* une plateforme collaborative à partager leurs idées innovantes.

Une **communication régulière avec les entreprises du secteur sur le programme d'achats de la collectivité** constitue également une bonne pratique qui leur permet de prendre connaissance des marchés à venir, et d'être plus réactive au moment du lancement de l'appel d'offre. Les collectivités les plus matures comme le conseil régional du Centre Val de Loire publie ainsi la liste des marchés pour l'année à venir et organise des réunions d'information avec les fournisseurs qui précise l'organisation de la collectivité, et fournit des données précises par exemple sur le patrimoine des lycées. La communauté d'agglomération de Plaine Commune a développé un dispositif à deux niveaux : une communication régulière sur le fonctionnement de la commande publique à destination des acteurs qui ne la pratiquent pas ; et l'organisation de réunions d'information sur la programmation des marchés à destination des acteurs d'un secteur économique donné.

Des démarches plus structurées en lien avec les chambres consulaires et les fédérations professionnelles se développent également.

Encadré 8 : L'exemple Alsacien, une démarche coordonnée de relations avec les fournisseurs

Après avoir constaté la part insuffisante d'achats locaux dans la commande publique, la région Alsace, la métropole de Strasbourg, l'agglomération de Mulhouse et les départements du Haut Rhin et du Bas Rhin ont décidé de coordonner leur action d'information sur la commande publique à destination des entreprises.

En partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie (CCI), ils ont organisé un salon de l'achat public. Parallèlement, la CCI a engagé des actions pour inciter les entreprises à répondre aux marchés à travers des formations mais également en favorisant les stages d'étudiants en droit public au sein des entreprises.

Source : Mission d'après entretien avec la communauté urbaine de Strasbourg et le Conseil départemental du Bas-Rhin.

La gestion des fournisseurs passe aussi par **une meilleure connaissance** :

- ◆ **des entreprises des secteurs concernés par l'achat susceptibles de répondre aux appels d'offre de la collectivité** : les plateformes régionales comme Maximilien comportent de très nombreuses informations sur les fournisseurs potentiels par secteur et facilitent le sourçage à l'instar du projet Loc'halles ;
- ◆ **des fournisseurs effectifs** : dans ce cadre, le développement d'outil de pilotage dédié et transversal, tel que **le référentiel fournisseur**, au sein de la collectivité facilite la démarche. Il s'agit d'une base recensant l'ensemble des informations sur chaque fournisseur de la collectivité. Il peut comprendre « *des données administratives, financières, des contacts, des actualités, l'organisation des contrats, des cahiers des charges, des produits référencés, des tarifs négociés, un chiffre d'affaire prévisionnel : réalisé, un historique des contacts, des litiges...* »²³.

Encadré 9 : La plateforme Loc'halles de E-Bourgogne, le sourçage au profit des circuits courts

Le conseil régional, dans une démarche partagée avec les quatre départements, a souhaité valoriser la production locale par des circuits alimentaires de proximité, qui rapprochent les consommateurs des producteurs. À cette fin, la plateforme Loc'Halles Bourgogne a été développée. Il répertorie les acheteurs (publics comme privé) ainsi que les fournisseurs par produits et par critères de qualité (bio, label rouge, fermier, charolais). Les fournisseurs peuvent être géo-localisés sur une carte.

Source : Mission d'après le site de Loc'halles.

Une fois le prestataire choisi, trop souvent les services se désintéressent de la réalisation de la prestation ou de la livraison du produit. Il apparaît essentiel de réaliser **des bilans intermédiaires** qui peuvent donner lieu le cas échéant à des plans de progrès²⁴, **ainsi qu'un bilan final d'exécution** permettant de mesurer les prestations au travers d'indicateurs tels que le taux de conformité, le respect des délais, la qualité de l'approvisionnement. Cette phase de suivi et d'évaluation du marché peut être institutionnalisée à l'instar de la **commission d'évaluation et de contrôle des marchés publics** des Alpes-Maritimes.

²³ Source : <http://www.decision-achats.fr/Definitions-Glossaire/Referentiel-fournisseurs-239191.htm>

²⁴ Cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés, dont la partie 2 revient sur les relations avec les fournisseurs, notamment pour inciter ces derniers à la performance. À ce titre, dans un souci de responsabilisation des fournisseurs, les « contrats de progrès » formalisent, dans un document, des objectifs sur lesquels s'accordent les parties prenantes, des actions pour atteindre ces engagements et un suivi de leur mise en œuvre.

Encadré 10 : La commission d'évaluation et de contrôle des marchés publics du département des Alpes-Maritimes

Co-présidée par un élu de la majorité et de l'opposition, sa composition est identique à celle de la commission d'appel d'offres. Elle examine les opérations terminées. Dans tous les champs de compétences de la collectivité, elle dispose d'un droit d'évocation et d'investigation. Tous les ans la commission choisit entre deux ou cinq marchés. En dix ans de fonctionnement, 81 marchés ont ainsi été évalués. La commission a par exemple comparé les coûts de construction des gymnases en différents points du territoire départemental. Elle s'appuie sur un chargé de mission rattaché à l'inspection générale du conseil départemental. Les rapports de la commission font l'objet d'une procédure contradictoire avec les services. Ils sont ensuite extrêmement utiles dans l'élaboration du marché suivant.

Source : Mission d'après entretien avec le conseil départemental des Alpes Maritimes.

7. Le pilotage de la performance de l'achat

7.1. Un pilotage financier étroit pour assurer la transformation des gains achats en gains budgétaires

Il convient de définir des gains achats et de les mesurer afin de pouvoir les capter budgétairement.

7.1.1. Les gains achats sont une notion complexe

Les gains achats²⁵ peuvent être liés à :

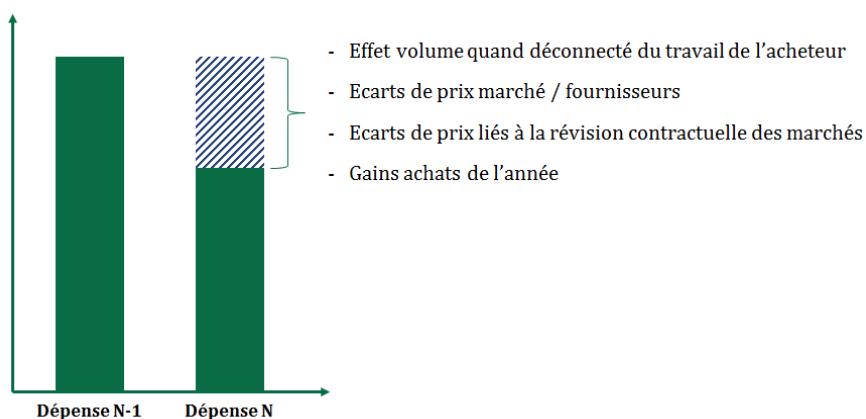
- ◆ **une baisse des prix** : il s'agit de la diminution du prix unitaire d'achats récurrents pour la collectivité, le gain est alors calculé en multipliant l'écart de prix unitaire par le volume ;
- ◆ **une réduction des coûts complets** : l'économie ne concerne pas uniquement le prix payé mais les dépenses connexes récurrentes telles que l'exploitation, la maintenance, la destruction. Le gain est alors constaté par la différence entre le coût complet N-1 et N ;
- ◆ **des coûts évités** : cette situation se rencontre lorsque le prix du bien a augmenté par rapport au marché précédent et que la stratégie d'achat permet de maintenir le coût antérieur ;
- ◆ **la hausse des revenus** de la collectivité : elle intervient lorsque la stratégie d'achats génère des recettes (exemple vente aux enchères du matériel usagé, ou valorisation des déchets informatiques) ;
- ◆ **une réduction des volumes** à la suite d'une optimisation de l'usage ou d'une redéfinition du besoin.

Des gains achats peuvent en outre être enregistrés indépendamment de toute stratégie d'achats par :

- ◆ la fluctuation des prix du marché (ex baisse du cours du pétrole) et la révision contractuelle des marchés ;
- ◆ la réglementation comme l'ouverture à la concurrence du marché du gaz ;
- ◆ la fiscalité : taux de TVA.

²⁵ Direction Générale de l'offre de soin, « Eclairage sur les liens achats et économies budgétaires » Programme Phare 2014

Graphique 2 : Ecart entre les dépenses N et N-1



Source : Mission inspirée par la méthodologie de calcul des gains achats du programme PHARE (novembre 2014).

7.1.2. La mesure des gains achats est extrêmement délicate

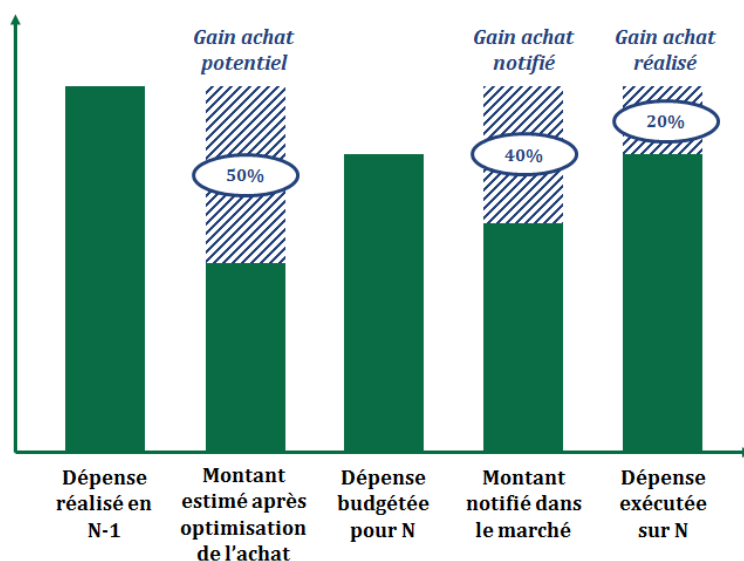
Cette mesure se heurte à l'absence de méthode unique de calcul au sein des collectivités territoriales. En effet, seules les collectivités les plus matures ou les plus en difficulté financièrement ont initié un pilotage réel des gains ;

Il existe trois méthodes de calcul des gains achats :

- ◆ *ex ante* sur la base d'une évaluation du gain potentiel ;
- ◆ *in itinere* sur la base du prix notifié ;
- ◆ *ex post* sur la base de l'économie réelle constatée.

Villeurbanne distingue ainsi l'évaluation des gains sur la base d'une estimation dans le cadre de la préparation du marché, des gains notifiés lors du choix du fournisseur en commission d'appel d'offres, des gains effectifs constatés lors du suivi de l'exécution en prenant en compte les demandes de révision de prix.

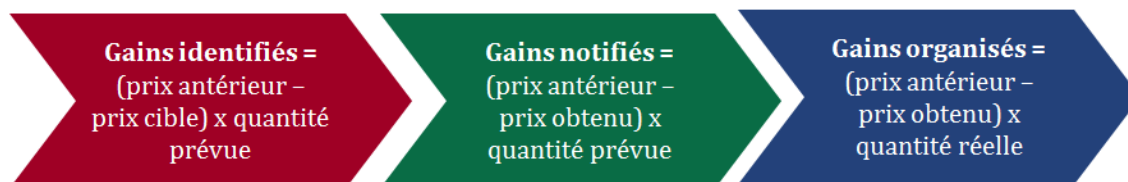
Graphique 3 : Mesure des gains achats au fil du temps (estimation, notification, exécution)



Source : Mission.

Mais *de facto*, seuls les gains réels calculés *ex post* constituent *stricto sensu* des gains budgétaires.

Graphique 4 : Écart entre gains identifiés, notifiés et organisés



Source : Mission.

Encadré 11 : Formules de calcul du gain achat utilisées par le SAE et le programme PHARE

Les gains achats sont calculés :

- à iso-volume, en comparant le « nouveau prix » (après intervention de l'acheteur) au « prix de référence » (prix historique ou prix de marché) ;
- sur une base de douze mois glissants (afin de pouvoir comparer les projets quelle que soit leur durée effective), avec une proratisation par année civile (afin de pouvoir mesurer leur impact sur les dépenses de l'année).

Les formules de calcul du gain achats sont adaptées en fonction de la nature de l'achat :

- pour les achats *récurrents*, c'est-à-dire régulièrement répétés (comme les marchés de fournitures, de matériel informatique, les denrées alimentaires, etc.), et sur lesquels l'entité dispose d'une antériorité :

gains achats = (prix unitaire nouveau / prix unitaire historique) x volume d'achats

- pour les *achats non récurrents* (ou *premiers achats*), sur lesquels l'entité ne dispose pas d'antériorité :

gains achats = (prix de référence - prix nouveau) x volume d'achat prévisionnel

- par ailleurs, pour mesurer l'efficacité des *actions de progrès* proposés par les services d'achats pour optimiser l'usage d'un marché ou rationaliser les comportements de consommation :

gains achats = situation de référence - situation améliorée

À noter que l'impact de la variation du marché économique est neutralisé si cette variation est supérieure à 4 %, afin de corriger les effets (positifs ou négatifs) qui ne seraient pas liés à l'action de l'acheteur (marché fournisseur haussier ou baissier, ce qui est fréquent sur les marchés de l'énergie par exemple).

Source : Mission d'après la présentation sur le « référentiel de calcul des gains achats » (DGOS - novembre 2011) et le guide de la modernisation de l'achat, réalisé par le SAE, sur « les achats de l'État et de ses établissements publics - objectifs et organisation » (septembre 2013).

La ville de Lyon a développé une méthode spécifique dans laquelle elle distingue :

- ◆ les gains coûts :
 - pour les marchés ordinaires et les marchés à bon de commandes :
 - les gains d'action achats en comparant l'historique et la cible ;
 - les gains de mise en concurrence calculés par la différence entre la cible et l'offre retenue multipliée pour les marchés à bon de commande par le volume annuel de dépenses prévisionnelles ;
 - pour les accords-cadres : le calcul du gain potentiel s'effectue via le bordereau de prix plafonds ;
- ◆ les gains sur négociation : sur la base de la différence entre les prix proposés avant négociation et les prix obtenus ;
- ◆ les gains d'exécution liés à la révision des prix ;

Annexe V

- ◆ les autres gains économiques : coûts évités, coût global ;
- ◆ les gains sociaux.

7.1.3. L'effectivité budgétaire des gains achats n'est pas automatique

Il ne faut pas méconnaître la difficulté du pilotage financier des gains. En effet, à l'exception des dépenses d'achats transversales, les budgets achats des collectivités territoriales ne dépendent que très rarement du service central en charge des achats lorsqu'il existe.

Très souvent, lorsque la stratégie d'achats retenue se traduit par une moindre dépense, la direction opérationnelle concernée redéploie en interne les crédits sur d'autres postes de dépenses.

Dans certaines collectivités, les gains achats permettent de financer les services publics nouveaux ou le coût des normes nouvelles, pour des directions travaillant à iso-budget.

Sans un suivi fin et précis ligne par ligne, il est très difficile de « capter les gains » afin que les élus et non les directions opérationnelles décident de leur affectation.

À l'aune de l'expérience du secteur hospitalier et des témoignages d'experts territoriaux du sujet, la mission estime que l'achat ne saurait devenir un levier de réduction des contraintes financières sans **une corrélation étroite de son pilotage avec la stratégie financière de la collectivité.**

La réussite du pilotage financier des gains repose ainsi sur :

- ◆ **un portage managérial clair** de la démarche (cf. supra) ;
- ◆ **un système financier précis interfacé** sur la base d'une correspondance entre la nomenclature achats et la nomenclature comptable, ou si l'éditeur ne propose pas un tel développement, **une requête spécifique du logiciel finances pour suivre les dépenses d'achats** telle qu'elle existe à la communauté urbaine de Dunkerque par exemple ;
- ◆ **une procédure de suivi définie et partagée avec les directions opérationnelles** (villes de Lyon, Villeurbanne et de Paris mais aussi département des Hauts-de-Seine) ;
- ◆ **des mécanismes de coopération et de travail entre la direction des achats et la direction des finances**, allant de :
 - **l'association du service achat à l'élaboration du budget** pour vérifier la sincérité des estimations budgétaires, dialoguer sur l'opportunité du renouvellement de l'achat ou alerter sur le choix d'une solution trop coûteuse, comme à Vénissieux ;
 - **l'ajustement des lignes budgétaires en décision modificative** pour tenir compte des économies réalisées sur les achats ;

Dans ce cadre, une réflexion sur l'affectation voire le partage des gains conduite en lien avec les élus et permettant éventuellement une restitution d'une partie des gains d'encourager les directions les plus réticentes à la démarche peut être initiée.

7.2. La mise en place d'un suivi de la performance de l'achat à travers des démarches qualité et de contrôle interne

Au-delà de l'aspect purement budgétaire, la démarche pour être crédible et relayée dans les services ne doit pas se traduire par une dégradation de la qualité du produit ou du service, des délais de livraison importants ou encore un risque de contentieux accrus. La fonction de contrôle interne et de suivi de la performance joue aussi un rôle central.

7.2.1. Le développement du contrôle interne des marchés et de l'achat, au cœur du suivi de la performance.

Juridiquement, il s'agit de vérifier le respect des seuils ainsi que de la procédure pour limiter le risque de contentieux coûteux pour la collectivité. Le code des marchés publics impose notamment à chaque collectivité de déterminer ses propres procédures adaptées ainsi que les règles de computation des seuils.

Lorsque les marchés sont décentralisés, il est essentiel qu'un service contrôle régulièrement un échantillon de marchés pour vérifier la régularité de la procédure.

De même, le déploiement d'un système d'information de la commande publique adapté qui recense l'ensemble des commandes et bloque ou alerte en cas de dépassement du seuil au moment de l'édition du bon de commande en cours permet de prévenir de nombreux problèmes de dépassement des seuils. Pour les marchés à multi imputations, le recours à un progiciel d'achats interfacé avec un progiciel finances permet de renseigner les différentes imputations comptables liées au marché et de bloquer l'achat, si, au moment de l'engagement, l'imputation utilisée n'est pas recensée, ce qui limite le risque de contentieux.

Qualitativement, les produits et services livrés doivent être vérifiés attentivement. Certaines collectivités ont structuré la procédure d'attestation du service fait²⁶ qui conduit à la liquidation de la facture²⁷. Le comité national de fiabilité des comptes locaux suggère d'opérer un double contrôle :

- ◆ à la réception de la livraison par la formalisation de la conformité au bon de commande ou au marché par un document ;
- ◆ à la vérification de la qualité / conformité des biens ou services livrés au regard de la commande en remplissant un document dédié.

La ville de Villeurbanne a ainsi créé une fiche de contrôle et de réception pour les marchés complexes et stratégiques. Elle réalise également des enquêtes de satisfaction au cours des six premiers mois et puis en milieu de marché selon des critères pré définis.

²⁶ « La constatation du service fait consiste à vérifier la réalité d'une dette, c'est à dire à vérifier que le fournisseur a bien accompli ses obligations (quantité, qualité) par rapport à la commande (...). En effet, le fait d'apposer sa signature et de certifier " le service fait " sur un bordereau sans avoir vérifié au préalable la réalité et la conformité du " service fait " constitue une infraction aux règles d'exécution de la dépense (art. 313-4 du code des juridictions financières) et expose son auteur à une amende prononcée par la CDBF (CDBF - 22 juin 1992 - Loing et CDBF 18 juin 1997 - Vilain). » Référentiel de contrôle interne du processus de la commande publique dans les collectivités locales, Comité national de fiabilité des comptes locaux

²⁷ Référentiel de contrôle interne du processus de la commande publique dans les collectivités locales, Comité national de fiabilité des comptes locaux

Annexe V

Outre la sécurisation de la procédure de service fait, il importe de suivre attentivement la prestation (pour le nettoyage par exemple, des contrôles tous les quinze jours sont mis en place par les services de SGAR de Corse) et de faire remonter rapidement toute difficulté avec le prestataire au service de la commande publique pour qu'il puisse déclencher le cas échéant des pénalités²⁸.

À l'instar de Lyon, certaines collectivités particulièrement matures se sont lancées dans une politique qualité visant à structurer et améliorer les prestations fournies.

Encadré 12 : La politique qualité de la ville de Lyon

Depuis 2012, la ville de Lyon a mis en place une démarche de management de la qualité selon la norme ISO 9001. Son principal objectif est d'apporter une qualité de service optimale tant aux services clients qu'aux fournisseurs, d'agir dans le respect de la réglementation en vigueur et d'optimiser le ratio qualité/coût/délai/développement durable.

À cette fin, la collectivité s'est fixé cinq engagements :

- 1. optimiser et planifier le besoin ;
- 2. accroître la performance achat et marché ;
- 3. sensibiliser et diffuser ;
- 4. optimiser le système de management de la qualité en interne ;
- 5. participer au projet de la collectivité pour retrouver des marges de manœuvres financières.

Source : documents transmis par la Ville de Lyon

7.2.2. La définition d'indicateurs de performance

Sans contrôle de gestion, il n'est pas possible de mesurer la réussite d'une politique d'achats. Celle-ci ne saurait être appréciée sous le seul prisme des gains achats mais repose sur un ensemble d'indicateurs permettant d'apprécier la performance globale de l'achat. L'enjeu est d'évaluer :

- ◆ le degré de réponse au besoin de services publics ;
- ◆ la satisfaction des agents ;
- ◆ la qualité du processus d'achat ;
- ◆ la performance des fournisseurs (contentieux, délais de paiement...) ;
- ◆ la participation de la fonction achats aux résultats financiers de la collectivité (baisse des dépenses de fonctionnement pour maintenir la capacité d'autofinancement par exemple).

À cette fin, la collectivité doit **définir des indicateurs permettant d'apprécier non seulement les coûts, les délais et la qualité mais également la responsabilité sociale et environnementale de la collectivité, la satisfaction des usagers et des agents ou encore l'efficacité de l'acheteur et la relation fournisseur.** Il s'agit pour le service achat de mesurer non seulement sa gestion du processus achat mais également d'évaluer le déploiement de sa stratégie et de capitaliser sur ses retours d'expérience. L'enjeu n'est pas seulement d'apprécier la performance de ses procédures mais également celles des acheteurs, et des fournisseurs.

²⁸ Ce levier du suivi de l'exécution est détaillé dans l'annexe II relative à l'ingénierie des marchés.

Annexe V

Les indicateurs peuvent porter sur :

- ◆ les résultats : taux de réponse moyen des entreprises, mesure de l'audience des publicités, taux de remises obtenus après négociation, nombre d'annulation de procédures, satisfaction des utilisateurs, nombre d'avenants aux marchés, suivi des résiliations de marché, mesure des délais de paiement... ;
- ◆ les fonctions : dysfonctionnements ;
- ◆ les moyens : effectifs affectés à la fonction ;
- ◆ les coûts : coûts de procédure incluant les temps de ressources humaines consacré au marché afin de raisonner en coût global.

Les indicateurs doivent être adaptés à la stratégie d'achat global, comme le montre l'exemple du conseil départemental des Hauts-de-Seine (cf. *infra*).

Tableau 4 : Exemple des tableaux de bord du conseil départemental des Hauts-de-Seine

Objectifs 1 respecter les engagements des délais	
1	Taux de marchés notifiés conformément au délai prévisionnel
2	Durée moyenne de passation des marchés en jours
3	Ecart moyen entre la date de notification réelle et prévue en jours
Objectifs 2 : garantir l'efficacité de la procédure de passation	
4	Taux de marchés infructueux
5	Cout des marchés infructueux
6	Taux de marchés sans suite
7	Nombre moyen de candidatures agréées obtenues par le marché
8	Taux de marché renouvelés dans les délais
9	Nombre moyen de contentieux par marché à la passation
Objectif 3 : veiller à la juste définition des besoins	
10	Taux de marchés suivant une démarche d'achats
11	Ecart moyen entre la moyenne des offres reçues et le montant attribué
12	Ecart moyen entre le montant estimé et le montant attribué
13	Taux de marché ayant donné lieu à un avenant
Objectif 4 : respecter la politique d'achats du département	
14	Taux de marché ayant une négociation
15	Taux de marchés éligibles comprenant des clauses sociales
16	Nombre moyen d'heures d'insertion sociales dans les marchés
17	Taux de marchés éligibles comprenant une clause environnementale
18	Taux de marchés ayant pour titulaires une entreprise adaptée
19	Nombre de MAPA
20	Taux de marchés transverses dès la conception
21	Taux de couverture d'un marché de référence
22	Taux de marchés incluant une clause de performance
23	Taux de marchés attribués au titulaire sortant
24	Durée moyenne des marchés à bons de commande
Objectif 5 : contribuer à une bonne exécution du marché	

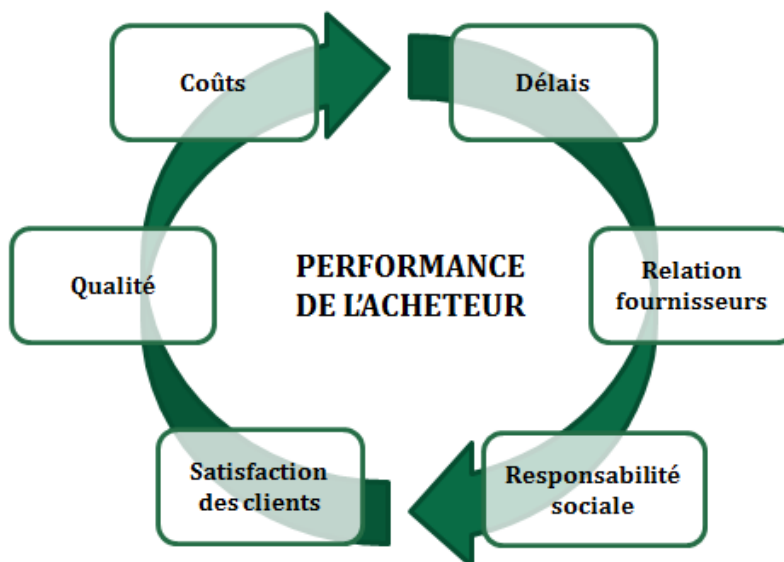
Annexe V

25	Nombre de mise en demeure / nombre de fournisseurs
26	Taux de marchés où des pénalités sont appliquées
27	Part des pénalités appliquées dans le montant total du marché consommé
28	Nombre moyen de contentieux par marché à l'exécution
Objectif 6 : assurer l'efficacité de la commande publique	
29	Nombre de marchés par juristes acheteurs
30	Nombre de marchés passés chaque année
31	Taux de procédures réalisées par rapport à la programmation

Source : Documents transmis par le conseil départemental des Hauts-de-Seine.

Ils ne doivent pas se limiter au triptyque coûts / qualité / délais mais prendre en compte d'autres dimensions, illustrées par le graphique 5.

Graphique 5 : Critère de performance des acheteurs



Source : Mission d'après « la mesure de performance aux achats », sous la direction de Guy Elie Master achat IUT de Sceaux.

Les indicateurs permettent de justifier la valeur ajoutée de la fonction achats. Leur analyse doit notamment conduire à :

- ◆ faire évoluer les orientations ;
- ◆ alerter sur les risques éventuels (contentieux, dépendance à un fournisseur) ;
- ◆ corriger les dysfonctionnements ;
- ◆ communiquer sur les réussites pour convaincre les services d'adhérer à la démarche.

À titre d'illustration, dans le cadre d'une démarche qualité, la communauté d'agglomération de Plaine Commune a défini des indicateurs de performance rattachés aux différents processus de l'achat et poursuivant les objectifs suivants :

- ◆ poursuivre la réduction de nos achats hors marchés ;
- ◆ mettre en place une planification des marchés à lancer pour chaque direction ;
- ◆ prendre en compte les clauses sociales et environnementales dans tous nos actes d'achats ;

Annexe V

- ◆ participer au projet de plateforme régionale de dématérialisation des marchés publics d'Ile de France ;
- ◆ animer le réseau des directions de la commande publique du territoire ;
- ◆ mettre en œuvre la démarche qualité sur le périmètre de la commande publique.

À travers le suivi de ces indicateurs, la direction en charge des achats dispose de véritables outils de pilotage lui permettant d'ajuster ses actions.

LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ANNEXE

	Propositions
1	À l'image de ce qui existe sur l'achat innovant, et en lien avec les démarches déjà lancées en matière de professionnalisation des acheteurs publics dans chacune des trois fonctions publiques, développer un certificat professionnel d'acheteur public commun , s'appuyant sur un référentiel de formation unique. Il serait notamment délivré par la DAE pour l'Etat et, le CNFPT pour la fonction publique territoriale sur la base d'un programme commun.
2	Intégrer la problématique de l'achat à la formation d'intégration des agents de catégorie B et C et adapter l'offre de formation continue aux difficultés rencontrées par ces agents en organisant des stages réservés aux petites collectivités.
3	Sensibiliser les associations d'élus nationales à la question de la formation à l'achat des élus et leur suggérer de co-construire un module de formation commun, relayées au niveau départemental par les associations des maires de département.
4	Relayer l'ensemble des offres d'emploi d'acheteurs publics sur une page dédiée unique. Elle pourrait être hébergée par la bourse interministérielle des emplois publics ainsi que par le CNFPT.

ANNEXE VI

Analyse de la maturité de la fonction achats des collectivités territoriales

SOMMAIRE

1. LA PERFORMANCE FINANCIERE DE LA FONCTION ACHATS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EST ETROITEMENT LIEE A SON DEGRE DE MATURITE.....	2
1.1. Le concept de « maturité » est un outil de management évaluant le niveau de professionnalisation et d'expertise de la fonction achats	2
1.2. La notion de maturité d'abord utilisée par le secteur privé se développe aujourd'hui au sein des organismes publics	3
1.3. La méthodologie de la mission se fonde sur une grille de maturité simplifiée permettant d'évaluer l'efficacité financière de la fonction achats des collectivités locales.....	6
2. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES RENCONTREES PAR LA MISSION MONTRENT UNE MATURITE CONTRASTEE	9
2.1. Plus qu'une question de taille, la maturité de la fonction achats des collectivités territoriales dépend de l'impulsion politique et managériale.....	9
2.1.1. <i>Évaluation de la maturité stratégique</i>	9
2.1.2. <i>Évaluation de la maturité organisationnelle</i>	10
2.1.3. <i>Évaluation de la maturité professionnelle</i>	12
2.1.4. <i>Évaluation de la maturité des pratiques d'achats</i>	13
2.1.5. <i>Évaluation de la maturité du pilotage et du management de l'achat</i>	15
2.2. Ces résultats sont corroborés par l'étude réalisée par la chaire Optima.....	16

SYNTHESE

Afin d'établir un diagnostic de la fonction achats dans les collectivités territoriales, la mission a souhaité évaluer le degré de structuration de la fonction achats dans les collectivités territoriales et adapter en conséquence ses préconisations.

La fonction achats se définit comme l'ensemble des processus qui ont pour objet d'acquérir les biens et les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité.

La mission s'est appuyée sur le **concept de « maturité » des achats**. Introduit en 1998 par Jean Potage¹, il **vise à mesurer le stade d'évolution de la fonction achats et à définir, sur cette base, des axes d'amélioration en lien avec la stratégie de l'entreprise**.

En l'absence d'une grille d'évaluation de la maturité spécifique aux collectivités territoriales, **la mission a élaboré un outil simplifié qu'elle a ensuite utilisé dans son analyse**. Les travaux de la mission n'ont pas de vocation statistique et constituent un simple retour d'expériences établi à partir des entretiens avec 65 collectivités de tailles et de sensibilités très différentes.

Ils tendent toutefois à montrer que :

- ◆ la performance de la fonction achats des collectivités territoriales est étroitement liée à son degré de maturité (partie 1) ;
- ◆ les collectivités territoriales rencontrées par la mission montrent une maturité contrastée (partie 2).

¹ De formation ingénieur Supélec et maître ès Sciences Physiques, Jean Potage a été directeur des achats du groupe Thalès durant dix ans, de 1995 à 2005. Il a créé en 2006, et dirigé jusqu'en 2008, le pôle conseil en achats de Thales Division Services et, à ce titre, il conduit des missions pour les directions achats de plusieurs grandes entreprises. Il dirige le cabinet de conseil MAT'ACHAT et est chargé de cours sur les achats dans de nombreux établissements et a obtenu le premier prix « E-Procurement » en 2001 et 2002 ainsi que le premier prix ACA / HEC pour ses travaux sur la maturité achats (Source : <http://ecole.org/orateurs/528>).

1. La performance de la fonction achats des collectivités territoriales est étroitement liée à son degré de maturité

1.1. Le concept de « maturité » est un outil de management évaluant le niveau de professionnalisation et d'expertise de la fonction achats

La « maturité » de l'achat se définit comme « le juste équilibre » entre l'efficacité, l'efficience (les moyens par rapport aux résultats) et la pertinence (cohérence des moyens mis en œuvre avec les objectifs).

Ainsi, selon l'article de Jean Potage en date de 2010 sur ce sujet, la maturité s'obtient en atteignant « un objectif global de réduction de coûts des achats de l'entreprise tout en optimisant les moyens mis en œuvre »².

Elle repose sur les postulats suivants³ :

- ◆ il existe cinq niveaux de maturité⁴ (illustrés dans le graphique 1) :
 1. **au stade « initial » (niveau 1)**, la fonction achats n'est pas reconnue dans l'organisation ;
 2. **au stade « discipliné » (niveau 2)**, bien que non organisée, elle est présente dans l'organisation et assure l'approvisionnement ;
 3. **au stade « systématisé » (niveau 3)**, la fonction achats est dissociée de l'approvisionnement et existe en tant que telle ;
 4. **au stade « managé » (niveau 4)**, l'organisation développe des stratégies et un pilotage de l'achat, elle dispose d'une visibilité sur sa performance ;
 5. **au stade « optimal » (niveau 5)**, la fonction achats a un rôle stratégique dans l'organisation, son pilotage fait l'objet d'une amélioration continue, elle est présente au plus haut niveau de gouvernance ;
- ◆ la fonction achats peut être modélisée par « domaines clés » (organisation, stratégie, processus, outils, méthode...) : pour chaque domaine clé, le niveau de maturité est mesuré.

Les « domaines clés » recouvrent les pratiques ou familles de pratiques d'achat qui contribuent aux objectifs de l'organisation. Ils varient en fonction de l'activité concernée et de la stratégie suivie. Périodiquement, des audits doivent être effectués pour apprécier les efforts réalisés.

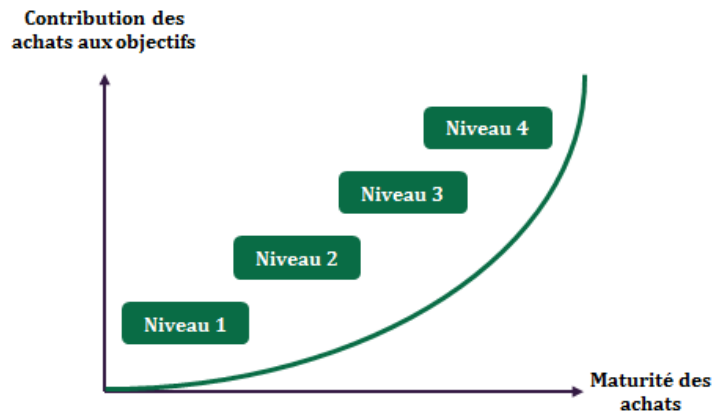
² Source : « Un modèle de maturité d'achat intégré : purchasing integrated maturity model » Jean Potage, Profession achat n°40, septembre 2010.

³ « Proposition d'indicateur global de mesure de la performance de la fonction achats : un élément décisif d'une distribution de qualité auprès du consommateur final », Com indus , V.Allagnat, P. Barbotin, G. Bertrand, D.Manzoz, J. Morana, mars 2007.

⁴ « De l'utilité d'une matrice de la maturité », Olivier Wajnsztoz, Décision achats, n°149, novembre 2011.

Annexe VI

Graphique 1 : Niveaux de maturité des achats



Source : Mission.

Élargissant sa réflexion initiale, Jean Potage a proposé en 2010 un **modèle intégré, appelé « purchasing integrated maturity model » (PIMM), incluant la problématique des gains achats**, qui permet de justifier la progression de la maturité par la création de valeur (cf. tableau 1). Il se fonde sur une analyse non pas uniquement de la direction achats mais de la mobilisation de toute l'entreprise.

Tableau 1 : Niveau de maturité achats PIMM et la création de valeur par les achats

Niveau de maturité	Création de valeur
5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gains achats classiques ▪ Coûts évités ▪ Co-investissement et co-innovation avec les fournisseurs
4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gains achats classiques ▪ Coûts évités par les pratiques métiers et par la maîtrise d'un système de référentiel des fournisseurs
3	
2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gains achats classiques
1	

Source : Jean Potage, « Un modèle de maturité d'achat intégré : purchasing integrated maturity model », Profession achat n°40, septembre 2010.

1.2. La notion de maturité d'abord utilisée par le secteur privé se développe aujourd'hui au sein des organismes publics

Le secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense a élaboré en 2009 une matrice de maturité en collaboration avec Olivier Bruel, professeur à l'école HEC. Cet outil d'évaluation de la maturité des structures du ministère accompagne 31 entités d'achat dans l'amélioration continue de leurs compétences.

Le service des achats de l'État (SAE) ainsi que le secteur hospitalier ont également développé leur propre outil d'analyse. S'inspirant des travaux du SAE, l'inspection générale des finances (IGF) a appliqué en 2013 une « matrice de la maturité achats » aux établissements publics de l'État (cf. tableau 2).

Annexe VI

L'observatoire du pilotage et de l'innovation managériale locale de l'institut d'administration des entreprises (IAE) de Pau Bayonne travaille actuellement sur une matrice de maturité de la fonction achats. À cette fin, il a lancé une enquête destinée à définir les critères pertinents pour mesurer la performance d'une fonction achats et caractériser les pratiques locales existantes (voir ci-dessous davantage d'éléments sur les travaux de la chaire Optima de l'IAE).

Tableau 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		
	Service / direction des achats centraux	Étude systématique des possibilités de mutualisation pour les achats courants	Cartographie au moins partielle des achats
	Réseau des acheteurs peu animé		Stratégie achat pour certains segments achat
	Bonnes pratiques juridiques et d'utilisation des marchés centraux formalisées		Prévision des besoins pour certains segments achat
	Acheteurs professionnels dans les unités métier		Cartographie annuelle des achats de l'ensemble de l'organisation
3	Acheteurs associés en amont pour tout achat	Taux de centralisation des achats courants à la cible	Stratégie achat pour l'essentiel des achats
	Directeur des achats auprès du DG / DAF		
	Bonnes pratiques achats formalisées (dont conception des marchés et de négociation)	Étude systématique des possibilités de mutualisation des achats métier	Passage possible de la nomenclature achat à la nomenclature comptable
	Réseau des acheteurs actifs, participation à des réseaux externes		Présence d'un outil ou d'un service chargé de l'évaluation de la performance achat
	Acheteurs associés lors de la définition des besoins		Contrôle du respect de la stratégie achat
	Parcours professionnel attractif pour les acheteurs		Stratégie achat globale déclinée par segment
4	Réseau des acheteurs en contacts réguliers avec les fournisseurs, même en l'absence de marché	Taux de centralisation des achats métier à la cible	Prévision des besoins achat de l'ensemble de la structure
			Identification des achats dans le budget

Source : Rapport IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (juin 2013) sur la base des travaux du SAE.

1.3. La méthodologie de la mission se fonde sur une grille de maturité simplifiée permettant d'évaluer l'efficacité de la fonction achats des collectivités locales

Si certaines collectivités ont initié des réflexions dans le domaine, **il n'existe pas d'outil commun de mesure de leur maturité achats**. Dans le cadre de ses travaux, la mission a élaboré une grille simplifiée destinée à évaluer l'efficacité financière de la fonction achats.

La mission s'est limitée au strict périmètre du rapport, c'est-à-dire à **l'analyse des organisations et pratiques des collectivités territoriales en matière d'optimisation de l'achat pouvant générer des gains**. Elle ne couvre donc pas d'autres finalités de l'achat, telles que la commande publique éco responsable ou le développement local des entreprises.

Elle considère en outre que si la capacité de la fonction achats des collectivités territoriales à dégager des marges financières dépend de son degré de structuration (cf. travaux de Jean Potage évoqués ci-dessus) et donc de sa maturité, **il serait erroné d'assimiler totalement maturité et optimisation budgétaire**.

La matrice de maturité proposée vise donc à accompagner les stratégies financières d'optimisation de l'achat en identifiant ses leviers stratégiques, organisationnels, fonctionnels, managériaux et humains.

Pour déterminer les domaines clés, la mission s'est appuyée sur :

- ◆ les collectivités locales les plus avancées en matière de rationalisation des dépenses d'achats ;
- ◆ les exemples du secteur hospitalier et de l'État ;
- ◆ les travaux de la chaire optima de l'IAE de Pau, le sujet de thèse d'un des doctorants (M. Brice Malm) portant sur la maturité de la fonction achats des collectivités locales (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Travaux de la chaire Optima

L'Observatoire du pilotage et de l'innovation managériale locale de l'université de Pau a lancé une enquête pour mesurer le degré de maturité des collectivités en matière d'achats.

À cette fin, elle a élaboré un questionnaire, dont l'objectif est de répondre aux interrogations suivantes : « *quelles sont les dimensions pertinentes pour évaluer les pratiques des achats ? Quel est le niveau général et actuel des pratiques achats au sein des collectivités locales en France ? Quel est le futur de la pratique achats dans les collectivités locales ?* ».

L'étude est composée de quatre parties :

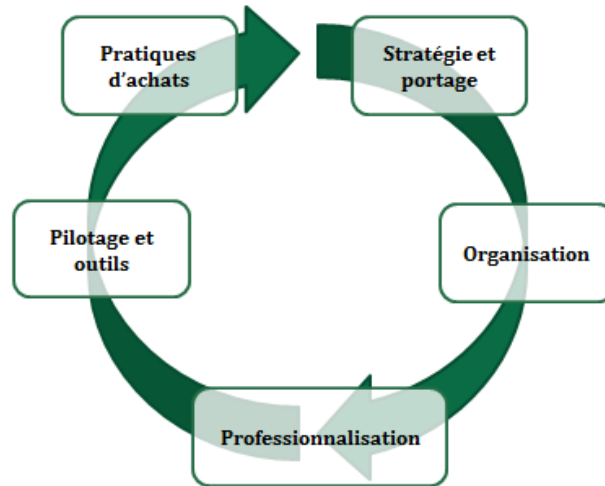
- les dimensions de l'évaluation de la performance achats ;
- les pratiques des achats engagés par les collectivités pour améliorer la performance des achats ;
- le futur de la performance des achats ;
- l'identification de la collectivité.

Source : <http://enquetes.u-bordeaux.fr/Binet/z-perfcolloc/z-perfcolloc.sphx>.

Sur cette base, la mission a identifié les cinq grands domaines illustrés dans le graphique 2, pour lesquels la mission a défini les stades d'évolution, présentés dans le tableau 1 :

- ◆ la stratégie et le portage, témoins de la « maturité stratégique » ;
- ◆ l'organisation (aussi dite ci-dessous la « maturité organisationnelle ») ;
- ◆ la professionnalisation (ou « maturité professionnelle ») ;
- ◆ les pratiques d'achat ;
- ◆ le pilotage et les outils, révélateurs de la « maturité du pilotage et du management ».

Graphique 2 : Cercle vertueux de la maturité achats



Source : Mission.

Tableau 3 : Grille d'analyse des stades d'évolution de la maturité « achats » des collectivités territoriales

Maturité	Stratégie et portage	Organisation	Professionnalisation	Pratiques d'achat	Pilotage et outils
5	La fonction achats est un acteur majeur de la stratégie globale, c'est un levier de maîtrise de la dépense	Centralisation de l'ensemble des achats en lien avec les directions	Acheteurs professionnels et culture partagée de l'achat tant au niveau des élus que des agents de la collectivité	Maîtrise de l'ensemble des leviers d'achats	<ul style="list-style-type: none"> Maîtrise de l'ensemble des outils de pilotage de la performance de l'achat Grille de maturité et système de management de la qualité
4	<ul style="list-style-type: none"> Intégration de l'achat dans la politique de la collectivité Affichage de gains budgétaires 	Services achats en charge du pilotage de l'achat dans la collectivité, et couvrant la majorité des achats de la collectivité	Acheteurs confirmés au sein de la direction achats Référénts formés à la culture achats dans les directions métiers	<ul style="list-style-type: none"> Développement de leviers d'achat Synergie acheteurs - prescripteurs Mutualisation ou massification sur les segments les plus pertinents 	<ul style="list-style-type: none"> Gouvernance partagée de l'achat (fournisseurs, prescripteurs, acheteurs) Contrat de services avec les directions clientes Maîtrise de la gestion des risques Cartographie des achats Définition d'indicateurs d'achats
3	Reconnaissance de l'achat comme centre de performance économique	Constitution d'un service achats gérant les achats transversaux	Acheteurs formés	<ul style="list-style-type: none"> Stratégies d'achat différenciées et mises en œuvre par segment Bonnes pratiques juridiques de l'ingénierie des marchés Recherche d'une réduction des coûts Fréquents groupements de commande 	<ul style="list-style-type: none"> Fonctionnement en mode projet avec les prescripteurs et les bénéficiaires Élaboration d'un plan d'actions d'achats Référentiel des fournisseurs
2	Définition d'une politique sur certains segments d'achat	<ul style="list-style-type: none"> Dissociation de la fonction achats et de l'approvisionnement Identification des acheteurs et du responsable du suivi juridique 	Acheteurs disposant de quelques connaissances sur les réflexes achats	<ul style="list-style-type: none"> Variations des clauses des marchés pour s'adapter aux segments Groupements de commandes occasionnels 	Tableau de suivi des achats
1	Aucune stratégie : pas de démarche achats	Fonction achats non reconnue	Pas de formation spécifique des acheteurs	Achats au fil de l'eau en dessous des seuils et demande de devis dans le cadre des MAPA	Aucun outil de pilotage

Source : Mission.

2. Les collectivités territoriales rencontrées par la mission montrent une maturité contrastée

La mission a été en contact avec 65 collectivités territoriales, géographiquement réparties et relevant d'échelons territoriaux différents 65 collectivités territoriales soit 4 conseils régionaux, 11 conseils départementaux, 25 EPCI et 25 communes.

Cet échantillon n'a pas de finalité statistique et ne prétend pas donner une représentation exhaustive des collectivités territoriales. Il permet toutefois d'appréhender la réalité de la fonction achats dans des organisations et des territoires de tailles et de sensibilités différentes.

2.1. Plus qu'une question de taille, la maturité de la fonction achats des collectivités territoriales dépend de l'impulsion politique et managériale

2.1.1. Évaluation de la maturité stratégique

La mission a constaté que **les collectivités territoriales étaient peu nombreuses à faire de la fonction achats une priorité stratégique.**

Parmi les collectivités rencontrées, indépendamment de leur taille, peu d'entre elles disposent d'un élu délégué à l'achat. Quant à la formalisation d'un document de cadrage stratégique, seules les collectivités les plus avancées dans leur stratégie d'achat disposent d'un tel document.

De même, la stratégie de se regrouper avec d'autres structures pour acheter est davantage portée par les services de la collectivité que par les élus. Globalement, les élus communaux semblent assez réticents à se départir de leurs achats au profit du niveau intercommunal, craignant de perdre leur lien privilégié avec le tissu économique environnant⁵.

Plus précisément, à l'aune de ces entretiens, la mission a établi les constats suivants concernant les communes :

- ◆ **dans les communes de moins de 5 000 habitants rencontrées**, l'achat n'est souvent pas identifié comme un axe d'optimisation (niveau 1) : il intervient au fil de l'eau, la préoccupation centrale des élus et des agents étant de privilégier la proximité dans leurs achats ;
- ◆ **dans les communes entre 5 000 et 20 000 habitants rencontrées**, la situation est très inégale et dépend des orientations de la collectivité : l'achat est parfois reconnu comme un centre de performance économique (niveau 3) comme à Olivet, voire est intégré dans les objectifs de la collectivité (niveau 4) comme à Saint-Jean-de-La-Ruelle, mais ces collectivités rencontrées par la mission font figure d'exemple, beaucoup de collectivités se contentant d'actions limitées à quelques axes d'achats (niveau 2) ;
- ◆ **dans les communes de plus de 20 000 habitants rencontrées** : là encore la situation est très contrastée, certaines collectivités disposant d'une politique d'achat comme Lambersart ou Vénissieux (niveau 4), alors que d'autres n'ont pas encore initié la moindre démarche dans le domaine ;

⁵ Cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés, dont la partie 1 présente les différents objectifs fixés à l'achat public et notamment la préoccupation particulière des collectivités vis-à-vis du tissu économique local.

Annexe VI

- ◆ **dans les grandes villes de plus de 150 000 habitants rencontrées** : les collectivités perçoivent tout l'intérêt économique de l'achat et présentent un niveau de maturité stratégique élevé, même si la politique d'achat ne s'inscrit pas toujours dans le pilotage de la contrainte budgétaire.

Parmi les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) :

- ◆ **dans les communautés de communes rencontrées** : bien qu'il s'agisse d'une thématique potentielle de mutualisation, la fonction achats cristallise les craintes des petites communes de se voir imposer des fournisseurs nouveaux. La maturité stratégique est relativement faible et peine à s'imposer aux communes au-delà de la simple assistance technique sur la rédaction des marchés publics (exemple de la communauté de communes de Rives de Saône) ;
- ◆ **dans les communautés d'agglomération rencontrées** : les villes-centre sont parfois, à l'instar de Blois ou d'Orléans, en pointe sur la fonction achats (niveau 3). Toutefois, il leur est difficile, au-delà de la mutualisation avec l'intercommunalité et le centre communal d'action social, d'impulser une stratégie coordonnée d'achats ;
- ◆ **dans les communautés urbaines et les métropoles rencontrées** : l'optimisation de l'achat s'est imposée comme une priorité managériale (niveau 4) si ce n'est politique ; elle n'est toutefois pas nécessairement corrélée aux orientations budgétaires.

Dans les départements rencontrés, la contrainte financière très forte a conduit certains d'entre eux à investir très fortement le sujet, comme le Loiret, Le Loir et Cher, le Doubs, les Hauts de Seine ou le Bas Rhin. Dans d'autres, la culture juridique de la commande publique prédomine et l'achat n'est pas considéré, malgré les tensions budgétaires, comme une fonction stratégique.

Dans les régions rencontrées, la situation est très contrastée mais témoigne globalement d'une maturité stratégique élevée. Globalement l'achat s'impose comme une priorité politique ne serait-ce que sous l'angle de l'économie sociale et responsable. Certaines régions, à l'instar de Centre Val de Loire, ont fait de l'achat un levier de pilotage financier. D'autres sont moins impliquées et n'ont pas encore pleinement perçu la valeur ajoutée de la démarche.

2.1.2. Évaluation de la maturité organisationnelle

L'organisation de la fonction achats est indéniablement un préalable à toute démarche d'optimisation.

Or les situations des collectivités sont très contrastées. Les différences ne s'expliquent pas uniquement par la taille et les moyens des collectivités locales mais sont davantage le reflet de choix politiques et managériaux d'insuffler ou non une culture de l'optimisation de l'achat⁶.

Il s'agit ici de donner quelques grandes lignes des organisations rencontrées par la mission.

Concernant les communes :

- ◆ **dans les communes de moins de 5 000 habitants** : elles ne disposent pas toujours d'un agent formé aux marchés publics et doivent avant tout sécuriser les procédures passées. À cette aune, le premier enjeu de l'intercommunalité apparaît ainsi davantage le recrutement d'un juriste pouvant apporter son expertise à l'ensemble des communes membres, que la structuration d'une fonction achats ;

⁶ Les principales organisations possibles de l'achat sont décrites dans l'annexe V.

Annexe VI

- ◆ **dans les communes entre 5 000 et 20 000 habitants** : il existe un juriste responsable des marchés publics ou du service des affaires juridiques qui, dans les collectivités les plus en pointe, est également chargé d'une « fonction achats » comme à Saint-Jean-de-la-Ruelle ;
- ◆ **dans les communes de plus de 20 000 habitants** : la situation est contrastée. Dans certaines communes la fonction achats n'est pas distinguée de l'approvisionnement et de la logistique, alors que dans d'autres, de véritables services achats se sont développés comme à Vénissieux ou Villeurbanne ;
- ◆ **dans les grandes villes de plus de 150 000 habitants** : la mission a constaté la structuration déjà ancienne de services achats au sein de directions de la commande publique comme à Lille et à Lyon. À Toulouse, la démarche achats est plus récente et s'est constituée autour d'une mission spécifique.

Au sein des EPCI :

- ◆ **dans les communautés de communes** : beaucoup d'entre elles ne disposent pas toujours d'une fonction marchés structurée⁷. Lorsqu'un responsable marché est recruté, il prend souvent en charge les achats transversaux ;
- ◆ **dans les communautés d'agglomération** : la logique économique de l'achat a conduit certaines directions de la commande publique à s'intéresser à la performance de l'achat en structurant parfois des services achats, comme à Orléans ou à Plaine Communes ; tel n'est toutefois pas toujours le cas ;
- ◆ **dans les communautés urbaines et les métropoles** : certaines organisations de la fonction achats sont tournées vers la performance économique comme à Bordeaux, Brest et Strasbourg, et peuvent s'appuyer sur des services achats voire sur des directions de la performance de l'achat. À la métropole de Lyon, l'achat est porté par la direction de la commande publique.

Dans les départements, et selon les éléments transmis par l'assemblée des départements de France (ADF), sur un échantillon de 27 départements, la fonction achats est rattachée :

- ◆ pour 20 départements à l'administration générale : direction des moyens généraux / direction de la logistique ;
- ◆ pour 4 départements à la direction des affaires juridiques ;
- ◆ pour 2 départements à la direction des finances ;
- ◆ dans un seul cas à une direction opérationnelle (jeunesse et patrimoine).

Ainsi, les départements plus en pointe sur l'optimisation des achats ont structuré un service au sein de la direction de la commande publique, couvrant l'ensemble des achats (Hauts-de-Seine) ou uniquement les achats transversaux (Côte-d'Or) alors que d'autres font porter les principaux achats par les directions des moyens généraux ou les directions métiers se contentant d'apporter un appui procédural en termes de marché.

Dans les régions, selon les éléments rapportés par l'assemblée des régions de France (ARF), la diversité organisationnelle est très forte : elle porte sur le degré de centralisation de la fonction achats, la logique dominante juridique ou économique ainsi que sur les taux de couverture effectifs des achats par le service dédié :

- ◆ certaines régions s'appuient sur un service achat centralisé, comme le Centre Val de Loire qui dispose d'une direction unique regroupant un service achats, un service marchés et un service juridique et qui couvre l'ensemble des achats de la collectivité ;

⁷ La « fonction marché » regroupe l'ensemble des actes (notamment juridiques) permettant la passation et le suivi des marchés publics dans le respect du code des marchés publics.

Annexe VI

- ◆ d'autres régions ont opté pour une coordination du pilotage de l'achat au sein du pôle ressources avec une gestion décentralisée par les directions métiers comme la région Rhône-Alpes ;
- ◆ d'autres régions disposent plus classiquement de direction de la commande publique regroupant des juristes formés à l'achat et quelques acheteurs, comme en Bourgogne.

2.1.3. Évaluation de la maturité professionnelle

Depuis cinq ans, l'UGAP réalise chaque année, en partenariat avec « décision achats », une enquête sur les acheteurs publics. L'enquête 2015 traduit une professionnalisation accrue des acheteurs dans le secteur public, mais un niveau de compétence encore à parfaire (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Analyse de l'enquête annuelle UGAP-Décision achats pour 2015

Témoignent de la professionnalisation accrue des acheteurs dans le secteur public :

- 34 % des acheteurs interrogés sont rattachés à une direction des achats bien identifiée ;
- 26 % seulement sont juristes alors que le chiffre était nettement plus élevé dans les enquêtes précédentes ;
- 21 % des personnes interrogées ont occupé une fonction d'acheteur dans le privé avant de rejoindre le secteur public contre 18 % en 2014.

Toutefois, le niveau de compétence reste à parfaire puisque :

- 55 % d'entre eux reconnaissent ne pas avoir une bonne connaissance du tissu économique et industriel ;
- 67 % considèrent que le processus de recensement préalable des besoins est difficile à réaliser ;
- près de la moitié d'entre eux n'auraient jamais recours à la négociation principalement par manque de compétence pour 44 % d'entre eux.

Source : Mission d'après Expliquer ce qu'est « décision achats » Décideurs Achats Actualités Enquête : L'acheteur public est à la croisée des chemins Publié le 07/12/2015 par Anne-Sophie David.

Cette enquête déjà ancienne concerne l'ensemble du secteur public et corrobore les constats de la mission d'une professionnalisation accrue au sein des directions achats. Néanmoins cette dynamique positive ne doit pas occulter la **relative faiblesse globale du niveau de compétence dans le domaine révélée par les entretiens.**

Ainsi, au sein des communes :

- ◆ **dans les communes de moins de 5 000 habitants**, les acheteurs sont souvent les techniciens ou le secrétaire général voire le maire lui-même. Cette activité, réalisée par des agents ou des élus extrêmement polyvalents, intervient au fil de l'eau. Les agents comme les élus ne disposent pas parfois de compétences juridiques de base sur les marchés publics et se sont formés « sur le tas ». Ils ne semblent pas toujours porter une attention suffisante à la computation des seuils et au respect du code des marchés, qu'ils maîtrisent souvent mal. Lorsque le marché requiert une expertise particulière, ils s'appuient sur des réseaux informels de connaissances pour établir le marché. Paradoxalement, alors qu'ils évoquent une relative solitude face à un processus d'achat très réglementé dont ils ne comprennent pas tous les tenants et aboutissants, ils se forment peu ;

Annexe VI

- ◆ **dans les communes entre 5 000 et 20 000 habitants**, la situation est très variable : le niveau de professionnalisation est globalement faible même si certains services de la commande publique ou responsable de la commande publique ont pu développer des réflexes d'achats. Il arrive parfois qu'à la faveur d'un recrutement spécialisé ou d'un élu particulièrement intéressé par le sujet, un acheteur professionnel soit recruté ou que le recours à un cabinet de conseil se traduise par un transfert de compétences et la professionnalisation des méthodes de travail ;
- ◆ **dans les communes de plus de 20 000 habitants**, la culture juridique domine dans les services de la commande publique, ce qui n'est pas contraire au développement de réflexes d'achats, mais le degré de professionnalisation des acheteurs est très variable et dépend de leur profil de recrutement ainsi que de leur appétence pour la matière ;
- ◆ **dans les grandes villes de plus de 150 000 habitants** : nombreuses sont les collectivités à avoir recruté des acheteurs issus du secteur privé ou à avoir formé à l'achat des juristes voire des techniciens.

Parmi les EPCI :

- ◆ **dans les communautés de communes**, un agent a souvent la responsabilité de la commande publique. De profil juridique, il s'assure du respect des règles de mise en concurrence. Lorsque tel n'est pas le cas, c'est le directeur général des services qui assure lui-même l'ingénierie des marchés. Celle-ci peut d'ailleurs faire l'objet d'une prestation de services au profit des communes membres ;
- ◆ **dans les communautés d'agglomération**, le constat est similaire à celui des communes de plus de 20 000 habitants ;
- ◆ **dans les communautés urbaines et les métropoles** : la fonction achats se professionnalise à des rythmes différents selon l'impulsion politique, la métropole de Bordeaux est particulièrement en pointe.

Dans les départements les plus avancées, comme le Doubs ou les Hauts-de-Seine, la constitution d'un service de l'achat s'accompagne du recrutement de professionnels spécialisés. Dans les autres, comme le souligne l'ADF, les formations aux techniques d'achats sont rarement programmées et la professionnalisation est faible.

Dans les régions, certains conseils régionaux ont initié une véritable démarche de professionnalisation comme le Centre Val de Loire, l'Aquitaine, Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur (PACA), la Bourgogne, alors que d'autres privilégient encore une logique largement juridique.

2.1.4. Évaluation de la maturité des pratiques d'achat

2.1.4.1. De manière générale, l'achat est souvent perçu comme un acte avant tout juridique et procédural

La logique économique est rarement présente, les services privilégiant une gestion administrative des marchés aux relations directes avec les fournisseurs, notamment par crainte du délit de favoritisme (voir *infra* sur ce sujet). Ainsi selon l'enquête de l'UGAP précitée, 49 % des acheteurs publics ne pratiqueraient pas la négociation. Seuls 25 % des acheteurs réaliseraient systématiquement une veille « marché » sur leurs achats.

Annexe VI

Il convient toutefois de souligner qu'il est fréquent que, dans les petites collectivités, les services prennent contact avec les fournisseurs dans une optique de « sourçage » sans en connaître le concept ni les risques associés⁸.

Même le recours à des centrales d'achats comme l'UGAP, qui tendent à faciliter l'achat en évitant les procédures de passation des marchés, est loin d'être un réflexe partagé. Les collectivités préfèrent conserver un lien privilégié à l'économie locale ainsi que leur marge d'autonomie dans leurs choix et craignent les effets d'une externalisation de l'achat sur les entreprises du territoire. Elles soulignent également des difficultés dans le suivi des commandes et une tarification qui n'est pas toujours attractive⁹.

Il en va de même des groupements de commandes auxquels les collectivités ont recours occasionnellement. Cette situation est en partie liée aux lourdeurs procédurales existantes et à leur pilotage opérationnel complexe¹⁰.

2.1.4.2. En fonction des niveaux de collectivité, les pratiques sont très différentes

S'il semble difficile d'opérer une distinction par niveau de collectivité tant les pratiques d'achat dépendent du niveau de professionnalisation de la fonction achats et de la performance de son pilotage, il est toutefois possible d'établir la typologie suivante :

- ◆ **pour les communes de moins de 5 000 habitants** et pour les plus petites communautés de communes, la maturité est faible : les achats se font sur simples devis demandés à des fournisseurs locaux (niveau 1) ;
- ◆ **pour les communes de moins de 20 000 habitants et les communautés de communes de taille moyenne**, une réflexion existe sur les clauses des marchés selon les segments et les collectivités peuvent à la marge participer à des groupements occasionnels comme le sel de déneigement (niveau 2). Quelques communes particulièrement dynamiques sur la thématique se distinguent, comme Lambersart ou Saint-Jean-de-la-Ruelle (niveau 4) ;
- ◆ **pour les communes et intercommunalités de taille moyenne** : la maturité oscille entre les niveaux 2, 3 ou 4 ;
- ◆ **pour les grandes collectivités urbaines (villes, communautés urbaines, métropoles)** quelques collectivités se démarquent comme Lyon, Paris, Lille par leur maîtrise de l'ensemble des leviers d'achats, d'autres très impliquées ayant engagé des démarches récentes se situent au niveau 4. Mais même dans ce groupe, il existe encore de nombreuses collectivités dont la pratique est moins mature et qui se limitent à quelques stratégies d'achat différenciées (niveau 3) ;
- ◆ **pour les départements** : les mutualisations sont anciennes notamment dans le domaine des routes et des services départementaux d'incendie et de secours. Les pratiques d'achat restent toutefois dans beaucoup de départements marquées par la culture juridique. Certains départements se distinguent en ayant développé de nombreux leviers d'achat, créé des synergies acheteurs – prescripteurs voire standardisé et massifié les segments les plus pertinents ;
- ◆ **pour les régions** : les pratiques d'achat sont très avancées dans les régions (niveau 5 ou 4) où la fonction achats est structurée et nettement moins matures dans les régions où la logique juridique domine.

⁸ Cf. annexe I qui présente les différentes techniques de sourçage, qui consiste à étudier le marché fournisseur à travers la relation produit/fournisseur, l'étude du secteur concurrentiel, l'identification des fournisseurs présents sur le marché et ses caractéristiques de l'environnement, économique, commercial, juridique et environnemental.

⁹ Cf. annexe IV relative à la mutualisation et la massification des achats, dont la partie 4 présente les relations entretenues entre l'UGAP et les collectivités territoriales.

¹⁰ Cf. annexe IV – partie 3 relative aux groupements de commandes.

2.1.5. Évaluation de la maturité du pilotage et du management de l'achat

La maîtrise des outils de pilotage est étroitement liée au niveau de professionnalisation et d'expertise de la fonction achats. Plus la collectivité est importante et dotée de moyens humains, plus elle est en mesure de développer certains outils (système de suivi de la qualité).

Toutefois, les déplacements de la mission ont montré que des collectivités de moins de 20 000 habitants, sous l'impulsion d'un acheteur, pouvaient développer une démarche achats structurée autour d'instruments tels qu'une cartographie.

À l'exception de quelques collectivités très en pointe sur le sujet, qui maîtrisent l'ensemble des outils de pilotage de la performance de l'achat et disposent d'une grille de maturité et d'un système de management de la qualité (niveau 5), la mission a relevé :

- ◆ **dans les petites collectivités** : l'absence totale d'indicateurs (niveau 1) ;
- ◆ **dans les collectivités de moins de 20 000 habitants** : une majorité de collectivités ne disposant d'aucun suivi (niveau 1) voire de simples tableaux de pilotage (niveau 2) ;
- ◆ **dans les collectivités de tailles moyennes**, une oscillation entre de simples tableaux de suivi (niveau 2) et l'élaboration d'un plan d'action (niveau 3) ;
- ◆ **pour les grandes collectivités (villes, communautés urbaines, métropoles, départements et régions)**, une situation contrastée entre des collectivités dynamiques (situées aux niveaux 5 ou 4) et des collectivités moins avancées (niveaux 2 ou 3).

En conclusion, la maturité globale apparaît relativement faible même si certaines collectivités se démarquent par le dynamisme et la modernité de leur fonction achats. Elles ont notamment développé de véritables politiques d'achat qui ne s'inscrivent pas uniquement dans une logique de coût et visent à faire de l'achat un levier de politique publique, permettant de réaliser des économies dites « intelligentes », au plus près du besoin de la collectivité mais aussi du territoire (développement économique, social et environnemental).

Ces initiatives sont parfois anciennes comme à Lyon, à Paris, à Lille, dans les régions Centre Val de Loire, Aquitaine ou plus récentes guidées par le contexte financier comme à Orléans, à Villeurbanne, Bordeaux, Toulouse, Marseille, dans les départements du Bas Rhin, des Hauts-de-Seine ou du Doubs. Elles ne sont pas uniquement l'apanage de grandes collectivités puisque des communes de 17 000 habitants, comme Saint-Jean-de-la-Ruelle, ou de plus 28 000 habitants, comme Lambersart, ont pu se doter d'une véritable fonction achats utilisant tous les leviers d'optimisation, la première à la suite du recrutement d'un responsable de la commande publique formé à l'achat, la seconde grâce à l'accompagnement d'un cabinet spécialisé.

Au total, il apparaît que :

- ◆ **les fonctions achats des régions, départements et grandes villes présentent globalement un degré de maturité plus élevé ;**
- ◆ **plus qu'une question de taille, la structuration de la fonction achats est étroitement liée à l'impulsion politique et managériale ;**
- ◆ **la professionnalisation des acheteurs et la maîtrise des techniques d'achats jouent un rôle essentiel dans la démarche ;**
- ◆ **le contexte financier accélère les démarches mais ne constitue pas le facteur déclenchant d'une démarche d'optimisation des achats.**

2.2. Ces résultats sont corroborés par l'étude réalisée par la chaire Optima

Les premiers résultats de l'enquête Optima évoquée ci-dessus (cf. encadré 1 qui présente les travaux de la chaire Optima) font apparaître la **relative faiblesse de la maturité de la fonction achats dans les collectivités territoriales**. Ils ont été présentés lors de la 170^{ème} session d'étude de l'association publique des acheteurs du secteur public en septembre 2015 et sont présentés dans l'encadré 3 ci-dessous.

Encadré 3 : Premiers résultats de l'enquête de la chaire Optima (extraits de Localtis)

▪ **Élaboration timide de politiques de performance**

72 % des acheteurs considèrent qu'évaluer la performance de leurs achats est important. Néanmoins, seule la moitié des répondants procède régulièrement à une telle évaluation, notamment via des tableaux de bord.

L'élaboration et l'adoption d'un plan stratégique de performance de l'achat par la direction est important pour la grande majorité des acheteurs (78 %). Ils estiment nécessaire d'établir une feuille de route pour guider l'achat et faire de la performance un réel enjeu. Cependant, seules 32 % des collectivités répondantes ont mis en œuvre un tel schéma.

En outre, seuls 47 % des acheteurs affirment connaître leur marché et les fournisseurs susceptibles de présenter une offre. Or sans ces connaissances, il paraît très difficile d'identifier et de travailler avec les meilleurs fournisseurs et donc de valoriser les achats.

Le soutien de la direction générale à la direction achat est également essentiel au développement de la performance des achats. En effet, 65 % des répondants considèrent que le rattachement de la direction achat à la direction générale constitue un indicateur pertinent pour mesurer la performance des achats. En pratique, 47 % des collectivités répondantes sont rattachées à la direction générale.

▪ **Performance et achat privé**

Afin d'assurer la complétude de cette enquête, une comparaison avec l'organisation des achats dans le secteur privé s'est avérée nécessaire. La culture de l'achat privé est plus axée sur la réduction de la dépense et l'innovation ; elle est plus orientée par la performance économique que par l'aspect juridique.

À l'inverse, 70 % des acheteurs publics consultés ont une conception de l'achat majoritairement juridique. Plusieurs acheteurs présents lors de ce colloque ont d'ailleurs dénoncé le « carcan » constitué par le code des marchés publics, imposant le respect de règles juridiques au détriment de la poursuite d'autres ambitions telle que la performance.

En outre, 48% d'entre eux estiment que la performance des achats se confond avec la culture de l'achat privé. La question de l'influence de l'achat privé sur l'achat public ainsi que de sa compatibilité avec le CMP semble donc se poser.

▪ **Aspect budgétaire et carrière des acheteurs**

Au regard de la baisse des dotations et subventions de l'État, 78 % des collectivités estiment que la performance de l'achat doit participer à la compensation de l'impact de ces réductions budgétaires.

Elles sont d'ailleurs 60 % à déjà prendre en compte la dimension financière de l'achat afin de pallier les difficultés liées au contexte budgétaire actuel. Enfin, la gestion des ressources humaines des effectifs « achat » apparaît comme un critère de performance important pour 72 % des acheteurs.

Pourtant, 74% des collectivités interrogées n'ont aucune politique de ressources humaines consacrée à l'achat public. Concrètement, le poste d'acheteur ne semble pas ouvrir de réelles perspectives de carrière.

Force est de constater que 44% des répondants ne sont d'ailleurs pas satisfaits de leur métier. Pourtant, 75 % des acheteurs estiment que la performance de l'achat se mesure notamment au regard du degré de satisfaction dans leur métier.

Ces chiffres expriment une première tendance de la perception et de la place effective de la performance dans l'achat public. Ces résultats sont toutefois à nuancer, l'équipe de la chaire Optima de l'université de Pau souhaitant poursuivre cette étude pour affiner leur analyse sur une plus grande échelle.

Source : Site internet de Localtis (9 octobre 2015).

ANNEXE VII

Périmètre des dépenses et marges de manœuvre envisageables

SOMMAIRE

1. FAUTE D'UNE DEFINITION CONSENSUELLE DU PERIMETRE DES « ACHATS », LA MISSION A CHOISI DE CIBLER SON ANALYSE SUR LES ACHATS « COURANTS » DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	3
1.1. La définition d'un périmètre homogène d' « achats » se heurte à la multiplicité des approches et la diversité des choix de gestion des collectivités territoriales.....	3
1.1.1. <i>Une multitude d'approches des « achats » est possible, sans concordance parfaite entre les définitions et les chiffres qui en résultent.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La diversité des choix de gestion des collectivités territoriales a un effet direct sur le périmètre et le montant de leurs achats.....</i>	<i>5</i>
1.2. La mission a retenu un périmètre du « plus petit dénominateur commun », ciblé sur les achats « courants » des collectivités territoriales (hors coûts de gestion), quitte à ce qu'il soit ultérieurement élargi	6
1.2.1. <i>Le périmètre organique retenu par la mission comprend les collectivités territoriales stricto sensu, sans leurs satellites et démembrements.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Le périmètre comptable retenu par la mission cible les « achats courants », essentiellement de fonctionnement et ponctuellement d'investissement.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Les dépenses d'achats retenues par la mission ne reflètent pas leur « coût complet », notamment les coûts de gestion.....</i>	<i>10</i>
1.2.4. <i>Dans l'État comme dans le secteur hospitalier, le périmètre initialement retenu pour lancer les démarches de performance des achats a été progressivement élargi.....</i>	<i>11</i>
2. LES ACHATS COURANTS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES REPRESENTENT UN VOLUME DE DEPENSE IMPORTANT ET RELATIVEMENT DYNAMIQUE	12
2.1. Les achats courants des collectivités territoriales s'élèvent à 45 Mds € en 2014, soit 4,5 Mds€ de plus qu'en 2010.....	12
2.1.1. <i>Le bloc communal représente la très large majorité de ces achats courants</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Le dynamisme de ces achats courants se tempère depuis 2013.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Les achats courants représentent 17 % de la dépense des collectivités territoriales et pèsent tout particulièrement dans le budget des intercommunalités.....</i>	<i>16</i>
2.1.4. <i>Les principaux postes d'achats varient en fonction de l'échelon et des compétences de chaque collectivité territoriale</i>	<i>17</i>
2.2. Au sein du bloc communal, les dépenses d'achats courants sont encore principalement réalisées par les communes mais leur croissance est liée aux intercommunalités	18
2.2.1. <i>À l'exception des petites communes (moins de 500 habitants), les dépenses d'achats courants ont été relativement maîtrisées entre 2010 et 2014.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>Les achats courants représentent une dépense à la fois particulièrement importante et dynamique pour les EPCI à fiscalité propre.....</i>	<i>23</i>
2.2.3. <i>La dépense moyenne d'achats courants par syndicat est également dynamique</i>	<i>25</i>
2.2.4. <i>Le développement des achats des intercommunalités va de pair avec une réduction des dépenses d'achats courants des communes depuis 2013.....</i>	<i>28</i>

2.3. Les dépenses d'achats courants des départements sont maîtrisées sur la période 2010-14.....	30
2.3.1. <i>Les départements dont la part des achats dans le budget de fonctionnement est plus réduite sont également ceux qui maîtrisent davantage ces achats.....</i>	30
2.3.2. <i>Les dépenses d'achats courants des départements sont restées relativement stables entre 2010 et 2014.....</i>	32
2.3.3. <i>Entre un cinquième et un tiers des dépenses d'achats courants des départements sont consacrés aux transports.....</i>	33
2.4. Si les régions ne représentent que 5 % des dépenses d'achats courants des collectivités territoriales, celles-ci sont particulièrement dynamiques.....	34
2.4.1. <i>Les dépenses d'achats courants des régions sont dynamiques, avec une croissance annuelle moyenne de 6 % entre 2010 et 2014.....</i>	34
2.4.2. <i>Les principaux postes de dépenses d'achats courants varient fortement en fonction des régions.....</i>	37
2.4.3. <i>Sur le périmètre des nouvelles régions, la dépense d'achats courants serait comprise entre 30 et 250 M€.....</i>	38
3. SELON LES HYPOTHESES DE LA MISSION, LES DEPENSES D'ACHATS COURANTS DES COLLECTIVITES DEVRAIENT ATTEINDRE 49 MDS€ EN 2020.....	39
3.1. La mission fait l'hypothèse d'une croissance relativement maîtrisée des dépenses d'achats courants des collectivités territoriales à horizon 2019.....	39
3.2. Au global, les dépenses d'achats courants des collectivités territoriales seraient stabilisés en 2015 et 2016, puis ré-augmenteraient jusqu'en 2020.....	44
4. SOUS RESERVE D'UNE SECURISATION DES GAINS ACHATS OBTENUS, LES COLLECTIVITES TERRITORIALES POURRAIENT DEGAGER SUR LEURS DEPENSES D'ACHATS COURANTS DES MARGES DE MANŒUVRE D'AU MOINS 1,4 MD € ENTRE 2018 ET 2020.....	46
4.1. Afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires, les gains liés à l'optimisation des achats doivent être sécurisés.....	46
4.1.1. <i>Les gains achats ne se transforment pas nécessairement en gains budgétaires, a fortiori dans les collectivités dont la fonction achats est peu mature.....</i>	46
4.1.2. <i>Les collectivités territoriales pourraient utilement s'inspirer des méthodologies retenues dans l'État et le secteur hospitalier pour calculer les gains achats.....</i>	48
4.1.3. <i>Dans un contexte financier contraint, la probabilité de transformer des gains achats en gains budgétaires doit être renforcée dans les collectivités territoriales.....</i>	50
4.2. La mobilisation des leviers d'optimisation des achats permet au secteur public d'envisager des gains substantiels, compris entre 2 et 2,5 % de l'assiette concernée pour l'État et le secteur hospitalier dans les prochaines années.....	51
4.2.1. <i>L'optimisation des achats repose sur la mobilisation de leviers propres à la fonction achats ainsi que sur un travail plus large sur l'amélioration des processus.....</i>	51
4.2.2. <i>Pour les années à venir, les programmes d'optimisation des achats de l'État et du secteur hospitalier ciblent des gains annuels de 2,5 à 3,0 % sur leurs assiettes respectives.....</i>	53
4.2.3. <i>Les perspectives de gains varient en fonction du niveau de maturité de l'entité et du segment concerné.....</i>	57

4.3. Les trois scénarios proposés par la mission permettraient d'envisager des gains achats compris entre 1,4 et 2,7 Mds € sur 2018-20 par rapport au tendancier de dépenses d'achats courants des collectivités territoriales	58
4.3.1. <i>Le scénario a minima permet d'envisager des gains achats moyens de 480 M€/an sur 2018-20, soit en moyenne 1,0 % de l'assiette de dépenses.....</i>	58
4.3.2. <i>Le scénario jugé le plus réaliste par la mission permet d'envisager des gains achats moyens de 630 M€/an sur 2018-20, soit en moyenne 1,3 % de l'assiette</i>	61
4.3.3. <i>Un scénario volontariste permettrait d'envisager des gains achats moyens atteignant 900 M€/an sur 2018-20, soit en moyenne 1,9 % de l'assiette.....</i>	63

SYNTHESE

L'exercice de la revue de dépenses prévue par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-19, et la lettre de mission adressée aux deux inspections missionnées sur la fonction achats des collectivités territoriales, exigent d'avoir une vision synthétique des montants engagés à ce titre.

Face à l'hétérogénéité des choix de gestion et des approches des « achats », la mission a choisi le « plus petit dénominateur commun » entre les collectivités (partie 1) : elle s'est ainsi intéressée à leurs **dépenses d'« achats courants », qui recouvrent essentiellement des dépenses de fonctionnement** (achats de fournitures et de services) ainsi que quelques dépenses d'investissement (notamment concernant les parcs mobilier, informatique et automobile).

Elle a analysé ces dépenses pour chaque échelon territorial sur la base des données de leurs comptes de gestion, pour la période 2010-14, et en retient le volume comme le dynamisme de ces dépenses (partie 2) : ces dernières sont **passées de 40,5 Mds € en 2010 à 45,4 Mds € en 2014**, même s'il faut souligner leur relative stabilité entre 2013 et 2014.

Selon les hypothèses de la mission, cette dépense pourrait rester relativement stable en 2015 et 2016, puis reprendre une certaine dynamique jusqu'en 2020, pour **atteindre alors 48,9 Mds €** (partie 3).

Enfin, la mission s'est efforcée d'évaluer les marges de manœuvre budgétaires que les collectivités pourraient espérer dégager en optimisant davantage leurs achats, c'est-à-dire en mobilisant les leviers présentés par la mission dans les autres annexes (I à V ainsi que VIII). Pour évaluer ces gains, la mission s'est particulièrement **inspirée des démarches de performance menées par l'État depuis 2009, et par les établissements hospitaliers depuis 2011** (cf. tableau 1).

Selon les trois scénarios envisagés par la mission (partie 4) :

- ◆ une mobilisation *a minima* des collectivités permettrait de dégager 480 M€/an en moyenne sur 2018-20, soit 1,0 % de l'assiette des dépenses prévues ;
- ◆ un scénario volontariste, qui mobiliserait l'essentiel des collectivités dans une optimisation concertée de leurs achats, permettrait d'envisager des gains atteignant 900 M€/an en moyenne sur 2018-20, soit 1,9 % de l'assiette des dépenses ;
- ◆ **en appliquant les gains comparables à ceux obtenus par les établissements hospitaliers dans leur première phase de mobilisation (2012-14), c'est-à-dire avec une mobilisation relativement coordonnée des principaux donneurs d'ordres territoriaux, ce que la mission juge réaliste, les marges de manœuvre pourraient s'élever à 630 M€/an sur 2018-20, soit 1,3 % de l'assiette de dépenses prévues.**

L'année 2017 a été séparée et singularisée pour le lancement de la phase d'optimisation, mais des gains sont possibles dès cette année de référence.

Par ailleurs, **les gains achats envisageables au-delà du triennal 2018-20 ont vocation à perdurer, à augmenter en valeur sur l'assiette d'achats optimisés, voire à être amplifiés** sur une assiette plus large (en l'espèce, en intégrant notamment les achats d'investissement).

Annexe VII

Tableau 1 : Comparabilité des fonctions achats entre les différents secteurs publics

	État	Secteur hospitalier	Collectivités territoriales
Volume budgétaire des achats	28 Mds€ (hors défense et sécurité) pour l'État et ses établissements publics	18 Mds€ en exploitation et 7 Mds€ en investissement	45 Mds€ d'achats courants (dont 92 % de dépenses de fonctionnement)
Gains achats réalisés	En moyenne 330 M€/an entre 2010 et 2014	En moyenne 315 M€/an entre 2012 et 2015	Nd.
Cible de gains achats pour les années à venir	700 M€/an, soit 2,5 % de l'assiette	480 M€/an entre 2015 et 2017, soit 2,7 % de l'assiette	Selon le scénario réaliste de la mission : 630 M€/an entre 2018 et 2020, soit 1,3 % de l'assiette
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progressivement centralisée pour les ministères, en lien avec le pilotage de la DAE ▪ Autonomie des établissements publics sous tutelle des ministères 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomie des établissements ▪ Pilotage de la DGOS et des ARS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispersion ▪ Libre administration
Degré de maturité de la fonction achat	Nd.	Maturité inégale des établissements au début des années 2000	Maturité globalement faible, sauf quelques rares exceptions
Initiation d'une démarche structurée de pilotage des achats	Service des achats de l'État (SAE) (2009)	Programme de performance hospitalière pour des achats responsables (PHARE) (2011)	Nd.

Source : Mission.

1. Faute d'une définition consensuelle du périmètre des « achats », la mission a choisi de cibler son analyse sur les achats « courants » des collectivités territoriales

1.1. La définition d'un périmètre homogène d'« achats » se heurte à la multiplicité des approches et la diversité des choix de gestion des collectivités territoriales

1.1.1. Une multitude d'approches des « achats » est possible, sans concordance parfaite entre les définitions et les chiffres qui en résultent

La littérature fait état de **plusieurs chiffrages des achats et de la commande publique du secteur local selon divers périmètres, compris entre 25 et 85 Mds€**.

Avec une **approche juridique**, fréquente lorsque le sujet de l'achat est évoqué dans les collectivités territoriales, l'« achat » se rapproche des « marchés publics » voire de la « commande publique » :

- ◆ les « marchés publics », tels que décomptés par l'observatoire économique de l'achat public (OEAP), rassemblent l'ensemble des marchés publics de plus de 90 000 € HT. En 2012, ces marchés représentaient un montant de l'ordre de **25,3 Mds € HT** sur le périmètre des administrations publiques locales. En appliquant un taux de 19,6 % (pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2012), le rapport Bourquin sur la commande publique¹ évalue ce montant à **30,3 Mds € TTC** en 2012. Ces estimations sont cependant, selon le rapport Bourquin, largement sous-évaluées (cf. encadré 1) ;
- ◆ la « commande publique », telle qu'analysée conjointement par l'assemblée des communautés de France (ADCF) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), recouvre l'ensemble des procédures de marchés publics de plus de 15 000 € (achats de fournitures, services et travaux). Son montant est évalué à **48 Mds € en 2014**, sur un champ large des collectivités territoriales².

Encadré 1 : Recensement économique de l'achat public

L'obligation de recensement des marchés publics trouve son origine dans le droit européen. En France, l'observatoire économique de l'achat public (OEAP), dont les missions sont précisées par les articles 130 et 131 du code des marchés publics (CMP), est responsable de ce recensement.

L'arrêté du 21 juillet 2011 relatif au recensement économique des achats publics instaure l'obligation, pour tous les acheteurs publics, de transmettre une fiche de recensement pour les contrats, marchés, accords-cadres d'un **montant supérieur à 90 K€ HT**. Pour les collectivités territoriales, la transmission de ces fiches passe par le réseau des comptables de la direction générale des finances publiques (DGFIP), auquel l'ordonnateur doit adresser la fiche de recensement (sous format papier*) dès la notification du marché.

Ce recensement est cependant loin d'être exhaustif : le rapport Bourquin :

- estime que, en ce qui concerne les marchés d'un montant inférieur, « l'OEAP, via CHORUS et les déclarations spontanées des pouvoirs adjudicateurs, recense au mieux un marché de faible montant sur huit » et estime que « le montant global annuel des marchés inférieurs à 90 K€ s'établit aux

¹ Rapport d'information sénatorial sur la commande publique, de Martial Bourquin (octobre 2015).

² Note ADCF-CDC « 2012-2015 : observatoire de l'évolution de la commande publique » (février 2016). NB. Par rapport au seul champ des collectivités territoriales *stricto sensu*, sont considérés dans cette évaluation l'ensemble des communes, EPCI, syndicats, conseils régionaux, départementaux, bailleurs sociaux et établissements publics locaux.

Annexe VII

alentours de 9 Mds € HT (contre 1,1 Md € effectivement recensés) » ;

- rappelle la « sous-déclaration massive des marchés qui, en application du droit, devraient être déclarée ». Ainsi, « l'OEAP n'a recensé que 4 059 acheteurs distincts rattachés à la catégorie « collectivités territoriales » » et estime que cette sous-déclaration « serait à l'origine d'une « évasion statistique » correspond à 10 Mds € de marchés publics » ;
- souligne l'écart entre le recensement de l'OEAP et les données de l'Insee, qui serait, de 67 Mds € pour les administrations publiques locales.

Le projet de décret entend renforcer le rôle de l'observatoire économique de la commande publique (ex-OEAP), en étendant son champ à l'ensemble des contrats de la commande publique (y compris marchés de partenariat, concessions...) et en organisant la collecte des informations par des systèmes d'information comptables publics*.

*Source : Mission d'après le rapport d'information sénatorial sur la commande publique, de Martial Bourquin (octobre 2015), le guide du recensement économique de l'achat public (DAJ-DGFiP – version transitoire en date du 1^{er} janvier 2016), et la fiche d'impact du 7 janvier 2016 sur le projet de décret relatif aux marchés publics. * À l'avenir, une transmission électronique via l'application HELIOS est prévue.*

Pour autant :

- ◆ **la commande publique, par certains aspects, ne recouvre pas l'ensemble des achats des collectivités**, puisqu'elle ne comprend pas tous les achats réalisés en dessous des seuils de passation des marchés publics ;
- ◆ **par ailleurs, la commande publique peut, par d'autres aspects, excéder les achats de fonctionnement des collectivités** puisqu'elle comprend les marchés de travaux.

Avec une **approche budgétaire**, sont distingués les achats qui relèvent de la section de fonctionnement de ceux qui relèvent de la section d'investissement, selon des normes de comptabilisation.

Avec une **approche comptable** :

- ◆ l'« achat » peut être, de prime abord, confondu avec le seul compte 60 des « achats », soit **9,8 Mds€ en 2014** sur les seuls budgets principaux (12,5 Mds€ en incluant les budgets annexe) ;
- ◆ plus largement, les « achats et charges externes » sont évalués par l'observatoire des finances locales (OFL) à **30,7 Mds € en 2014** à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFiP)³. Ce périmètre recouvre les comptes 60, 61 et 62 (sans le 621) sur les seuls budgets principaux, hors établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre. Ce même montant est reporté dans le rapport de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales, sous la dénomination des « achats de biens et services » ;
- ◆ en retenant l'approche de la comptabilité nationale, les achats peuvent être rapprochés des « consommations intermédiaires »⁴, dont montant est évalué à **42,5 Mds€ en 2014** pour les collectivités locales au sens de la comptabilité nationale⁵. Le rapport Bourquin ajoute à ces consommations intermédiaires le montant de la formation brute de capital fixe (FBCF), soit 43,3 Mds €, pour obtenir la « commande publique » totale des collectivités territoriales, qui serait de **85,8 Mds€** en 2014.

³ Chiffres de l'OFL : « les finances des collectivités locales en 2015 ».

⁴ Selon l'Insee, les consommations intermédiaires recouvrent la valeur des biens et services transformés ou entièrement consommés au cours du processus de production.

⁵ C'est-à-dire les collectivités territoriales, les groupements à fiscalité propre et certaines activités de syndicats de communes.

Avec une **approche organisationnelle**, est considéré comme un « achat » ce qui relève, de près ou de loin, de la « **fonction achats** ». Cependant, les collectivités territoriales font montre d'organisations très variées en matière d'achat⁶ :

- ◆ certaines concentrent le pilotage de l'achat dans un service unique ;
- ◆ la plupart laisse les services « métier » ou « opérationnel » responsables de la définition de leurs besoins, de la passation des marchés (avec un appui éventuel d'un service juridique partagé) et de leur exécution.

1.1.2. La diversité des choix de gestion des collectivités territoriales a un effet direct sur le périmètre et le montant de leurs achats

Les achats des collectivités varient d'abord en fonction des choix d'organisation interne, entre le « faire » et le « faire faire », entre la régie et l'externalisation. Ainsi :

- ◆ une collectivité qui choisit d'externaliser ses prestations de nettoyage aura des achats plus élevés qu'une autre collectivité privilégiant la régie (gestion directe), même si cette dernière aura une masse salariale plus élevée⁷ ;
- ◆ le recours à une association peut encore, parfois, passer par un marché (et donc un achat) ou par une subvention (hors achat), par exemple dans le secteur social ;
- ◆ l'achat de rames de train peut passer par une subvention à la SNCF (hors achat) ou par un investissement en propre (en achat) ;
- ◆ une dépense sous mandat d'une société publique locale (SPL) devrait également être considérée comme un achat direct de la collectivité.

Les collectivités territoriales peuvent également faire le choix d'utiliser leur politique d'achat comme instrument de politique publique⁸. Une hausse de ces dépenses peut dès lors coïncider avec certaines priorités politiques, telles que le souhait d'inscrire des clauses d'insertion sociale dans un marché (notamment au niveau des départements, particulièrement soucieux de l'insertion sociale) ou le souhait de placer des clauses d'innovation.

Par ailleurs, les mutualisations entre collectivités territoriales et entre les collectivités et leurs satellites sont difficiles à mesurer, tant elles varient dans leur périmètre (quelles dépenses sont concernées ?), dans leur ampleur et dans leurs modalités (groupements de commandes, refacturations, modulation des dotations, etc.)⁹. À titre d'exemples relevés par la mission pour chaque échelon territorial :

- ◆ les communes groupent fréquemment leurs achats avec les centres communaux d'action sociale, notamment concernant leurs achats de fournitures de bureau ;
- ◆ la mutualisation intercommunale, portée par des groupements de commande au niveau des EPCI, prend des formes variables, souvent sous forme de refacturations des coûts ;
- ◆ les départements interviennent parfois pour coordonner les achats des collèges et pour s'associer aux achats des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- ◆ une région peut choisir d'acheter l'équipement pour l'ensemble des lycées du territoire, et baisser leurs dotations en conséquence, alors qu'une autre peut laisser ces derniers s'organiser librement dans leurs achats.

⁶ Voir l'annexe V sur l'organisation et le pilotage de la fonction achats dans les collectivités territoriales.

⁷ Voir l'annexe IX d'étude de cas, dont la partie 2 porte sur les prestations de nettoyage.

⁸ Voir l'annexe II sur l'ingénierie des marchés, dont la partie 1 revient sur la conciliation d'objectifs multiples de l'achat public (développement durable, clauses sociales, soutien à l'innovation, achat local...).

⁹ Voir les analyses portant sur l'achat groupé des collectivités dans l'annexe IV, notamment la partie 3 dédiée aux groupements de commandes.

Annexe VII

D'un point de vue budgétaire, **des achats aux réalités similaires peuvent faire l'objet d'imputations différentes**, sur la section de fonctionnement ou la section d'investissement. Par exemple :

- ◆ certaines collectivités choisissent d'acquérir et de détenir en propre leur parc automobile ou leur parc de solutions d'impression, ce qui contribue à leurs achats d'investissement, alors que d'autres privilégient leur location, avec des dépenses relevant de la section de fonctionnement¹⁰ ;
- ◆ un logiciel informatique peut être acquis et imputé en investissement, ou être loué en *software as a service* (SAS) et imputé en fonctionnement ;
- ◆ les choix de gestion immobilière (propriété et location) ont également un effet direct sur les dépenses de gestion patrimoniale de la collectivité, et donc sur ses achats.

La question de l'optimisation des achats d'investissement, souvent assimilés aux marchés de travaux et aux contrats complexes, se pose au regard des enjeux spécifiques qui y sont liés (de gestion patrimoniale notamment) et de leur variabilité (ce qui rend délicat la définition d'indicateurs de suivi dans la durée).

Enfin, d'un point de vue juridique, **certaines montages juridiques ne relèvent pas des marchés publics mais pourraient contribuer à la commande publique et aux achats** des collectivités territoriales, tels que les délégations de service public, les concessions, les partenariats public-privé et contrats complexes, que la mission a choisi d'écarter.

1.2. La mission a retenu un périmètre du « plus petit dénominateur commun », ciblé sur les achats « courants » des collectivités territoriales (hors coûts de gestion), quitte à ce qu'il soit ultérieurement élargi

La mission s'est efforcée de définir un périmètre relativement commun à l'ensemble des collectivités, malgré la variété de leurs modes de gestion rappelée ci-dessus, et de cibler les dépenses d'achats faisant le plus fréquemment l'objet d'une optimisation grâce à la politique d'achat.

1.2.1. Le périmètre organique retenu par la mission comprend les collectivités territoriales *stricto sensu*, sans leurs satellites et démembrements

Au titre du **périmètre organique**, la mission a choisi :

- ◆ de retenir les collectivités territoriales **au sens large**, à savoir :
 - les collectivités territoriales telles que définies dans la Constitution (les communes, les conseils départementaux et les conseils régionaux) ;
 - les EPCI, à fiscalité propre ou non ;

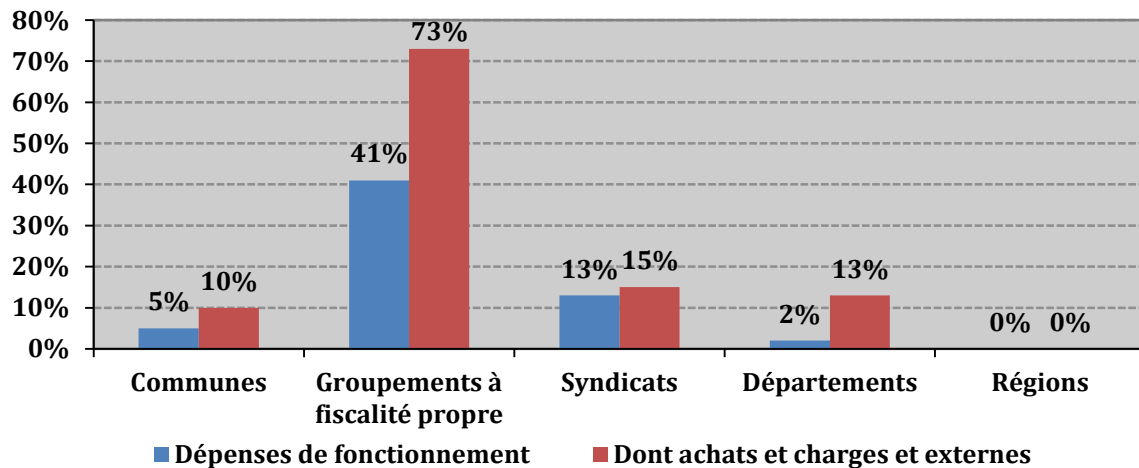
¹⁰ Voir l'étude de cas sur le segment des solutions d'impression, dans l'annexe IX, qui présente l'arbitrage des collectivités territoriales entre l'acquisition et la location du parc de machines d'impression, et notamment l'effet du fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) dans ce choix.

Annexe VII

- ◆ d'exclure, malgré les liens qui peuvent exister avec les achats des collectivités :
 - les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS) ;
 - les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
 - les démembrements tels que les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales (SPL), les offices publics d'habitation à loyer modéré et d'aménagement et de construction, les services publics industriels et commerciaux en gestion déléguée, (SPIC), etc.

Au titre du **périmètre budgétaire**, en sus des budgets principaux (BP), la mission a retenu la quasi-totalité des budgets annexes (BA)¹¹, à l'exception de ceux des régions compte tenu de leur faible part dans les dépenses de fonctionnement (graphique 1).

Graphique 1 : Part des dépenses de BA rapportées aux dépenses du BP (2014)



Source : Mission d'après données DGFIP.

Au titre du **périmètre géographique**, la mission a mené l'ensemble de ses investigations sur la métropole. Compte tenu des spécificités des territoires ultra-marins, la mission n'a retenu les territoires ultra-marins que pour son chiffrage global.

1.2.2. Le périmètre comptable retenu par la mission cible les « achats courants », essentiellement de fonctionnement et ponctuellement d'investissement

Dans la logique d'optimisation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales qui est celle d'une revue de dépense, la mission a ciblé un périmètre d'« achats courants » comprenant :

- ◆ les achats relevant du fonctionnement courant de la collectivité, en excluant notamment les marchés de travaux les plus importants et les marchés complexes ;
- ◆ les achats relevant le plus fréquemment de la fonction achat dans les collectivités rencontrées, en raison de leur caractère transverse et/ou de leur potentiel d'optimisation.

¹¹ Les budgets annexes sont des documents budgétaires retraçant, de façon obligatoire ou non selon les cas, l'ensemble des recettes et des dépenses des services publics à caractère administratif et à caractère industriel et commercial pris en charge par les administrations publiques locales (en l'occurrence - l'Etat en a deux). Ils sont obligatoires pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) et les opérations d'aménagements et de lotissement (considérés comme des services publics administratifs (SPA)) et facultatifs pour les autres SPA (cf. revue de dépenses portant sur les budgets annexes - IGF-IGA, 2016).

Ainsi, en matière d'investissement, la mission a retenu un périmètre restreint, essentiellement concernant le parc mobilier, le parc automobile et le parc informatique, en écartant les sujets d'investissement liés à la gestion patrimoniale¹².

Plusieurs points d'attention méritent d'être soulignés :

- ◆ ce périmètre d'« achats courants » ne doit pas être confondu avec la distinction traditionnelle de l'État entre « achats courants » et « achats métiers », distinction structurellement contestée par les ministères (cf. encadré 2) ;
- ◆ compte tenu de la diversité des organisations et des approches des achats présentée ci-dessus, **ce périmètre d'« achats courants » n'a pas de vocation normative définitive**, mais a été retenu par la mission de sorte à faciliter le travail de cartographie quantitative mené.

Encadré 2 : Périmètre des « achats courants » de l'État tel que défini avant 2013

Les « achats courants », conventionnellement distingués des « achats spécifiques » (ou « métier ») au sein de l'État, regroupaient, en application de l'article 2 du décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État (SAE), « *les achats qui portent sur des besoins communs à plusieurs ministères et qui concernent :*

- 1° *Les fournitures, mobiliers et matériels de bureau ;*
- 2° *Les matériels informatiques, les progiciels et services associés ;*
- 3° *Les matériels et les services de télécommunication ;*
- 4° *Les services de transports de biens et de personnes ;*
- 5° *L'entretien et les aménagements immobiliers, les maintenances d'installations techniques ;*
- 6° *Les véhicules non spécialisés, les carburants et lubrifiants ;*
- 7° *Les matériels et services d'impression, expéditions, affranchissements et routages ;*
- 8° *Les énergies, les fluides ;*
- 9° *Les services financiers, services d'assurances et services bancaires, à l'exception des services mentionnés au 5° de l'article 3 du code des marchés publics. »*

En pratique, la cartographie des achats qui résultait de cette définition était tout autant le fruit d'une comptabilisation historique des achats dans telle ou telle catégorie que de négociations entre les ministères et le service des achats de l'État pour définir les objectifs ministériels de gains achats (qui s'appliquaient aux achats courants). Les achats jugés « spécifiques » relevaient dès lors de métiers ministériels, et l'assiette des achats courants servait de base aux objectifs ministériels de gains achats fixés par le SAE. Cette distinction était structurellement contestée par les ministères, pour des raisons tant techniques que tactiques (avec l'objectif de requalifier des achats courants en achats métiers, non pris en compte dans le calcul des objectifs de gains).

Source : Mission d'après le décret n° 2009-300 et le rapport IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (juin 2013).

D'un point de vue comptable, par rapport aux seuls comptes 60x d'achats et de variations des stocks, la mission a retenu un périmètre élargi et affiné pour les « achats de fonctionnement » :

- ◆ en retirant des achats et variations des stocks (c/60) :
 - le compte 603, réservé à l'enregistrement des variations des stocks d'approvisionnement et de marchandises
 - le compte 609 qui enregistre les rabais, remises et ristournes obtenus sur achats, et dont le montant, non déduit des factures d'achat, n'est connu que postérieurement des factures ;

¹² Cf. revue de dépenses portant sur la gestion patrimoniale des collectivités territoriales (IGF-IGA-CGEFI, 2016).

Annexe VII

- ◆ en intégrant les services extérieurs des comptes 61x, mais en retirant :
 - une partie des dépenses liées à l'immobilier qui ne font pas l'objet d'une démarche d'achat à proprement parler (les crédits-baux immobiliers suivis au compte 6125, les charges de locations immobilières inscrites au compte 6132, les charges locatives et de copropriété du compte 614) ;
 - le compte 619, pour la même raison que le compte 609 mentionné ci-dessus ;
- ◆ en intégrant aussi les autres services extérieurs des comptes 62x, dont sont retirés :
 - les rémunérations du personnel extérieur au service du compte 621, qui retrace les sommes dues en contrepartie de la mise à disposition de personnel ;
 - les indemnités versées au comptable et aux régisseurs (c/ 6225) ;
 - les remboursements de frais (c/ 6287), notamment à la collectivité de rattachement ou aux budgets annexes ;
 - le compte 629, pour la même raison que le compte 609 mentionné ci-dessus.

Par ailleurs, la mission a ciblé certains comptes d'immobilisation afin de retenir les dépenses d'investissement qui relèvent manifestement d'achats « courants », à savoir :

- ◆ au sein des immobilisations incorporelles des comptes 20x :
 - les frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre (compte 202) ;
 - les frais d'études, de recherche et de développement (R&D), et les frais d'insertion (compte 203) ;
 - les concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels et droits et valeurs similaires (compte 205) ;
- ◆ au sein des immobilisations corporelles des comptes 21x :
 - le matériel de transport (compte 2182) ;
 - le matériel de bureau et matériel informatique (compte 2183) ;
 - le mobilier (compte 2184).

Le tableau 2 ci-dessous fait la synthèse des comptes retenus par la mission.

Tableau 2 : Périmètre comptable retenu par la mission

Périmètre retenu	Lignes comptables	Nomenclature comptable
Achats de fonctionnement	Achats stockés – matières premières et fournitures	601
	Achats stockés – autres approvisionnements	602
	Achats d'études, prestations de services	604
	Achats de matériel, équipements et travaux (incorporés aux ouvrages, travaux et produits fabriqués, et prestations de services)	605
	Achats non stockés de matières et fournitures	606
	Achats de marchandises	607
	Frais accessoires sur terrains en cours d'aménagement (incorporés aux ouvrages, travaux et produits fabriqués)	608
	Contrats de prestations de services	611
	Crédit-bail mobilier	6122
	Locations mobilières	6135
	Entretiens et réparations	615
	Primes d'assurances	616
	Etudes et recherches	617
	Divers	618
	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires (sauf indemnités au comptable et aux régisseurs)	622 (sauf 6225)
	Publicité, publications, relations publiques	623

Annexe VII

Périmètre retenu	Lignes comptables	Nomenclature comptable
	Transports de biens et transports collectifs	624
	Déplacements, missions et réceptions	625
	Frais postaux et frais de télécommunication	626
	Services bancaires et assimilés	627
	Divers <i>(sauf remboursements de frais)</i>	628 <i>(sauf 6287)</i>
Achats d'investissement « courants »	Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre	202
	Frais d'études, de recherche et de développement, et les frais d'insertion	203
	Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels et droits et valeurs similaires	205
	Matériel de transport	2182
	Matériel de bureau et matériel informatique	2183
	Mobilier	2184

Source : Mission.

Pour réaliser cette analyse quantitative, la mission s'est appuyée sur les **données issues des comptes de gestion collectées par la direction générale des finances publiques (DGFIP)**¹³.

1.2.3. Les dépenses d'achats retenues par la mission ne reflètent pas leur « coût complet », notamment les coûts de gestion

Les achats doivent être envisagés de manière globale, sans s'arrêter au seul tarif affiché pour un bien ou une prestation, **en raisonnant en coût complet**, qui prend en compte :

- ◆ les coûts relatifs au marché lui-même (préparation, passation et suivi de l'exécution) ;
- ◆ les coûts (et gains) relatifs au produit ou à la prestation achetés sur l'ensemble de la durée pendant laquelle l'entité en bénéficiera (dite « cycle de vie » du produit) :
 - le coût d'acquisition et d'installation ;
 - le coût d'utilisation ou de fonctionnement ;
 - le coût de maintenance et d'entretien ;
 - le coût de retrait ou de destruction « en fin de vie » ;
 - les éventuelles recettes générées ;
- ◆ les coûts associés, comme, le cas échéant :
 - les coûts de stockage, logistique et d'approvisionnement ;
 - les coûts de financement, notamment les coûts de trésorerie en fonction des délais de paiement convenus, mais également les enjeux fiscaux associés ;
 - les coûts de masse salariale, notamment lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre une prestation réalisée en régie ou à externaliser ;
 - l'impact environnemental et social.

¹³ Chaque année, le trésorerie établit un compte de gestion qui retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes (budget principal et budgets annexes). Ce compte de gestion est l'aboutissement de la tenue quotidienne de la comptabilité de la collectivité par le comptable public. Il comporte une balance générale de l'ensemble des comptes, ainsi qu'un bilan comptable synthétique.

La mission s'est également appuyée sur des données provenant de la direction générale des collectivités locales (DGCL) (budgets de fonctionnement, d'investissement, longueur de voiries, des ouvrages *Collectivités locales en chiffres*) et de l'Insee pour les différents zonages utilisés.

La mission n'a pas été en capacité de chiffrer les effectifs dédiés à la fonction achats des collectivités territoriales.

Dès lors, il conviendra de distinguer :

- ◆ les **gains achats**, réalisés sur le périmètre des dépenses d'achats *stricto sensu* ;
- ◆ les **économies sur la gestion des achats**, notamment sur les procédures de passation des marchés, qui peuvent être générées par des mesures de mutualisation, de dématérialisation, de refonte des organisations, etc.

1.2.4. Dans l'État comme dans le secteur hospitalier, le périmètre initialement retenu pour lancer les démarches de performance des achats a été progressivement élargi

En ce qui concerne l'État, **la démarche d'optimisation des achats a été portée par le service des achats de l'État (SAE)** créé en 2009¹⁴. Cette démarche a **progressivement élargi son périmètre d'intervention** afin d'affirmer son application interministérielle :

- ◆ initialement, la stratégie d'achat de l'État portée par le SAE concernait **les « achats courants »** des ministères (sur une assiette de 10 Mds €), distingués conventionnellement des « achats spécifiques » (cf. encadré 2) ;
- ◆ l'assiette ciblée pour 2013-15 **intègre les établissements publics**, qui réalisent plus de 10 Mds € d'achats par an et, dans l'esprit du décret de 2013 modifiant les missions du SAE¹⁵, elle **concerne les achats totaux de l'État**, à l'exception des achats de défense et de sécurité (en 2012, les achats de l'État avaient représenté 27 Mds €, dont 9 Mds € d'achats de défense et de sécurité au sens de l'article 179 du code des marchés publics).

La direction générale de l'offre de soins (DGOS) a lancé en octobre 2011 un **programme de « performance hospitalière pour des achats responsables » (PHARE)** pour optimiser les achats des établissements de santé dans un contexte budgétaire contraint. Le programme PHARE **a d'abord priorisé les dépenses d'achat d'exploitation, et s'est intéressé de manière croissante à celles d'investissement**¹⁶ :

- ◆ le montant global des achats hospitaliers concernés par la démarche PHARE représente environ 18 Mds€ par an en exploitation, c'est-à-dire le deuxième poste des dépenses des établissements de santé, après la masse salariale. Parmi ces achats :
 - les deux tiers des achats hospitaliers sont « médicaux », c'est-à-dire directement liés à la production et la délivrance de soins (achats de produits de santé et de dispositifs médicaux) ;
 - un tiers des achats hospitaliers est « non médical » ;
- ◆ au fil de la démarche, cette assiette a été progressivement élargie pour inclure les achats d'investissement des établissements hospitaliers (soit 7 Mds€ supplémentaires).

¹⁴ Décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État.

¹⁵ Décret n° 2013-623 du 16 juillet 2013 modifiant le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État.

¹⁶ Mission d'après présentation du projet PHARE (DGOS - 20 mars 2012) et présentation des « achats hospitaliers : ambition 2015-2017 » (DGOS - mai 2014).

2. Les achats courants des collectivités territoriales représentent un volume de dépense important et relativement dynamique

2.1. Les achats courants des collectivités territoriales s'élèvent à 45 Mds € en 2014, soit 4,5 Mds€ de plus qu'en 2010

2.1.1. Le bloc communal représente la très large majorité de ces achats courants

Sur le périmètre défini par la mission dans la partie 1, les dépenses d'« achats courants » des collectivités territoriales s'établissent à **45,4 Md € en 2014 au niveau national** (cf. tableau 3), réparties de la manière suivante :

- ◆ **le bloc communal représente la majeure partie de celles-ci, soit 80 %** ; au sein du bloc communal :
 - 54 % des dépenses du bloc communal sont effectuées par les communes ;
 - 30 % par les intercommunalités à fiscalité propre ;
 - 16 % par les intercommunalités sans fiscalité propre ;
- ◆ les départements sont responsables de 15 % des dépenses d'achats courants ;
- ◆ les régions de 5 %.

En ce qui concerne le type de dépenses, en 2014, **92 % des dépenses d'achats courants relevaient des dépenses de fonctionnement** (classe 6) et 8 % des dépenses d'investissement (classe 2).

Tableau 3 : Montants des dépenses d'achats courants en France selon les échelons de collectivités territoriales entre 2010 et 2014 (montants en Mds €)

	2010	2011	2012	2013	2014
Communes	18,6	19,0	19,5	20,1	19,6
Intercommunalité à fiscalité propre	8,6	9,4	10,2	10,5	10,9
Intercommunalité sans fiscalité propre	5,3	5,4	5,7	5,8	5,8
Bloc communal	32,5	33,8	35,4	36,4	36,3
Département	6,4	6,5	6,8	6,9	6,8
Région	1,8	2,0	2,1	2,2	2,3
Total	40,7	42,3	44,3	45,5	45,4
Évolution entre N et N+1	-	3,9 %	4,7 %	2,7 %	- 0,2 %

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Par rapport aux chiffres issus de la littérature sur les achats et la commande publique mentionnés au § 1.1.1, le périmètre retenu par la mission :

- ◆ diffère de celui de la commande publique car il intègre les achats ne passant pas des marchés et il n'intègre que peu d'achats d'investissement, donc pas de marchés de travaux ;
- ◆ excède celui retenu par l'observatoire des finances locales (OFL) pour les « achats et charges externes » car il intègre les achats réalisés sur les budgets annexes, par les EPCI sans fiscalité propre et quelques achats d'investissement (cf. encadré 4).

Encadré 3 : Écarts entre le chiffrage de la mission et celui de l'OFL

Les « achats et charges externes » sont évalués par l'OFL à **30,7 Mds € en 2014** à partir des données de la DGFIP. Ce périmètre recouvre les comptes 60, 61 et 62 (sans le 621) sur les seuls budgets principaux (BP), hors EPCI sans fiscalité propre (FP).

Ce même montant est reporté dans le rapport de la Cour des comptes portant sur les finances publiques locales, sous la dénomination des « achats de biens et services ».

La mission a pu reconstituer exactement cette somme à partir des données transmises par la DGFIP.

Le périmètre retenu par la mission intègre essentiellement, pour l'année 2014 par rapport à celui-ci :

- les achats courants sur les budgets annexes (BA), soit 7,9 Mds€ en 2014 ;
- les achats courants des EPCI sans fiscalité propre sur les BP, soit 5,2 Mds € ;
- les achats courants d'investissement (sur des comptes de c/2) des communes, départements, EPCI à fiscalité propre et régions sur les BP, soit 2,7 Mds€.

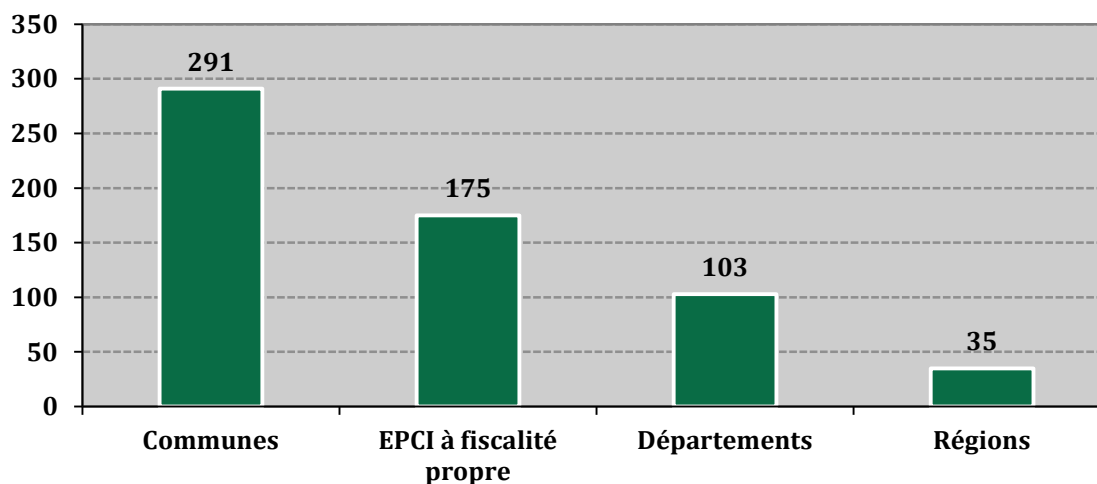
Tableau 4 : Comparaison entre le périmètre de la mission et celui de l'OFL (2014)

	Achats courants sur le périmètre de la mission	Achats et charges externes sur le périmètre OFL-Cour des comptes
Achats sur les BA des communes, départements et EPCI	7,9	-
Achats des EPCI sans FP sur les BP	5,2	-
Achats sur les comptes de c/6 sur les BP des communes, EPCI à FP, départements, régions	29,6	30,7
Achats sur les comptes de c/2 sur les BP des communes, EPCI à FP, départements, régions	2,7	-
Total	45,4	30,7

Source : Mission d'après les chiffres de l'OFL (« les finances des collectivités locales en 2015 »), le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (2015),

Les **disparités entre échelons territoriaux** se retrouvent dans les dépenses d'achats courants rapportées par habitant : **les communes dépensent plus de huit fois plus que les régions par habitant au niveau des achats courants** (en 2014, en moyenne 291 € d'achats courants par habitant dans les communes, contre 35 € dans les régions – cf. graphique 2). Les EPCI à fiscalité propre et les départements ont le même niveau de dépenses moyennes (175 €).

Graphique 2 : Comparaison des moyennes des dépenses d'achats courants par habitant selon l'échelon territorial en 2014 (montants en €)

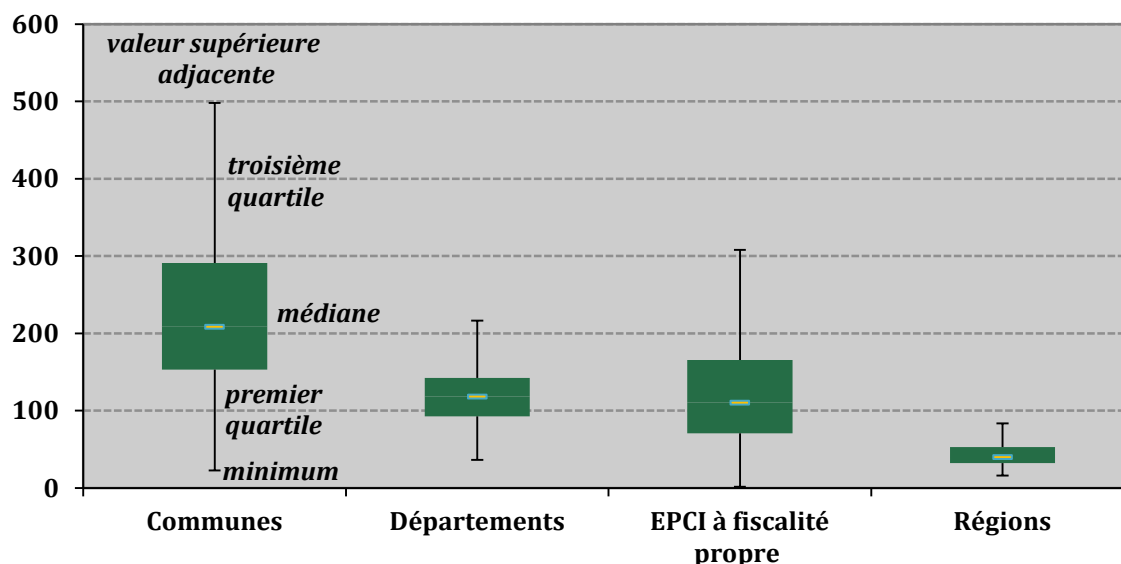


Source : DGFIP, retraitements de la mission. Les communes et EPCI à fiscalité propre dont les comptes six valent zéro en 2014 sont retirés, cela signifie qu'il y a eu fusion de ces communes avec d'autres communes.

Au sein même des unités d'un échelon territorial, les disparités peuvent être grandes, notamment entre communes (cf. graphique 3 qui illustre la dispersion des dépenses d'achat au sein des collectivités territoriales). Ainsi, en 2014 :

- ◆ à l'échelon communal :
 - **8 % des communes représentent 70 % des dépenses d'achats** communales ;
 - 25 % des communes dépensent moins de 153 € par habitant en achats courants alors qu'un autre quart dépense plus de 291 € (trois communes atypiques ont même une dépense supérieure à 10 000€ par habitant) ;
- ◆ au niveau intercommunal, par type d'EPCI :
 - **20 % des EPCI à fiscalité propre représentent 82 %** des dépenses ;
 - **20 % des EPCI sans fiscalité propre représentent 92 %** des dépenses ;
- ◆ les régions font profil à part avec un comportement homogène au niveau de la dépense d'achats courants par habitant, hormis les régions d'outre-mer, la Corse et la Franche-Comté ;
- ◆ les départements tendent également à se ressembler.

Graphique 3 : Diversité des dépenses d'achats courants par habitant selon l'échelon territorial en 2014 (montants en €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Note de lecture : 25 % des communes dépensent moins de 153 € par habitant en achats courants (premier quartile). La valeur adjacente supérieure permet de ne pas tenir compte des valeurs extrêmes, elle correspond au troisième quartile + 1,5 (troisième quartile - premier quartile). Les communes et EPCI à fiscalité propre dont les comptes six valent zéro en 2014 sont retirés, cela signifie qu'il y a eu fusion de ces communes avec d'autres communes.

2.1.2. Le dynamisme de ces achats courants se tempère depuis 2013

Les dépenses d'achats courants des collectivités territoriales sont **passées de 40,7 Mds € à 45,4 Mds € entre 2010 et 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,7 %** (cf. graphique 4).

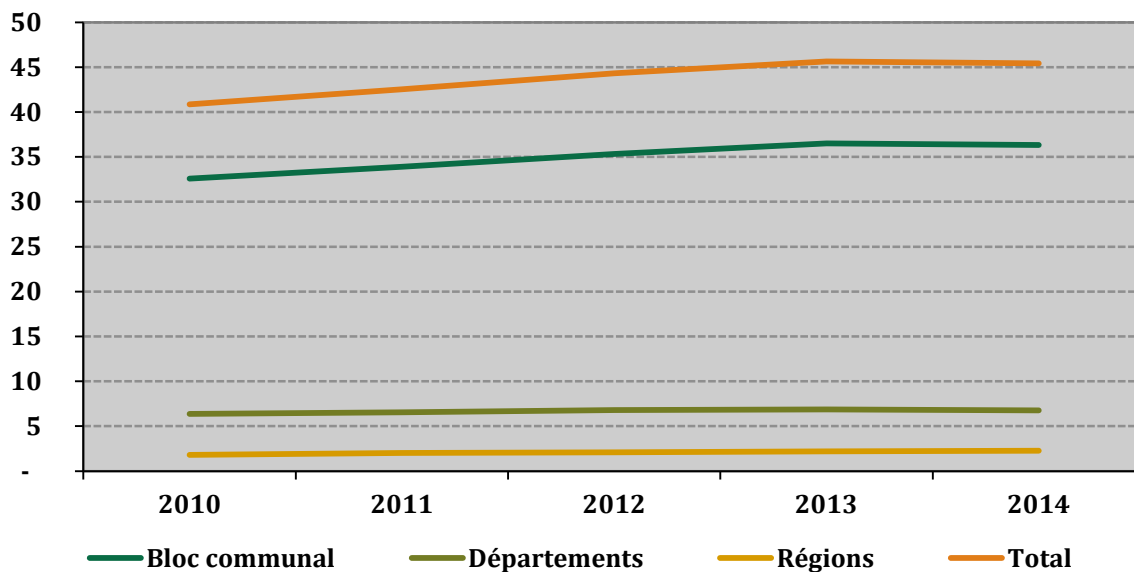
Au niveau de chaque échelon :

- ◆ **malgré le faible poids des régions dans les achats courants, leurs dépenses sont les plus dynamiques** avec une évolution moyenne annuelle de 5,6 % entre 2010 et 2014, par rapport à une évolution moyenne nationale de 2,7 % sur la même période ;

Annexe VII

- ◆ le bloc communal a, pour sa part, un rythme d'augmentation annuelle de 2,8 % sur 2010-14. Cette évolution s'explique principalement par l'essor des dépenses des intercommunalités à fiscalité propre (6,0 % de croissance moyenne annuelle) et des intercommunalités sans fiscalité propre (2,4 %) ;
- ◆ au contraire, **les départements ont une dépense d'achats quasi stable dans le temps** (1,5 % sur la période). Cela est d'autant plus vrai sur le périmètre des départements métropolitains avec un rythme de croissance annuel des dépenses d'achats courants de 0,7 %.

Graphique 4 : Évolution des montants d'achats courants en France selon les échelons de collectivités territoriales entre 2011 et 2014 (montants en Mds €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

L'évolution des achats courants est supérieure à celle de l'inflation sur la période étudiée (cf. tableau 5). Cependant en l'absence de données comptables suffisantes, **les facteurs déterminants ce dynamisme ne peuvent pas être identifiés** : hormis l'inflation, l'évolution des achats peut relever pour partie de l'évolution des interventions des collectivités (par exemple, pour les régions, en matière de formation professionnelle) et pour partie de leur gestion des dépenses.

Tableau 5 : Évolution annuelle des dépenses d'achats courants entre 2010 et 2014

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Évolution entre N et N+1	3,9 %	4,7 %	2,7 %	- 0,2 %
Taux d'inflation	2,1 %	2,0 %	0,9 %	0,5 %

Source : DGFIP, retraitements de la mission, Insee pour l'indice des prix à la consommation.

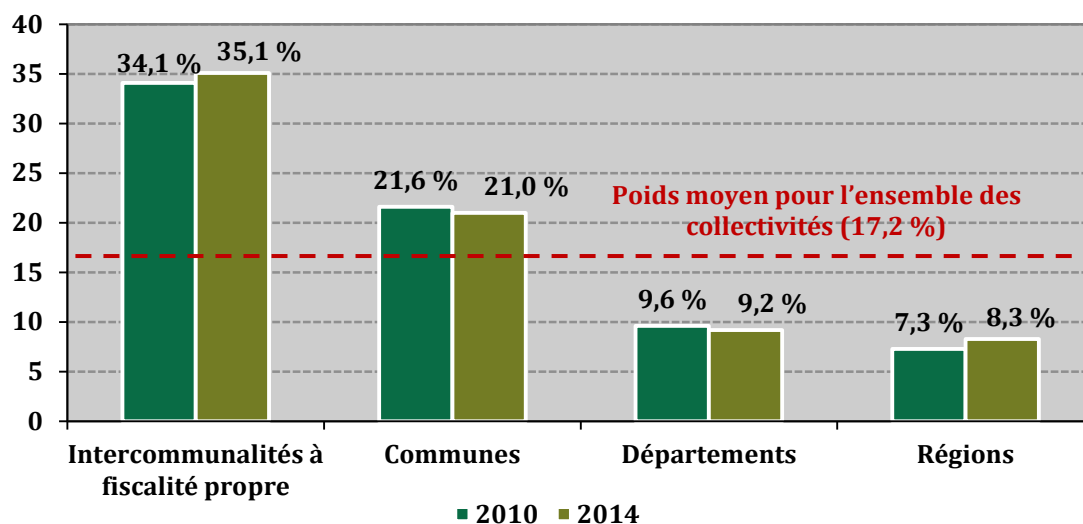
Si l'augmentation annuelle moyenne des achats courants est soutenue entre 2010 et 2014, **une relative stabilisation de ces dépenses est observable entre 2013 et 2014** (45,5 Mds € en 2013 ; 45,4 Mds € en 2014). Cette stabilité est particulièrement notable à deux échelons, qui ont vu leurs dépenses d'achat courant baisser entre 2013 et 2014, de 2,8 % pour les communes (soit 570 M€) et de 1,3 % pour les départements (soit 90 M€).

Sans données plus longues (et notamment sans données sur l'année 2015), **la mission n'est pas en capacité d'identifier les déterminants de cette maîtrise** (effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, cycle électoral, autre...).

2.1.3. Les achats courants représentent 17 % de la dépense des collectivités territoriales et pèsent tout particulièrement dans le budget des intercommunalités

Hors dépenses des EPCI sans fiscalité propre, les achats courants représentent 17 % des dépenses des collectivités territoriales¹⁷ en 2014 (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Part des dépenses d'achats dans le budget des collectivités territoriales en 2010 et en 2014 (hors EPCI sans fiscalité propre)



Source : Croisements des bases DGFIP et DGCL, retraitements de la mission. NB. Entre les bases de la DGFIP et de la DGCL, le nombre des communes passe de 36 348 à 36 204, des EPCI à fiscalité propre de 2 997 à 1 776 ; seuls les départements métropolitains sont pris en compte. Le budget des collectivités territoriales est dès lors de 214,5 Mds € en 2014 sur le périmètre restreint, dont 162,2 Mds€ de dépenses de fonctionnement et 52,3 Mds€ d'investissement hors remboursement de dette.

Ces achats pèsent dans la gestion courante des collectivités, sachant que les « achats courants de fonctionnement » représentent une part importante des budgets de fonctionnement (21 % - cf. tableau 6).

Tableau 6 : Poids des achats dans le budget des collectivités territoriales en 2014 (hors EPCI sans fiscalité propre)

	Part des achats de fonctionnement dans les dépenses de fonctionnement	Part des achats d'investissement dans les dépenses d'investissement*
Communes	26,3 %	5,6 %
EPCI à fiscalité propre	48,1 %	8,1 %
Départements (hors outre-mer)	9,9 %	5,6 %
Régions	11,0 %	3,2 %
Ensemble des collectivités territoriales (hors EPCI sans FP)	20,9 %	5,6 %

Source : Croisements des bases DGFIP et DGCL, retraitements de la mission. NB. Entre les bases de la DGFIP et de la DGCL, le nombre des communes passe de 36 348 à 36 204, des EPCI à fiscalité propre de 2 997 à 1 776 ; seuls les départements métropolitains sont pris en compte. Le budget des collectivités territoriales est dès lors de 214,5 Mds € en 2014 sur le périmètre restreint, dont 162,2 Mds€ de dépenses de fonctionnement et 52,3 Mds€ d'investissement hors remboursement de dette.* Hors remboursement de la dette.

¹⁷ Sur 215 Mds € de dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2014, sur des budgets annexes et principaux des régions, départements métropolitains, communes et EPCI à fiscalité propre (source : périmètre DGCL retraité par la mission).

Annexe VII

Le poids des achats courants est particulièrement marqué dans le budget du bloc communal : les EPCI à fiscalité propre consacrent 35 % de leur budget aux achats courants, et les communes 21 % (cf. graphique 5). Les départements et régions, quant à eux, dépensent en achats courants près de quatre fois moins que les intercommunalités en proportion de leurs budgets respectifs.

Plus précisément encore, la répartition des achats entre ceux de fonctionnement et ceux d'investissement souligne que **les intercommunalités consacrent aux achats courants près de la moitié de leurs dépenses de fonctionnement** (cf. tableau 6). C'est également l'échelon qui dépense en proportion le plus en achats d'investissement.

2.1.4. Les principaux postes d'achats varient en fonction de l'échelon et des compétences de chaque collectivité territoriale

Une analyse des comptes agrégés (niveaux un et deux seulement) permet de dégager les principaux postes d'achats en fonction de l'échelon de chaque collectivité territoriale.

Le premier poste concerne (cf. tableau 7) :

- ◆ les **achats et variation des stocks pour les communes** (8 Mds €), dont 81 % sont portés par les achats non stockés de matières et fournitures (la moitié étant des fournitures non stockables, comme l'eau, l'énergie, le chauffage urbain...)
- ◆ les **services extérieurs pour les autres collectivités territoriales**, dont la part majeure concerne les contrats de prestations de services.

Les communes achètent également des services extérieurs pour 7 Mds€, dont 48 % sont portés par les entretiens et réparations (parmi ces derniers, deux tiers repose sur l'entretien et les réparations sur biens immobiliers) et 30 % par les contrats de prestations de services.

Tableau 7 : Décomposition des dépenses d'achats selon les comptes de niveaux 1 et 2 et l'échelon territorial de chaque collectivité en 2014 (montants en Mds €)

Comptes de niveau 1	Comptes de niveau 2	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Comptes de charges (6)	Achats et variation de stocks (60)	8,1	2,2	1,2	0,9	0,1
	Services extérieurs (61)	6,9	6,5	3,6	2,5	1,3
	Autres services extérieurs (62)	3,2	1,4	0,7	2,7	0,6
Comptes d'immobilisations (2)	<i>(comptes retenus par la mission)</i>	1,3	0,8	0,3	0,7	0,3
Total		19,5	10,9	5,8	6,8	2,3

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Les trois principaux postes de dépenses d'achats de fonctionnement sont répertoriés dans le tableau 9. Deux constats supplémentaires complètent l'analyse précédente :

- ◆ les départements ont une part prépondérante dans les achats liés aux transports de biens et transports collectifs (de l'ordre de 500 M€) ;
- ◆ les régions ont un poste important de dépenses liées aux rémunérations d'intermédiaires et honoraires (de l'ordre de 300 M€).

Tableau 8 : Trois principaux postes de dépenses d'achats de fonctionnement en 2014

Communes	EPCI	Régions	Départements
Achats non stockés de matières et fournitures	Contrats de prestations de services	Contrats de prestations de services	Transports de biens et transports collectifs
Entretien et réparations	Achats non stockés de matières et fournitures	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	Contrats de prestations de services
Contrats de prestations de services	Entretien et réparations	Publicités, relations publiques	Entretien et réparations

Source : DGFIP, retraitements de la mission. Les comptes présents sont ceux de niveau trois.

2.2. Au sein du bloc communal, les dépenses d'achats courants sont encore principalement réalisées par les communes mais leur croissance est liée aux intercommunalités

2.2.1. À l'exception des petites communes (moins de 500 habitants), les dépenses d'achats courants ont été relativement maîtrisées entre 2010 et 2014

2.2.1.1. Les dépenses d'achats des communes sont fortement corrélées à leur population

Pour conduire une analyse affinée des dépenses d'achats, la mission a réparti les communes en cinq groupes en fonction des dépenses moyennes d'achats par commune en 2014 (cf. tableau 9 et graphique 6). Chaque groupe correspond à une part de l'ordre de 20 à 25 % dans les achats globaux des communes, à l'exception du groupe des petites communes (moins de 500 habitants).

Logiquement, la dépense moyenne de chaque commune est fortement corrélée au nombre d'habitants :

- ◆ le premier groupe correspond aux communes de moins de 500 habitants, soit 19 235 communes (la moitié des communes), avec une dépense moyenne de 0,05 M€ par commune ;
- ◆ le deuxième groupe correspond aux communes de plus de 500 à 4 000 habitants, soit 14 385 communes, avec une dépense moyenne de 0,33 M€ par commune ;
- ◆ le troisième groupe correspond aux communes de plus de 4 000 à 20 000 habitants, soit 2 222 communes (Sochaux, Redon, Nogent-sur-Seine...), avec une dépenses moyenne de 2,5 M€ par commune ;
- ◆ le quatrième groupe correspond aux communes de plus de 20 000 à 80 000 habitants, soit 408 communes (Cannes, Douai, Biarritz, Châlons-en-Champagne, Troyes...), avec une dépense moyenne de 11,8 M€ par commune ;
- ◆ le dernier groupe correspond aux communes de plus de 80 000 habitants, soit 59 communes (Nice, Aix-en-Provence, Marseille, Caen, Lille, Limoges, Avignon, Lyon, Paris...), avec une dépense moyenne de 58,2 M€ par commune.

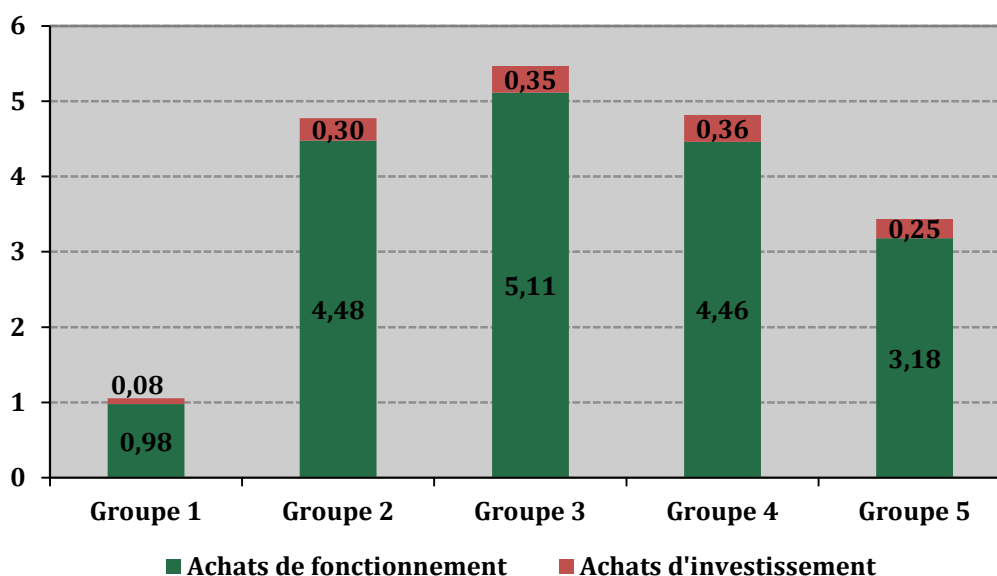
Lorsqu'elle est rapportée aux habitants, la dépense d'achats est plus forte pour les communes de 4 000 à 80 000 habitants (au sein des troisième et quatrième groupes), dépassant 300 €/habitant/an (alors qu'elle est inférieure à 300 €/habitant/an pour les premier, deuxième et cinquième groupes).

Tableau 9 : Présentation des groupes de communes et de leurs dépenses d'achats courants en 2014

	Part des communes françaises présentes dans le groupe	Part de la population française présente dans le groupe	Dépenses d'achats par groupe	Part dans le total des dépenses d'achats des communes	Dépense moyenne par commune	Dépense moyenne par habitant
Groupe 1	53,5 %	6,6 %	1,06 Md €	5,4 %	0,05 M€	237,0 €
Groupe 2	39,2 %	28,2 %	4,77 Mds €	24,4 %	0,33 M€	252,4 €
Groupe 3	6,0 %	26,3 %	5,47 Mds €	28,0 %	2,46 M€	309,2 €
Groupe 4	1,1 %	21,5 %	4,82 Mds €	24,6 %	11,80 M€	333,6 €
Groupe 5	0,2 %	17,3 %	3,43 Mds €	17,6 %	58,21 M€	295,1 €

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Graphique 6 : Répartition des dépenses d'achats au niveau des cinq groupes de communes en 2014 (montants en Mds €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

2.2.1.2. Les achats courants sont plus dynamiques et pèsent davantage dans le budget des petites communes (moins de 4 000 habitants)

En ce qui concerne leur évolution pluriannuelle, l'évolution moyenne annuelle de la dépense d'achats courants sur l'ensemble des communes est relativement faible entre 2010 et 2014 (1,2 % - cf. tableau 10), même si **les petites communes ont une dépense plus dynamique que les autres** : celles du premier groupe (moins de 500 habitants) ont un rythme de croissance proche de 2,0 %. Par ailleurs, les dépenses d'achats d'investissement diminuent dans toutes les communes (sauf pour celles de plus de 80 000 habitants) entre 2010 et 2014.

Tableau 10 : Évolution moyenne annuelle des dépenses d'achats des communes sur 2010-14

	Évolution moyenne annuelle globale	Évolution moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement	Évolution moyenne annuelle des dépenses d'investissement
Groupe 1	1,9 %	2,2 %	-2,2 %
Groupe 2	1,6 %	2,0 %	-3,7 %

Annexe VII

	Évolution moyenne annuelle globale	Évolution moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement	Évolution moyenne annuelle des dépenses d'investissement
Groupe 3	1,3 %	1,6 %	-1,7 %
Groupe 4	0,8 %	0,9 %	-0,4 %
Groupe 5	1,0 %	1,1 %	0,4 %
Total	1,2 %	1,4 %	-1,5 %

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

D'autre part, en 2014, la part des dépenses d'achats dans le budget est la plus importante **pour les communes de moins de 4 000 habitants, qui consacrent plus d'un quart de leurs budgets en achats courants**, et même plus d'un tiers de leur budget de fonctionnement en achats (cf. tableau 11).

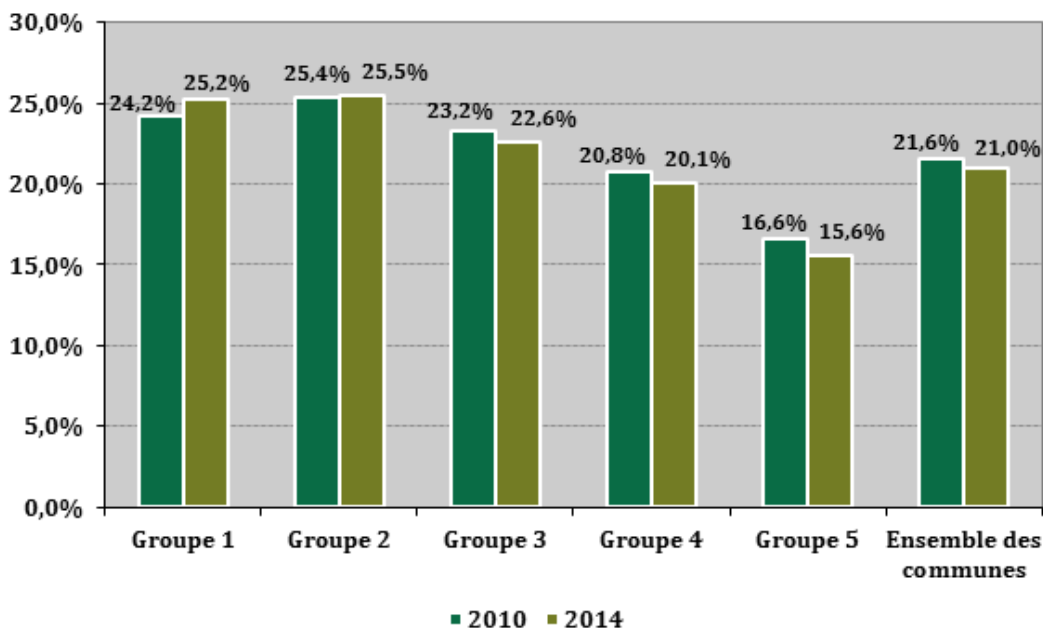
Tableau 11 : Poids des achats dans le budget des communes en 2014

	Part des dépenses d'achats dans le budget des communes	Part des achats de fonctionnement / dépenses de fonctionnement	Part des achats d'investissement / dépenses d'investissement
Groupe 1	25,2 %	37,0 %	5,1 %
Groupe 2	25,5 %	35,3 %	4,9 %
Groupe 3	22,6 %	27,9 %	6,1 %
Groupe 4	20,1 %	23,7 %	6,9 %
Groupe 5	15,6 %	19,0 %	4,8 %
Total	21,0 %	26,3 %	5,6 %

Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission. Le périmètre passe de 36 348 à 36 204 communes.

La part du budget alloué aux dépenses d'achats courants augmente entre 2010 et 2014 pour les petites communes (moins de 4 000 habitants) de 1 point, tandis que, dans les communes de plus de 4 000 habitants, la part des achats dans leur budget reste stable (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution de la part des dépenses d'achats courants dans le budget des petites communes entre 2010 et 2014



Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission. Le périmètre passe de 36 348 à 36 204 communes.

2.2.1.3. Au moins un tiers des dépenses des communes concerne l'achat de fournitures et d'entretien immobilier

L'analyse des principaux postes d'achats de fonctionnement est similaire pour les cinq groupes de communes (cf. tableau 12) :

- ◆ à l'exception des communes de moins de 500 habitants, les trois premiers postes sont identiques, à savoir :
 - les fournitures non stockables (eau, énergie, chauffage urbain) ;
 - l'entretien et les réparations sur biens immobiliers ;
 - les fournitures non stockées (combustibles, carburants, alimentation, produits de traitement). Ce poste est en partie lié à la voirie communale puisqu'on peut mettre en évidence un coefficient de corrélation de 0,7 entre ces deux facteurs ;
- ◆ **les petites communes**, de moins de 500 habitants (groupe 1), donnent pour leur part **la priorité aux entretiens et réparations sur biens immobiliers** ;
- ◆ **les « grandes » communes**, de plus de 4 000 habitants (groupes 3, 4 et 5), **ont recours de manière plus importante aux achats de prestations de services**¹⁸.

Tableau 12 : Principaux postes de dépenses d'achats de fonctionnement dans les différents groupes de communes en 2014

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5
Poste 1	Entretien et réparations sur biens immobiliers (22 %)	Fournitures non stockables (17 %)	Fournitures non stockables (18 %)	Fournitures non stockables (17 %)	Fournitures non stockables (16 %)
Poste 2	Fournitures non stockables (15 %)	Entretien et réparations sur biens immobiliers (14 %)	Entretien et réparations sur biens immobiliers (10 %)	Entretien et réparations sur biens immobiliers (8 %)	Entretien et réparations sur biens immobiliers (9 %)
Poste 3	Fournitures non stockées (7 %)	Fournitures non stockées (10 %)	Fournitures non stockées (9 %)	Fournitures non stockées (8 %)	Fournitures non stockées (6 %)
Poste 4	Fournitures d'entretien et de petit équipement (6 %)	Fournitures d'entretien et de petit équipement (7 %)	Fournitures d'entretien et de petit équipement (6 %)	Achats de prestations de services* (6 %)	Achats de prestations de services* (5 %)
Poste 5	Maintenance (4 %)	Maintenance (4 %)	Achats de prestations de services* (5 %)	Maintenance (5 %)	Maintenance (4 %)

*Source : DGFIP, retraitements de la mission. Seuls les comptes de niveau quatre sont présentés ici. * Autres que terrains à aménager.*

Note de lecture : (XX %) signifie la part de la dépense du compte de niveau quatre dans les dépenses d'achats de fonctionnement de la collectivité.

Sur la période 2010-14, **toutes les communes sont touchées par l'augmentation des tarifs des services bancaires** et assimilés (entre + 37 % dans les communes de plus de 80 000, et + 107 % dans les communes entre 500 et 20 000). De plus, les petites communes (moins de 500 habitants) ont vu significativement croître leurs achats stockés (autres approvisionnements), de 167 % entre 2010 et 2014.

¹⁸ Pour les communes du deuxième groupe (500 à 4 000 habitants), ces achats de prestations de services ne se positionnent qu'en 8^{ème} position, et en 15^{ème} position pour celles du premier groupe (plus de 80 000 habitants).

Annexe VII

En ce qui concerne les achats courants d'investissement :

- ◆ le premier poste pour l'ensemble des groupes de communes concerne les frais d'études, de R&D et frais d'insertion (30 % des achats courants d'investissement) ;
- ◆ le second poste est, pour la quasi-totalité des communes (sauf celles de 4 000 à 20 000 habitants pour lesquelles il s'agit du matériel de transport), relatif au matériel de bureau et matériel informatique (20 %) ;
- ◆ toutes les communes ont vu diminuer deux postes d'achats d'investissement sur 2010-14, que sont les frais liés à la réalisation de documents d'urbanismes et à la numérisation du cadastre et le matériel de transport.

2.2.1.4. Les achats courants sont plus élevés dans les villes centres, les zones urbaines sensibles et les zones franches urbaines

Les villes centres dépensent en moyenne plus que les autres communes, avec 4,3 M€ par ville centre en 2014 (cf. tableau 13), à comparer à la dépense proche de 1,5 M€ dans les communes de banlieues et les villes isolées. Les communes rurales, quant à elles, dépensent le moins en achats courants avec une moyenne de 0,1 M€.

Tableau 13 : Les achats courants des communes selon la zone de la commune¹⁹ en 2014

Classement des communes	Nombre de communes concernées	Montant des achats courants totaux des communes	Montant moyen des achats courants
Banlieue	4 630	7,7 Mds €	1,7 M€
Ville centre	1 463	6,3 Mds €	4,3 M€
Ville isolée	1 046	1,6 Md €	1,5 M€
Commune rurale	28 388	3,5 Mds €	0,1 M€

Source : Croisements DGFIP, Insee, retraitements de la mission.

En 2014, **les communes relevant des zones urbaines sensibles dépensent en moyenne en achats courants 11,8 M€ contre 0,4 M€ pour celles qui n'y appartiennent pas** (cf. tableau 14). De même pour celles présentes en zone franche urbaine, la dépense moyenne s'élève à 18,0 M€ contre 0,5 M€ pour celles n'en relevant pas.

Tableau 14 : Les achats courants des communes selon leur appartenance ou non à une zone franche urbaine ou à une zone sensible en 2014

Communes appartenant ou non à une zone définie	Nombre de communes concernées	Montant des achats courants totaux des communes	Montant moyen des achats courants
Communes en zone urbaine sensible	482	5,7 Mds €	11,8 M€
Autres communes	35 045	13,3 Mds €	0,4 M€
communes en zone franche urbaine	143	2,6 Mds €	18,0 M€
Autres communes	35 384	16,4 Mds €	0,5 M€

Source : Croisements DGFIP, Insee, retraitements de la mission.

¹⁹ Il s'agit d'un zonage établi par l'Insee à partir de la population au recensement 2012. Une ville isolée désigne une unité urbaine constituée d'une seule commune. Une ville centre correspond à des communes qui ont une population supérieure à 50 % de la commune la plus peuplée d'une unité urbaine (ou agglomération multi-communale). Les autres communes urbaines sont alors des banlieues de l'agglomération multi-communale.

2.2.2. Les achats courants représentent une dépense à la fois particulièrement importante et dynamique pour les EPCI à fiscalité propre

D'un point de vue méthodologique, il convient de souligner que **le nombre d'EPCI à fiscalité propre varie avec des fusions ou des éclatements**²⁰ (cf. tableau 15) : entre 2010 et 2014, le nombre d'EPCI à fiscalité propre a chuté de (-) 17,4 % (de 2 597 à 2 144), avec une augmentation parallèle de la taille des intercommunalités compte tenu de leurs fusions.

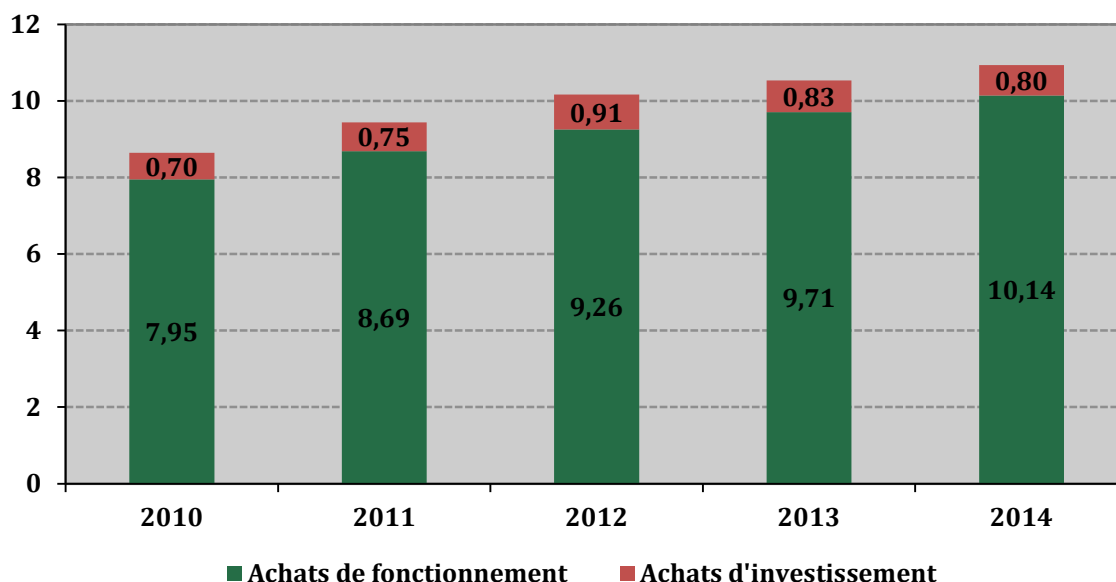
Tableau 15 : Évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre (2010-14)

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'EPCI	2 597	2 600	2 567	2 457	2 144

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Au global, la dépense d'achats des EPCI à fiscalité propre croît en moyenne de 6,0 % par an entre 2010 et 2014 (cf. graphique 8). **Rapportée au nombre d'EPCI, la dépense moyenne de chaque EPCI est d'autant plus dynamique** : elle augmente de 53 % sur la période, passant de 3,3 M€ en 2010 à 5,1 M€ en 2014.

Graphique 8 : Évolution des dépenses d'achats courants des EPCI à fiscalité propre entre 2010 et 2014 (montants en Mds €)



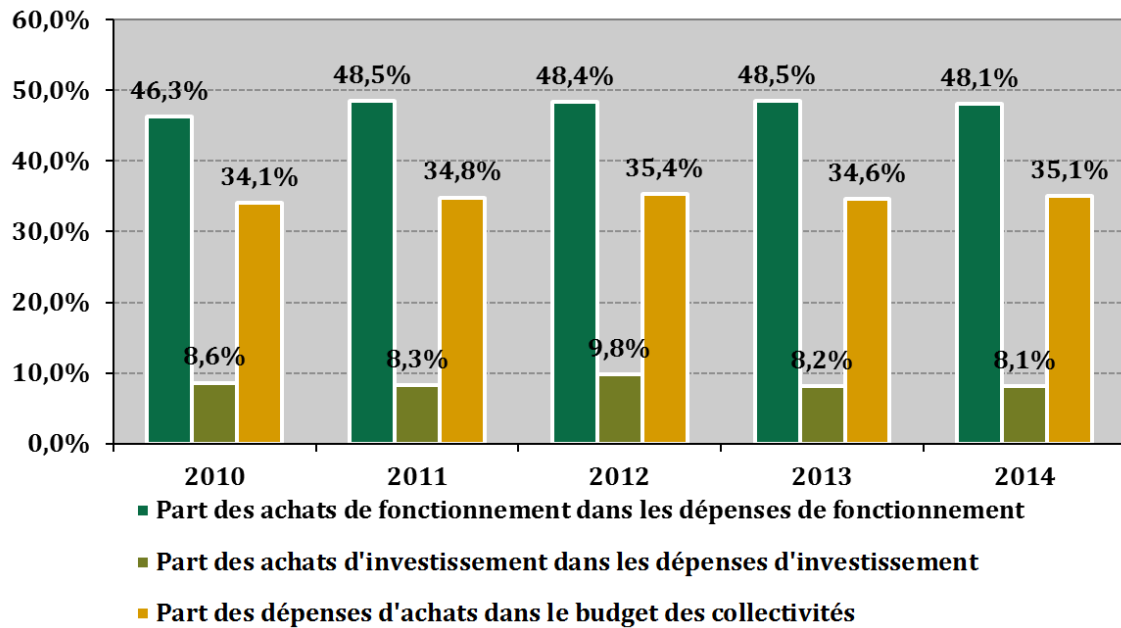
Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Les achats courants représentent plus d'un tiers du budget des EPCI à fiscalité propre, les achats courants de fonctionnement représentant quasiment à la moitié des dépenses de fonctionnement. Cette part est relativement stable au cours des dernières années (cf. graphique 9).

²⁰ Lorsque la dépense achat de l'année N est nulle, la mission considère l'EPCI comme non existant. Les nombres retenus par la mission sont en cohérence avec les éléments sur « collectivités locales en chiffres » publiés par la DGCL (ils sont légèrement inférieurs à la publication avec un écart maximum de 0,5 %).

Annexe VII

Graphique 9 : Évolution des parts d'achats courants dans les dépenses des EPCI à FP entre 2010 et 2014 pour les achats globaux, les achats de fonctionnement et les achats d'investissement



Source : Croisement des bases DGFIP, DGCL et retraitements de la mission. NB Le périmètre est restreint avec 1 776 EPCI à fiscalité propre et non 2 144²¹.

L'analyse des principaux postes de dépenses d'achats des EPCI ne révèle pas de dépense prépondérante : **au regard des communes** (cf. *supra*), **les EPCI ont une dépense d'achats de fonctionnement diversifiée** (cf. tableau 16). Ils ont en revanche deux postes principaux de dépenses concernant les achats courants d'investissements : le matériel de transport (36 % des achats d'investissement totaux) et les frais d'études, de R&D et frais d'insertion (34 %). Les postes d'achats dynamiques sont ceux des achats de marchandise (augmentation de 97 % entre 2010 et 2014) et des achats stockés (autres approvisionnements) (+72 %).

Tableau 16 : Principaux postes de dépenses d'achats de fonctionnement pour les EPCI en 2014

	Achats de fonctionnement (% des dépenses d'achats de fonctionnement)*
Poste 1	Entretien et réparations sur biens immobiliers (6 %)
Poste 2	Fournitures non stockables (5 %)
Poste 3	Fournitures non stockées (4 %)
Poste 4	Maintenance (3 %)
Poste 5	Fournitures d'entretien et de petit équipement (2 %)

Source : DGFIP, retraitements de la mission. Ce sont les comptes de niveau quatre qui sont présentés.

** Note de lecture : (XX %) signifie la part de la dépense du compte de niveau quatre dans les dépenses d'achats de fonctionnement de la collectivité.*

²¹ La base ainsi obtenue permet d'avoir les EPCI à fiscalité propre actifs en 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014 et donc de s'intéresser à une évolution de leur part d'achats dans leur budget respectif.

Annexe VII

La fiscalité de l'EPCI n'est pas un facteur discriminant sur son comportement vis-à-vis de la dépense d'achats courants. Pour rappel, les EPCI à fiscalité propre peuvent être de deux natures juridiques en fonction de leur système de recettes ; on décompte ainsi en 2014 762 EPCI à fiscalité additionnelle (FA) et 1 267 EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU)²². Leurs comportements d'achats ne diffèrent pas en rapportant les achats à leurs budgets (cf. tableau 17), même si les EPCI à FPU dépensent une part accrue de leur budget d'investissement en achats courants (9 % par rapport à 6 % pour les EPCI à FA - tableau 18).

Tableau 17 : Répartition des achats courants selon la nature juridique de l'EPCI en 2014
(montants en Mds €)

Fiscalité de l'EPCI	Achats courants de fonctionnement	Achats courants d'investissement	Achats courants
FA	0,9	0,4	0,9
FPU	7,4	0,6	8,0

Source : Croisement des bases DGFIP, DGCL à périmètre restreint, retraitements de la mission.

Tableau 18 : Poids des achats dans le budget des EPCI à FP en 2014 selon la nature juridique

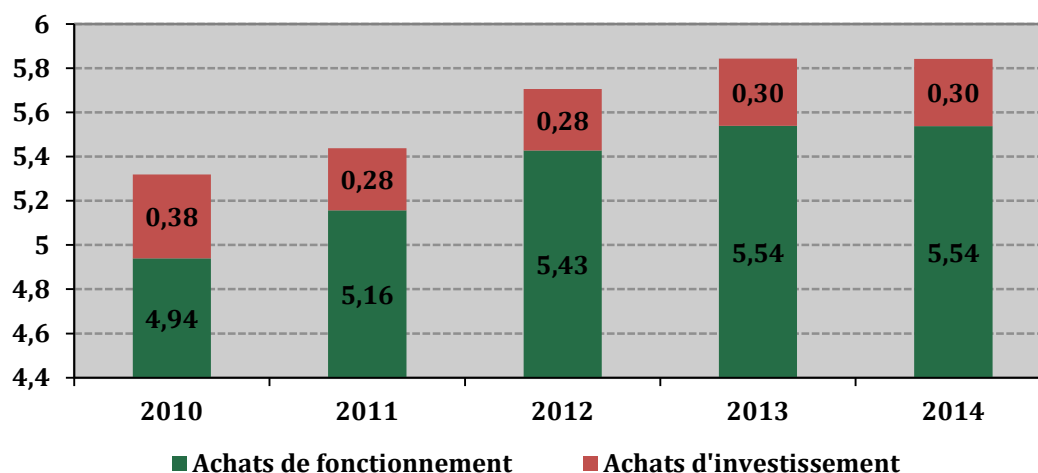
	Part des dépenses d'achats dans le budget des collectivités territoriales	Part des achats de fonctionnement dans les dépenses de fonctionnement	Part des achats d'investissement dans les dépenses d'investissement
FA	34,3 %	45,2 %	5,8 %
FPU	35,0 %	47,3 %	8,8 %

Source : Croisement des bases DGFIP, DGCL, à périmètre restreint, retraitements de la mission.

2.2.3. La dépense moyenne d'achats courants par syndicat est également dynamique

La dépense d'achats courants des syndicats s'élève à **5,8 Mds € en 2014** et a globalement augmenté de 10 % entre 2010 et 2014 (cf. graphique 10). En apparence, elle semble être maîtrisée au niveau global puisque le montant ne varie pas entre 2013 et 2014.

Graphique 10 : Évolution des dépenses d'achats courants des syndicats entre 2010 et 2014
(montants en Mds €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

²² La différence du nombre d'EPCI à fiscalité propre avec celui mentionné plus tôt provient de pertes lors du croisement avec la base DGCL, nécessaire à la connaissance de la fiscalité de l'intercommunalité : l'écart est de 95 EPCI, soit une perte de 4,5%.

Annexe VII

Cette analyse est à relativiser par rapport à la baisse importante des syndicats au cours de la période. En effet, leur nombre a diminué de 15 % entre 2010 et 2014 en passant de 14 644 à 12 478²³. Ce mouvement s'amplifie d'ailleurs au fil du temps comme le souligne le tableau 19.

Tableau 19 : Évolution du nombre de syndicats entre 2010 et 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de syndicats	14 644	14 399	14 053	13 496	12 478

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Ainsi, **la dépense moyenne d'achats courants par syndicat a crû de 29 % sur 2010-14, soit une progression annuelle moyenne de 6,5 %**. Celle-ci va en s'accroissant au cours du temps en passant de 363 K€ à 468 k€ (cf. tableau 20).

Tableau 20 : Évolution de la dépense moyenne d'achats courants par syndicat sur 2010-14

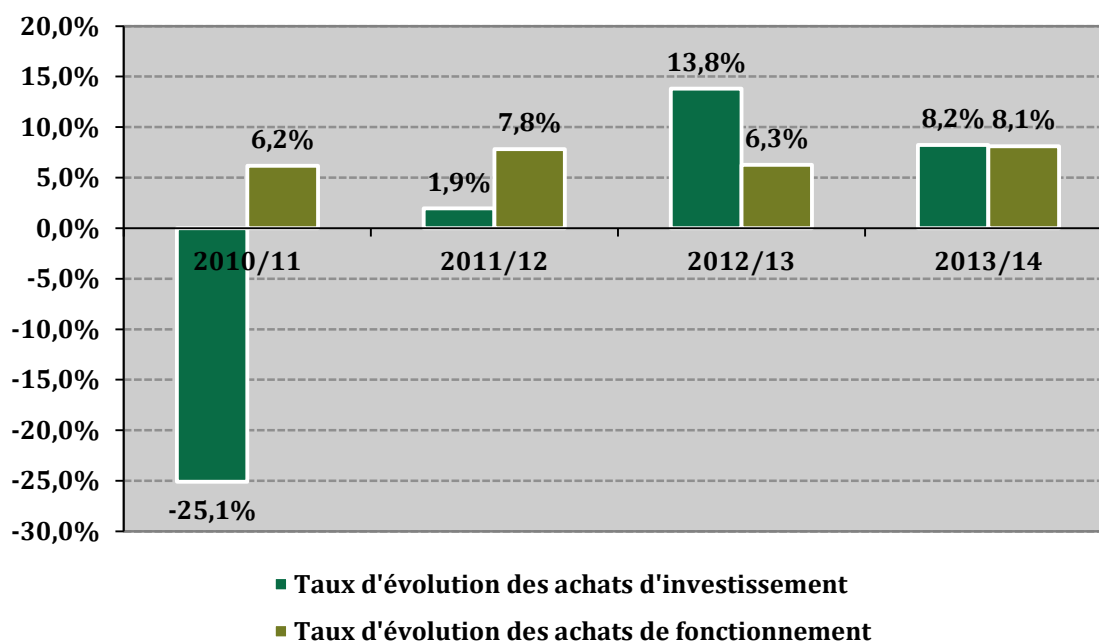
	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses d'achats courants	363,2 k€	377,6 k€	406,0 €	432,9 k€	468,1 k€
Taux d'évolution		4,0 %	7,5 %	6,6 %	8,1 %

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Les achats courants moyens par syndicat évoluent de la manière suivante (graphique 11) :

- ◆ les achats de fonctionnement ont cru à un rythme annuel moyen de 7,1 % ;
- ◆ les achats courants d'investissements ont fortement diminué entre 2010 et 2011 (- 25 %) avant de ré-augmenter.

Graphique 11 : Taux moyen d'évolution des achats courants de fonctionnement et d'investissement des EPCI sans fiscalité propre entre 2010 et 2014



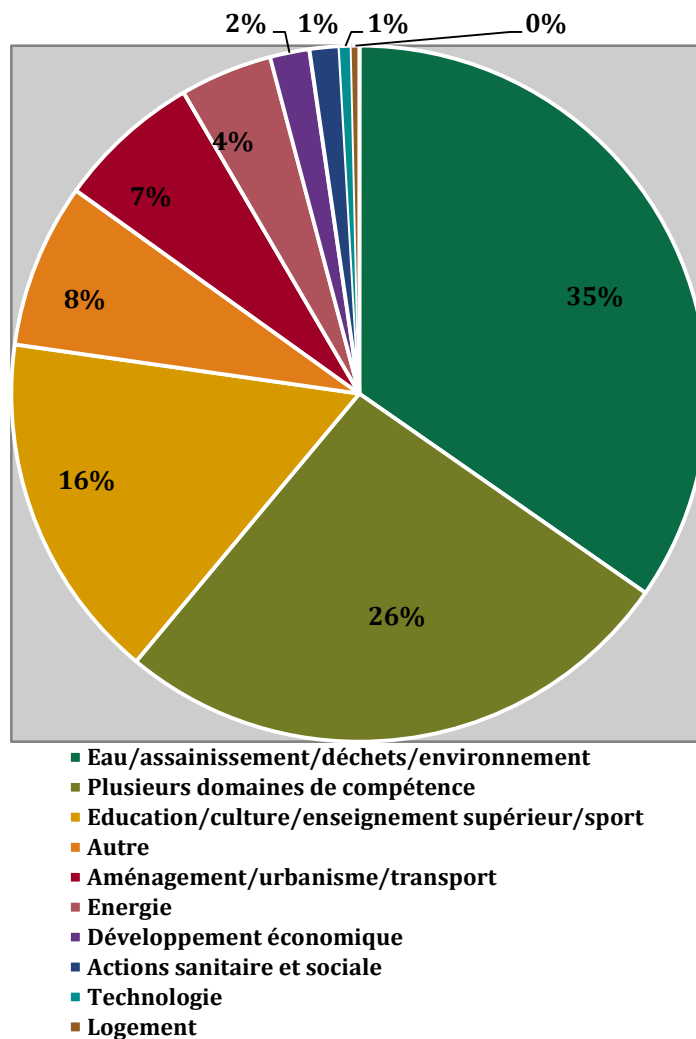
Source : DGFIP, retraitements de la mission.

²³ Ce nombre est déterminé par la non prise en compte des syndicats avec une dépense d'achats nulle. À titre de comparaison il s'agit d'un minorant puisque les données de la publication *Collectivités locales en chiffres* donne en 2010 15 378 syndicats et en 2014 13 402, soit une baisse de 13% sur la période.

Annexe VII

La mission a analysé les dépenses des syndicats selon les domaines de compétences²⁴ sur lesquelles ils interviennent. Pour ce faire, elle n'a pu étudier que 11 533 syndicats en 2014 sur les 12 478 répertoriés dans la base d'étude²⁵ : les achats courants sur ce périmètre s'élèvent à 92,4 % de la dépense de l'ensemble des syndicats. Sur ce périmètre, un tiers des syndicats interviennent dans la gestion de l'eau, de l'assainissement, des déchets et de l'environnement, et un quart ont des compétences multiples (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Répartition des syndicats selon leur domaine de compétence en 2014



Source : Croisement DGFiP, DGCL, retraitements de la mission.

Sur ce périmètre, 53 % de la dépense d'achats courants est portée par les syndicats intervenant dans la gestion de l'eau, de l'assainissement, des déchets et de l'environnement.

²⁴ La mission a classé en grandes thématiques les interventions des syndicats selon les données fournies par la DGCL. Les champs d'action retenus sont les suivants : énergie, eau/assainissement/déchets/environnement ; actions sanitaires et sociales ; développement économique ; aménagement/urbanisme/transport ; éducation/culture/enseignement supérieur/sport ; logement ; technologie ; autre et le champ « plusieurs » si un syndicat intervient sur plusieurs grandes catégories (dans 66 % des syndicats à plusieurs domaines de compétence il y a l'aménagement/urbanisme/transport et 60 % des cas l'éducation/culture/enseignement supérieur/sport).

²⁵ La connaissance des domaines de compétences des syndicats a nécessité un croisement avec une base de la DGCL ; une perte de moins de 8 % de la dépense sur périmètre étudié en découle.

Annexe VII

Cependant, **la dépense d'achats courants la plus élevée par syndicat se trouve dans le champ d'action lié à l'aménagement/urbanisme/transport** (en moyenne 1,0 M€ par syndicat), puis en matière de gestion de l'eau, de l'assainissement, des déchets et de l'environnement (700 K€) et des technologies (520 K€). Les dépenses d'achats courants les plus faibles par syndicat concernent le domaine du logement (20 K€) et l'éducation/culture/enseignement supérieur/sport avec 86 K€.

Tableau 21 : Répartition de la dépense d'achats courants des syndicats selon leur compétence

	Nombre de syndicats	Montant des achats (M€)	Dont achats de fonctionnement (M€)	Dont achats d'investissement (M€)	Montant moyen par syndicat (K€)
Énergie	495	106,2	94,6	11,6	214,4
Eau/assainissement/déchets/environnement	3 999	2 811,8	2 733,1	78,7	703,1
Actions sanitaire et sociale	162	29,3	28,7	0,6	180,7
Développement économique	210	20,8	19,9	0,9	99,3
Aménagement/urbanisme/transport	770	782,9	740,4	42,5	1 016,8
Éducation/culture/enseignement supérieur/sport	1 868	160,9	152,1	7,2	86,1
Logement	41	0,8	0,8	0	19,9
Technologie	63	32,6	23,9	8,7	517,6
Autre	882	162,7	152,1	10,6	184,5
Plusieurs domaines de compétences	3 043	1 178,2	1 094,9	83,3	387,2

Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission.

2.2.4. Le développement des achats des intercommunalités va de pair avec une réduction des dépenses d'achats courants des communes depuis 2013

En voyant leurs compétences s'accroître et en mutualisant certaines commandes d'achats courants²⁶ de leurs membres, les intercommunalités (à fiscalité propre et sans fiscalité propre) ont pris de l'importance : leurs dépenses d'achats courants sont passées de 14 Md€ en 2010 à 17 Md€ en 2014, connaissant une croissance de 20 %. Ce dynamisme est en grande partie lié à celui des dépenses d'achats des EPCI à fiscalité propre, qui ont connu une croissance moyenne annuelle de 6 % sur la période (soit 26 % sur 2010-2014 – cf. *supra*).

L'augmentation tendancielle des dépenses d'achats courants pour les communes sur la même période est plus faible, de l'ordre de 5 % (cf. graphique 13). Surtout, un effort est entrepris pour maîtriser les dépenses, avec une inversion de la tendance entre 2013 et 2014 (cf. *supra*) même si la maîtrise des dépenses d'achats courants reste très différenciée selon les tailles de communes (cf. tableau 22) :

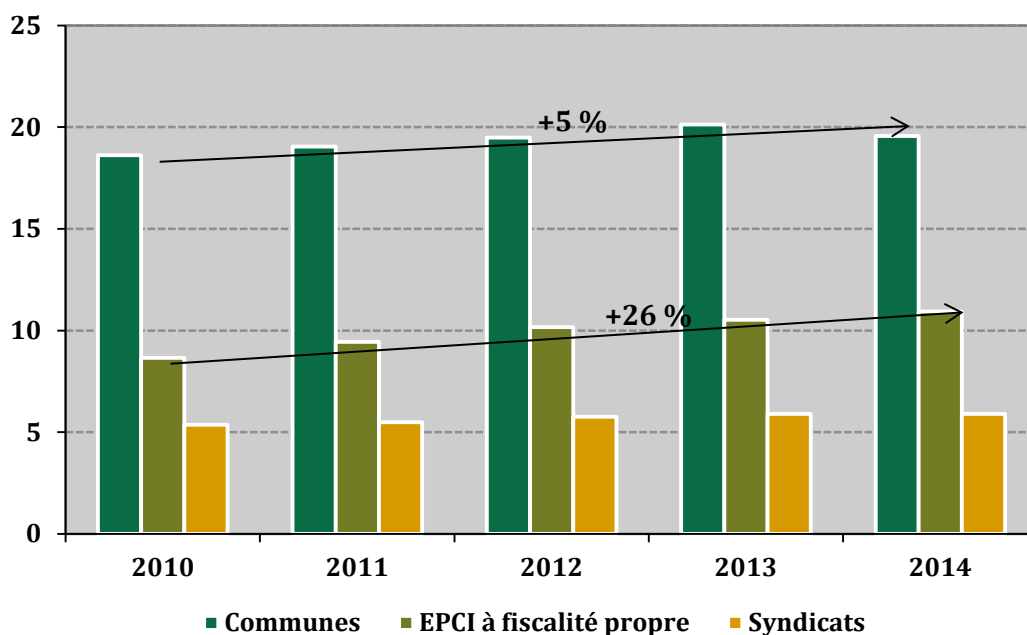
- ◆ les petites communes de moins de 500 habitants (groupe 1) débutent tout juste une maîtrise de leurs dépenses, avec une économie moyenne de l'ordre de 470 € par commune (soit 4 € par habitant) entre 2013 et 2014 ;

²⁶ Cf. annexe IV relative à la massification et la mutualisation des achats.

Annexe VII

- ◆ les communes de plus de 500 à 80 000 habitants (2, 3 et 4^{ème} groupes) ont franchi une étape dans la gestion des achats courants avec une baisse de l'ordre de 3 % entre 2013 et 2014, soit plus de 100 M€ au total (et une économie de 10 à 14 € par habitant) ;
- ◆ le groupe des communes de plus de 80 000 habitants (groupe 5) a entrepris un allègement intermédiaire de leurs dépenses, avec une baisse de 1,5 % (soit une économie de l'ordre de 8 € par habitant).

Graphique 13 : Évolution des dépenses d'achats courants au sein du bloc communal entre 2010 et 2014 (montants en Mds €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Tableau 22 : Évolution des dépenses d'achats courants entre 2013 et 2014 au niveau des groupes de communes

Groupe	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5
Évolution du montant des achats courants entre 2013-14	-0,8 %	-2,9 %	-3,4 %	-3,3 %	-1,8 %
Différentiel en montant	-9,0 M€	-141,0 M€	-193,9 M€	-163,1 M€	-63,6 M€
Moyenne des différentiels des montants d'achats courants par commune	-470 €	-9 791 €	-87 207 €	-396 763 €	-1 077 835 €
Différence des moyennes des montants d'achats courants par habitant ²⁷	-3,9 €	-9,5 €	-13,5 €	-14,1 €	-7,9 €

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

²⁷ Le montant indiqué est basé sur l'estimation de l'Insee pour l'évolution de la population entre 2013 et 2014 (0,8 %).

2.3. Les dépenses d'achats courants des départements sont maîtrisées sur la période 2010-14

2.3.1. Les départements dont la part des achats dans le budget de fonctionnement est plus réduite sont également ceux qui maîtrisent davantage ces achats

La mission a classé les départements métropolitains en trois groupes de taille équivalente en fonction de la part des achats de fonctionnement dans leurs dépenses de fonctionnement en 2014.

Les analyses du taux de chômage et du nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA - cf. tableau 23) corroborent en effet l'intuition que les départements confrontés à des tissus économiques et sociaux en difficulté (chômage, précarité) ont une dépense d'achat proportionnellement moindre dans leur budget de fonctionnement.

Tableau 23 : Caractéristiques sociales de la population des différents groupes de départements

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Taux de chômage moyen par région dans le groupe concerné (4 ^{ème} trimestre 2013)	12,0 %	9,8 %	8,8 %
Nombre moyen de bénéficiaires du RSA socle au 31/12/2013 par région dans le groupe concerné	34 599	12 252	7 472

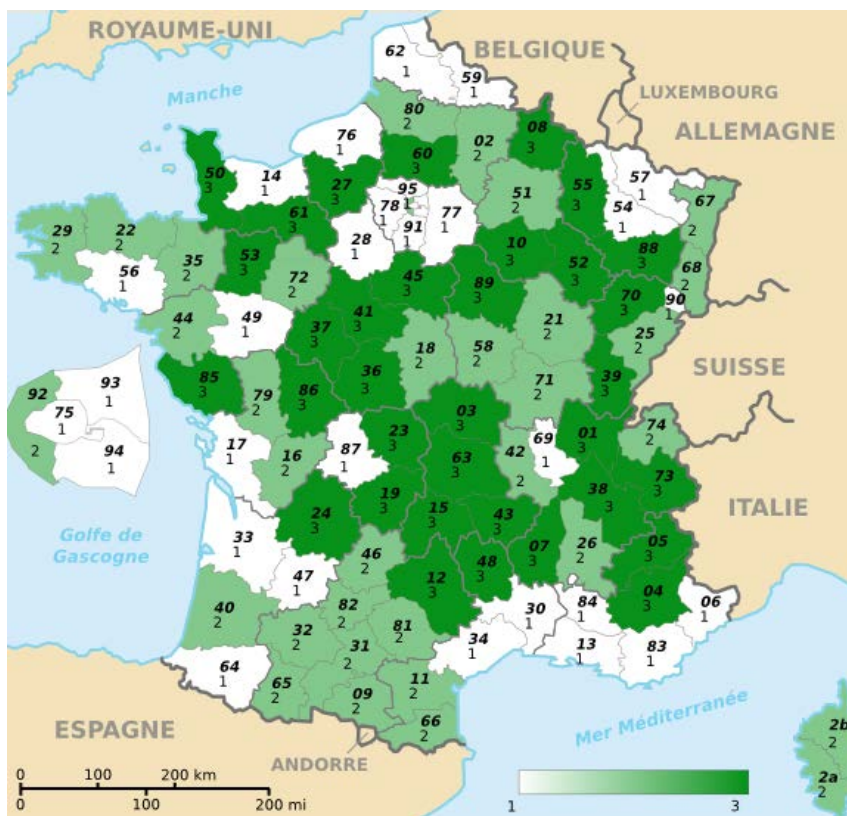
Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission.

En application de ce classement (cf. graphique 14 pour une localisation des départements et le graphique 15 et le tableau 24 pour les données quantitatives de chaque groupe) :

- ◆ dans le premier groupe, le taux moyen des dépenses d'achats de fonctionnement dans les dépenses de fonctionnement s'élève à 7 %. Il comprend 33 départements (dont Paris, le Rhône, la Gironde, le Nord) et la moitié de la population française. La dépense moyenne d'achats courants par département s'élève à 77 M€ en 2014 ;
- ◆ dans le deuxième groupe, le taux moyen de dépenses d'achats de fonctionnement s'élève à 11 %. Il comprend 34 départements (Ille-et-Vilaine, Marne, Pyrénées Orientales, Haut-Rhin, Côte d'Or...) et représente 30 % de la population. La dépense moyenne d'achats par département est de 63 M€ ;
- ◆ dans le troisième et dernier groupe, le taux moyen de dépenses d'achats de fonctionnement est le plus élevé, atteignant en moyenne 15 %. Ce groupe compte 34 départements parmi les moins densément peuplés (Manche, Loiret, Ardennes, Lozère, Creuse, Landes...) et représente 20 % de la population. La dépense moyenne d'achats par département est de 55 M€.

Annexe VII

Graphique 14 : Présentation des groupes de départements constitués par la mission



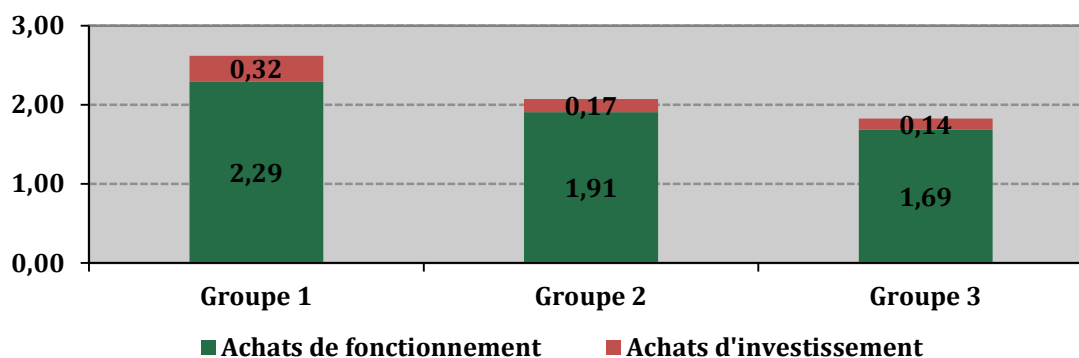
Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Tableau 24 : Présentation des groupes et de leurs dépenses d'achats courants en 2014

	Taux moyen des dépenses des achats de fonctionnement dans les dépenses de fonctionnement	Part dans le total des départements	Dépenses achats	Part dans le total des dépenses achats des départements	Dépense moyenne par département	Dépense moyenne par habitant
Groupe 1	7,5 %	51,5 %	2,6 Mds €	40,2 %	77,0 M€	78 €
Groupe 2	11,4 %	29,2 %	2,0 Mds €	31,8 %	62,8 M€	109 €
Groupe 3	15,3 %	19,2 %	1,8 Md €	28,0 %	55,3 M€	146 €

Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission.

Graphique 15 : Répartition des dépenses d'achats courants entre les trois groupes de départements en 2014 (montants en Mds €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

2.3.2. Les dépenses d'achats courants des départements sont restées relativement stables entre 2010 et 2014

L'évolution moyenne annuelle de la dépense d'achats courants est stable au niveau des départements entre 2010 et 2014 (0,3 %). Cependant, des disparités peuvent être observées entre les groupes de départements (cf. tableau 25) :

- ◆ les départements qui ont une faible part d'achats courants dans leur budget (groupe 1) voient baisser leurs dépenses d'achats courants (cette diminution des dépenses d'achats touche les dépenses de fonctionnement et non celles d'investissement) :
- ◆ les autres départements (des groupes 2 et 3) voient leurs achats courants augmenter (à l'exception du groupe 3 qui baisse ses dépenses d'achats courants d'investissement).

Tableau 25 : Évolution moyenne annuelle des dépenses d'achats pour les départements entre 2011 et 2014

	Évolution moyenne annuelle globale	Évolution moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement	Évolution moyenne annuelle des dépenses d'investissement
Groupe 1	-0,3 %	-0,6 %	2,0 %
Groupe 2	1,4 %	1,5 %	0,6 %
Groupe 3	1,5 %	1,7 %	-1,2 %
Total	0,7 %	0,7 %	0,9 %

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Tableau 26 : Poids des achats dans le budget des départements en 2014

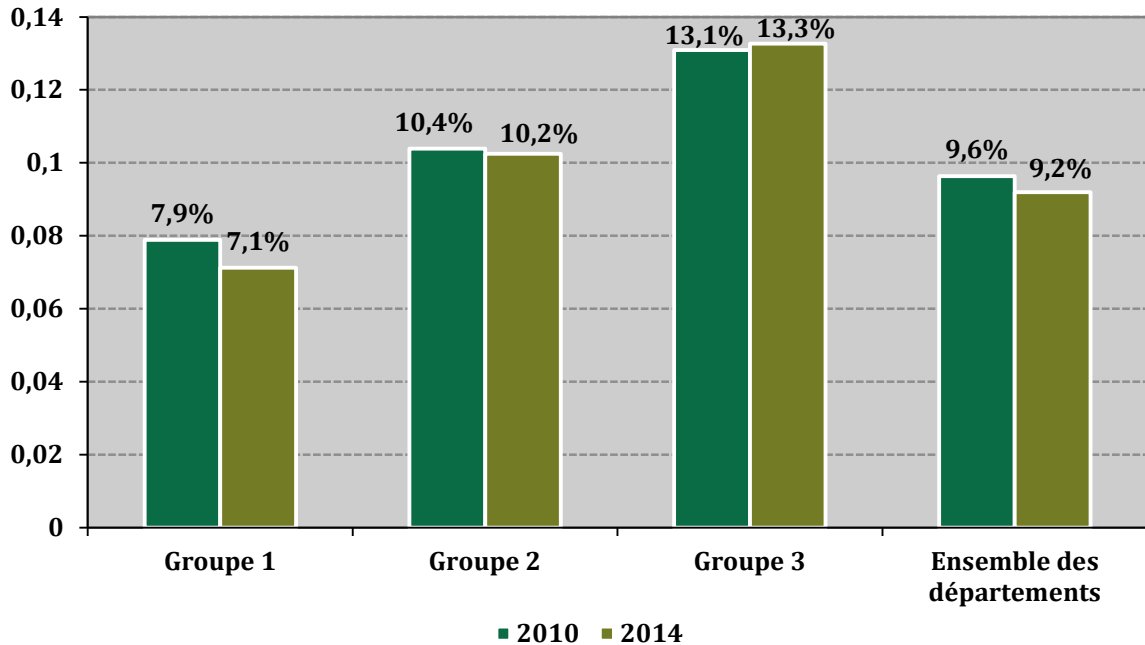
	Part des dépenses d'achats dans le budget des collectivités territoriales	Part des achats de fonctionnement dans les dépenses de fonctionnement	Part des achats d'investissement dans les dépenses d'investissement
Groupe 1	7,1 %	7,3 %	6,1 %
Groupe 2	10,2 %	11,4 %	4,8 %
Groupe 3	13,3 %	14,9 %	5,6 %
Total	9,2 %	9,9 %	5,6 %

Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission.

Globalement, les départements voient diminuer la part des dépenses d'achats courants dans leur budget entre 2010 et 2014 (cf. graphique 16). Cette baisse est essentiellement visible dans les groupes 1 et 2, à savoir dans les départements qui avaient le plus faible taux de dépenses d'achats de fonctionnement, avec des dépenses sociales importantes à gérer.

Annexe VII

Graphique 16 : Évolution de la part des dépenses d'achats courants dans le budget des départements entre 2010 et 2014



Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission.

2.3.3. Entre un cinquième et un tiers des dépenses d'achats courants des départements sont consacrés aux transports

Il ressort de l'analyse des principaux postes de dépense d'achats des départements en 2014 (cf. tableau 27) que **tous les départements ont en commun leurs deux premiers postes d'achats de fonctionnement**, à savoir celui des transports (spécifique aux départements²⁸) et celui de l'entretien et réparations sur biens immobiliers.

Tableau 27 : Principaux postes de dépenses d'achats de fonctionnement en 2014

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Poste 1	Transports de personnes extérieures à la collectivité (*) (21 %)	Transports de personnes extérieures à la collectivité (35 %)	Transports de personnes extérieures à la collectivité (30 %)
Poste 2	Entretien et réparations sur biens immobiliers (13 %)	Entretien et réparations sur biens immobiliers (10 %)	Entretien et réparations sur biens immobiliers (8 %)
Poste 3	Maintenance (4 %)	Fournitures d'entretien et de petit équipement (4 %)	Fournitures d'entretien et de petit équipement (5 %)
Poste 4	Fournitures non stockables (3 %)	Locations mobilières (3 %)	Locations mobilières (4 %)
Poste 5	Honoraires (3 %)	Maintenance (3 %)	Fournitures non stockées (3 %)

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Note de lecture : (XX %) signifie la part de la dépense du compte de niveau quatre dans les dépenses d'achats de fonctionnement de la collectivité. () Il s'agit en grande partie des transports scolaires*

²⁸ À titre de comparaison, les communes ne dépensent rien sur ce compte 6245 à part le groupe 3 des communes avec un achat de 5 440 €, les EPCI à fiscalité propre achètent pour 39 787 €, les syndicats à hauteur de 104 044 € (2 millièmes de pourcentage) et les régions 9 491 057 € (0,5 % des dépenses de fonctionnement).

À noter que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) confie à la région la compétence des services de transports routiers interurbains et de transport scolaire.

Annexe VII

En termes de dépenses les plus dynamiques entre 2010 et 2014 (présentées dans le tableau 28), les départements ont des comportements relativement homogènes, avec un poste de dépenses particulier pour les groupes 1 et 2 : les achats d'études et prestations de services.

Tableau 28 : Principaux postes dynamiques de dépenses d'achats de fonctionnement des départements entre 2010 et 2014

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Services bancaires et assimilés	171 %	162 %	373 %
Achats stockés, autres approvisionnement		339 %	341 %
Achat de marchandises		289 %	217 %
Achats d'études, prestations de services	232 %	290 %	
Achats stockés – Matières premières (et fournitures)	496 %		

Source : DGFIP, retraitements de la mission. NB. Seuls les postes de niveau trois avec un taux d'évolution entre 2011 et 2014 de plus 80 % sont retenus.

Comme les communes (cf. *supra*), en matière d'achats courants d'investissement, les trois groupes de départements achètent principalement des frais d'études, de R&D et frais d'insertion (31 % sur l'ensemble des départements) et du matériel informatique (29 %).

Par ailleurs, l'analyse du lien entre la dépense d'achats courants et le potentiel fiscal de chaque collectivité (cf. tableau 29) met en évidence que, pour les départements du groupe 2 (le seul groupe qui n'a pas entrepris une réduction des dépenses d'achats courants depuis 2011), l'intensité de la relation est élevée : autrement dit, **plus le potentiel fiscal est important (plus le département de ce groupe dispose de ressources fiscales potentielles), plus la collectivité dépense en achats courants.**

Tableau 29 : Coefficients de corrélation entre le potentiel fiscal du département et sa dépense d'achats courants en 2014

Groupe	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Coefficient de corrélation	0,3	0,7	0,5

Source : Croisement des bases DGFIP et DGCL, retraitements de la mission.

Note de lecture : un coefficient de corrélation de 0,5 signifie l'existence d'une corrélation entre les deux variables même si elle est faible ; celui de 0,7 témoigne d'une corrélation moyenne.

2.4. Si les régions ne représentent que 5 % des dépenses d'achats courants des collectivités territoriales, celles-ci sont particulièrement dynamiques

2.4.1. Les dépenses d'achats courants des régions sont dynamiques, avec une croissance annuelle moyenne de 6 % entre 2010 et 2014

Au global, les 26 régions représentent une dépense d'achats courants de 2,26 Mds€ en 2014 et ont un **rythme d'augmentation annuelle des dépenses d'achats courants de 5,6 % entre 2010 et 2014**, ce qui fait de l'échelon régional le deuxième échelon le plus dynamique.

Annexe VII

Si le part des dépenses d'achats courants dans le budget de l'ensemble des régions est équivalent, à 8 % de leur budget (cf. tableau 30), les trois groupes présentent néanmoins des comportements différents : l'essentiel des régions (les groupes 2 et 3) est relativement proche, avec une dépense moyenne par habitant d'une trentaine d'euros, tandis que les régions du groupe 1 dépensent le double par habitant (cf. tableau 31).

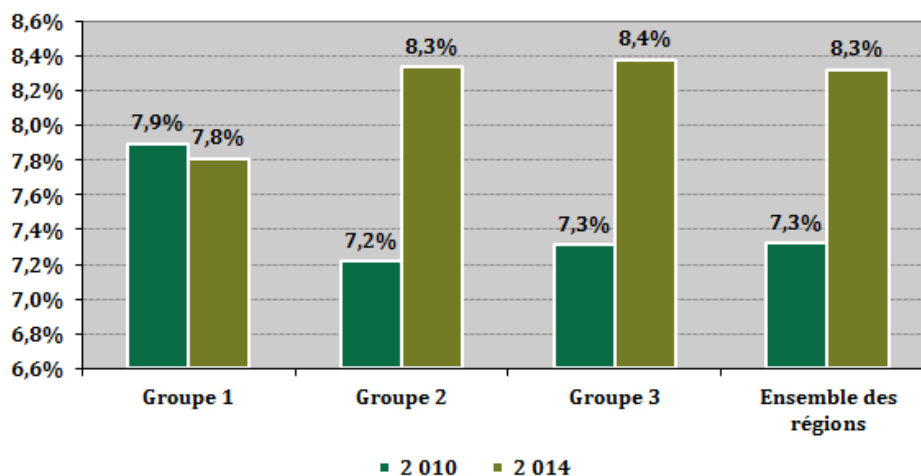
Tableau 30 : Poids des achats dans le budget des régions en 2014

	Part des dépenses d'achats dans le budget des collectivités territoriales	Part des achats de fonctionnement dans les dépenses de fonctionnement	Part des achats d'investissement dans les dépenses d'investissement
Groupe 1	7,8 %	10,2 %	3,8 %
Groupe 2	8,3 %	11,1 %	2,8 %
Groupe 3	8,4 %	11,0 %	3,4 %
Total	8,3 %	11,0 %	3,2 %

Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission.

Les régions métropolitaines (hors Franche-Comté) ont augmenté leur part de dépense d'achats courants dans leur budget entre 2010 et 2014 d'1 point. Celle des régions d'Outre-mer, Corse et Franche-Comté est stable voire d'une légère baisse qui provient d'une forte diminution de la part des achats d'investissement (-2 points) que compense la hausse de celle des achats de fonctionnement (+1 point)

Graphique 19 : Évolution de la part des dépenses d'achats courants dans le budget des régions entre 2010 et 2014



Source : Croisement DGFIP, DGCL, retraitements de la mission.

Tableau 31 : Présentation des groupes et de leurs dépenses d'achats courants en 2014

	Nombre de régions	Part de la population française concernée	Dépenses achats	Part dans le total des dépenses achats des régions	Dépense moyenne par région	Dépense moyenne par habitant
Groupe 1	5	3,9 %	0,16 Md €	7 %	31,6 M€	63 €
Groupe 2	12	31,7 %	0,74 Md €	33 %	61,9 M€	36 €
Groupe 3	9	64,4 %	1,36 Md €	60 %	151,3 M€	32 €

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Annexe VII

Les dépenses d'achats courants des régions ont cru à un rythme d'augmentation moyen annuel de 6 % entre 2010 et 2014, essentiellement du fait des régions métropolitaines. Le tableau 32 souligne que les régions des groupes 2 et 3 ont des comportements similaires tant sur les dépenses d'achats de fonctionnement que d'investissement. Les régions du groupe 1 rejoignent la tendance pour les achats de fonctionnement mais ont une évolution opposée concernant l'investissement.

Tableau 32 : Évolution moyenne annuelle des dépenses d'achats pour les régions entre 2011 et 2014

	Évolution moyenne annuelle globale	Évolution moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement	Évolution moyenne annuelle des dépenses d'investissement
Groupe 1	3,5 %	6,2 %	-5,7 %
Groupe 2	5,8 %	6,0 %	4,5 %
Groupe 3	5,8 %	6,0 %	5,0 %
Total	5,6 %	6,0 %	3,6 %

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

2.4.2. Les principaux postes de dépenses d'achats courants varient fortement en fonction des régions

À la lumière de l'analyse des principaux postes de dépenses d'achats de fonctionnement :

- ◆ le premier groupe (qui correspond aux régions d'Outre-mer, la Corse et la Franche-Comté) a de fortes dépenses d'achats dans les prestations de services, l'entretien et les réparations sur biens immobiliers et sur les frais de gardiennage ;
- ◆ les deux autres groupes sont plus semblables avec une forte dépense (notamment pour le groupe 2) dans les rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires ;
- ◆ le deuxième groupe se distingue par des dépenses élevées et spécifiques à cet ensemble relatives à des versements à des organismes de formation.

Il convient de rappeler que cette répartition des dépenses peut varier en fonction des modes de gestion retenus par le conseil régional (par exemple, si les acteurs de la formation professionnelle sont retenus par des marchés ou encore sur le mode des subventions).

Tableau 33 : Présentation des principaux postes de dépenses de fonctionnement en 2014

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Poste 1	Achats de prestations de services* (17 %)	Divers (rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires) (17 %)	Divers (rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires) (9 %)
Poste 2	Entretien et réparations sur biens immobiliers (12 %)	Versements à des organismes de formation (8 %)	Crédit-bail mobilier (2,5 %)
Poste 3	Frais de gardiennage (9 %)	Entretien et réparations sur biens immobiliers (3 %)	Fournitures non stockables (2 %)
Poste 4	Annonces et insertions (3 %)	Crédit-bail mobilier (3 %)	Maintenance (2 %)
Poste 5	Versements à des organismes de formation (3 %)	Divers (publicité, publications, relations publiques) (2 %)	Divers (publicité, publications, relations publiques) (2 %)

*Source : DGFIP, retraitements de la mission. Ce sont les comptes de niveau quatre qui sont présentés. * Autres que terrains à aménager.*

Note de lecture : (XX %) signifie la part de la dépense du compte de niveau quatre dans les dépenses d'achats de fonctionnement de la collectivité.

Comme l'illustre le tableau 34, les régions ont une dépense achat très dynamique (supérieure à 100 %) sur 2010-14 en matière d'achats de matériel, équipements et travaux.

Annexe VII

Tableau 34 : Classement des postes d'achats de fonctionnement les plus dynamiques entre 2011 et 2014

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Services bancaires et assimilés	Achats de matériel, équipements et travaux	Achats de matériel, équipements et travaux
Études et recherches		Achats d'études, prestations de services
Achats de matériel, équipements et travaux		Services bancaires et assimilés
Divers (compte 618)		

Source : DGFIP, retraitements de la mission. Ce sont les comptes de niveau quatre qui sont présentés. Seules les évolutions supérieures à 100 % sont prises en compte.

À noter que les régions du groupe 1 ont un comportement distinct des autres :

- ◆ les frais d'études, de R&D et frais d'insertion représentent plus de la moitié des achats d'investissement des régions d'Outre-mer, la Corse et la Franche-Comté (55 %). Ces régions ont multiplié par 2,5 leurs investissements dans les concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires entre 2010 et 2014 ;
- ◆ le matériel informatique est le poste de dépenses majeur des autres régions (54 % pour le groupe 3 et 43 % pour le groupe 2). Les régions du groupe 3 ont multiplié par deux sur 2010-2014 leurs investissements dans le matériel de transport, bien que cette part de dépenses reste faible en 2014 (5 %).

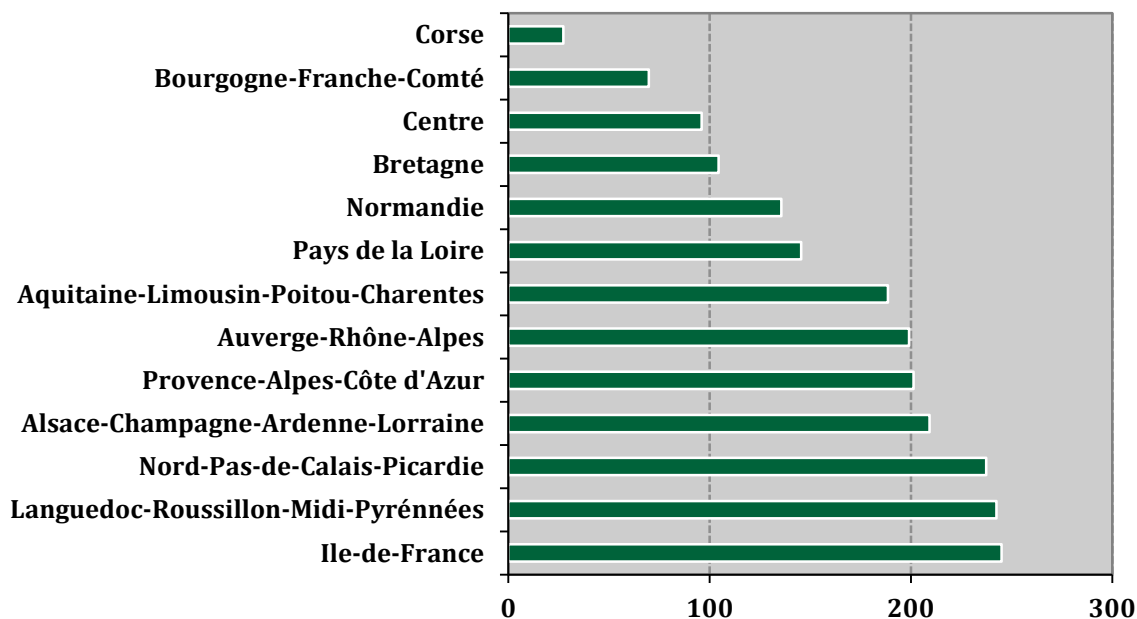
2.4.3. Sur le périmètre des nouvelles régions, la dépense d'achats courants serait comprise entre 30 et 250 M€

La dépense d'achats courants des nouvelles régions a été reconstituée par la mission pour l'année 2014 en sommant celle des anciennes régions qui ont fusionné. Il s'agit d'une première estimation qui montre la **grande diversité des comportements qu'auront à gérer ces collectivités territoriales**. En effet, la dépense d'achats courants s'échelonne entre 30 et 250 M€.

De plus, l'évolution de cette dépense est difficilement prévisible :

- ◆ des facteurs pourraient augmenter celles-ci notamment en prenant en compte le coût de la transformation et de la fusion des organisations, le transfert de certaines compétences (par exemple le cas des transports scolaires qui deviendront une compétence des régions au 1^{er} septembre 2017) ;
- ◆ d'autres facteurs s'appuyant sur les bonnes pratiques déjà mises en place dans certaines collectivités territoriales comme la mutualisation et la massification permettraient de faire baisser la dépense d'achats courants.

Tableau 35 : Estimation de la dépense d'achats courants sur le nouveau périmètre des régions en 2014



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

3. Selon les hypothèses de la mission, les dépenses d'achats courants des collectivités devraient atteindre 49 Mds€ en 2020

3.1. La mission fait l'hypothèse d'une croissance relativement maîtrisée des dépenses d'achats courants des collectivités territoriales à horizon 2019

Sur la base de l'analyse des achats courants sur 2010-14 (non corrigés des effets des cycles électoraux), la mission a projeté un tendanciel de dépenses à horizon 2019, avec des hypothèses d'évolution pour chaque échelon de collectivité (cf. méthodologie présentée dans l'encadré 4).

Encadré 4 : Méthodologie de calcul du tendanciel de dépenses et des marges de manœuvre

L'« **évolution tendancielle des dépenses** » ou le « tendanciel des dépenses » est une trajectoire de référence qui établit « le rythme auquel la dépense aurait évolué en l'absence de mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics ». En ce qui concerne les achats, cette évolution tendancielle est rendue délicate par le caractère largement discrétionnaire de ces dépenses. Les hypothèses retenues pour calculer le tendanciel de dépenses sont précisées, en tenant compte du taux de croissance observée des dépenses d'achats courants sur la période 2010-14 et d'autres éléments d'appréciation du contexte dont la mission dispose.

Les **économies ou marges de manœuvre budgétaires** sont mesurées par rapport à ce tendanciel de dépenses : la trajectoire des dépenses peut être « redressée » en intégrant des mesures d'économies, et voir son taux de croissance spontanée s'amoinrir. Dans les revues de dépenses, la cible est annuelle mais peut évoluer au fil du temps.

Source : Mission d'après la note du Ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget, en date du 6 janvier 2016, portant sur la « mise en œuvre des revues de dépenses prévues par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ».

Annexe VII

Dans l'ensemble, elle retient que **l'effort de maîtrise des dépenses observé entre 2013 et 2014 est amené à se poursuivre en 2015 et 2016, puis que la dépense serait amenée à reprendre sa dynamique antérieure sur un rythme atténué** (cf. tableau 36). Ces perspectives sont cohérentes avec les prévisions sur l'inflation (cf. tableau 37).

Tableau 36 : Taux d'évolution annuelle des dépenses d'achats courants observés sur 2010-14 et projetés par la mission sur 2014-20

Échelon territorial	Taux d'évolution moyen sur 2010-2013	Évolution 2013-2014	Projections sur 2014 - 2016	Projections sur 2016-2020
Petites communes*	2,8 %	-0,8 %	2014/15 : - 0,5 % 2015/16 : - 0,0 %	0,0 %
Grandes communes**	2,0 %	-1,8 %	2014/15 : -1,6 % 2015/16 : -1,4 %	0,0 %
Autres communes	2,8 %	-3,2 %	2014/15 : - 2,6 % 2015/16 : - 2,4 %	0,0 %
EPCI à FP (CU, métropoles***)	8,1 %	1,6 %	2014/15 : 4,0 % 2015/16 : 4,5 %	5,0 %
Autres EPCI à FP	6,4 %	4,4 %	2014/15 : 4,0 % 2015/16 : 4,5 %	5,0 %
EPCI sans FP	3,2 %	0,0 %	2014/15 : 0,5 % 2015/16 : 1,0 %	2,0 %
Départements	2,4 %	-1,3 %	0,0 %	0,0 %
Régions	6,6 %	2,7 %	3,0 %	3,0 %

*Source : Mission. * Moins de 500 hab. ** Plus de 80 000 hab. *** Y compris Lyon.*

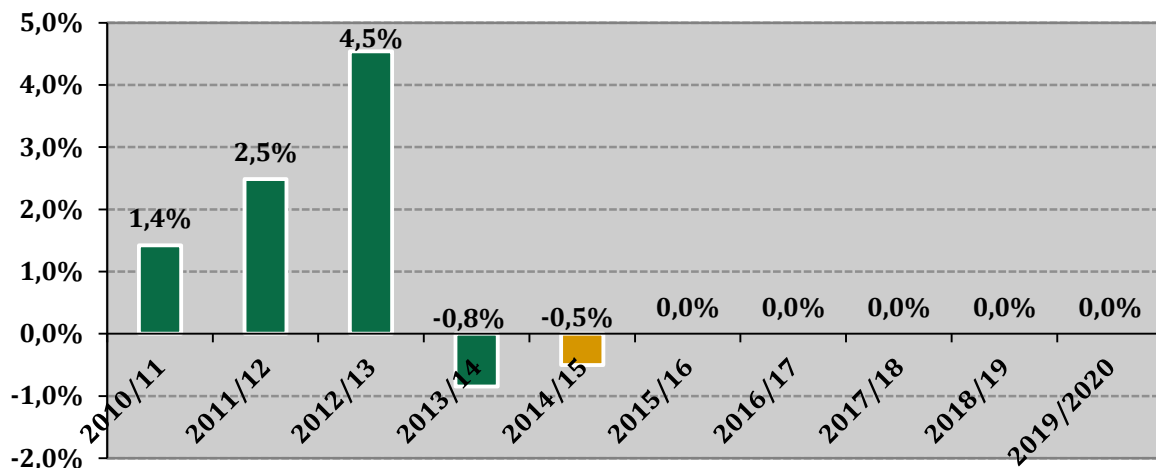
Tableau 37 : Indice des prix à la consommation (hors tabac) (IPCHT) entre 2014 et 2019

2014	2015	2016	2017	2018	2019
0,40 %	0,10 %	1,00 %	1,40 %	1,75 %	1,75 %

Source : Principaux indicateurs du scénario économique 2014-19 (Insee, commission européenne) dans le rapport économique, social et financier du projet de loi de finances pour 2016.

Plus en détail, **sur le périmètre des communes**, la baisse globale des dépenses d'achats courants observée entre 2013 et 2014 se poursuivrait pendant deux années (avec des rythmes différenciés selon la dimension des communes concernées), avant que la dépense ne se stabilise (taux d'évolution nul entre 2016 et 2020 – cf. graphique 20 pour les plus petites communes, graphique 21 pour les plus grandes communes, graphique 22 pour les autres).

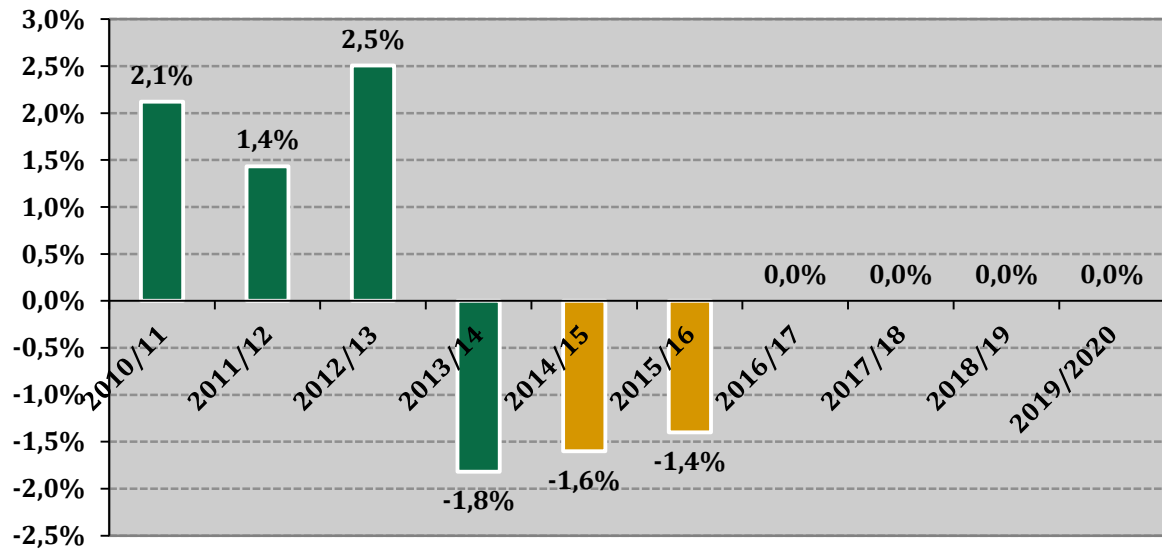
Graphique 20 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des communes de moins de 500 habitants



Source : DGFIP et hypothèses de la mission.

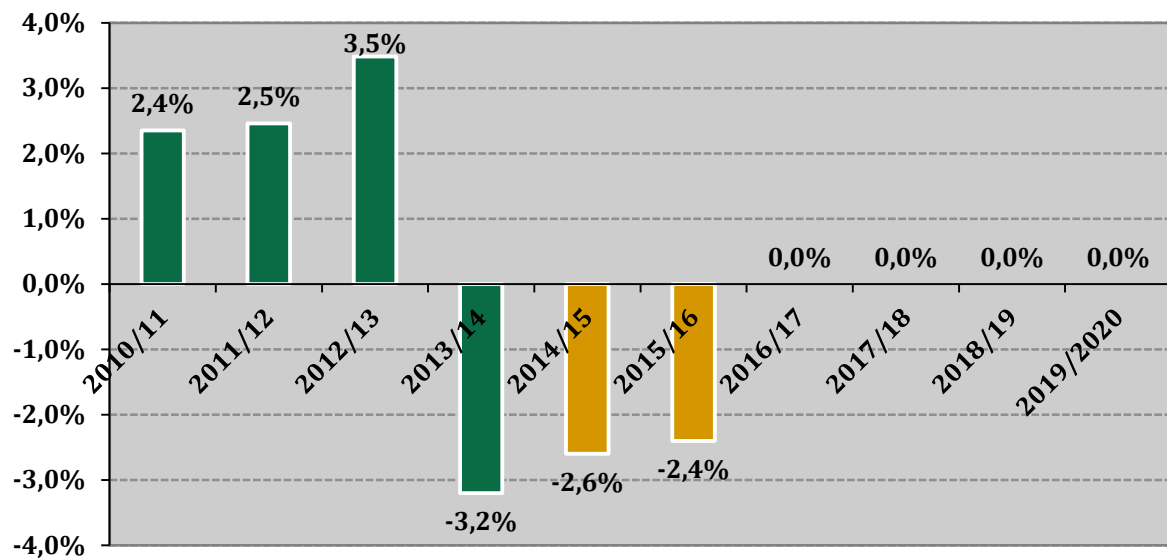
Annexe VII

Graphique 21 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des communes de plus de 80 000 habitants



Source : DGFIP et hypothèses de la mission.

Graphique 22 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des autres communes (entre 500 et 80 000 habitants)

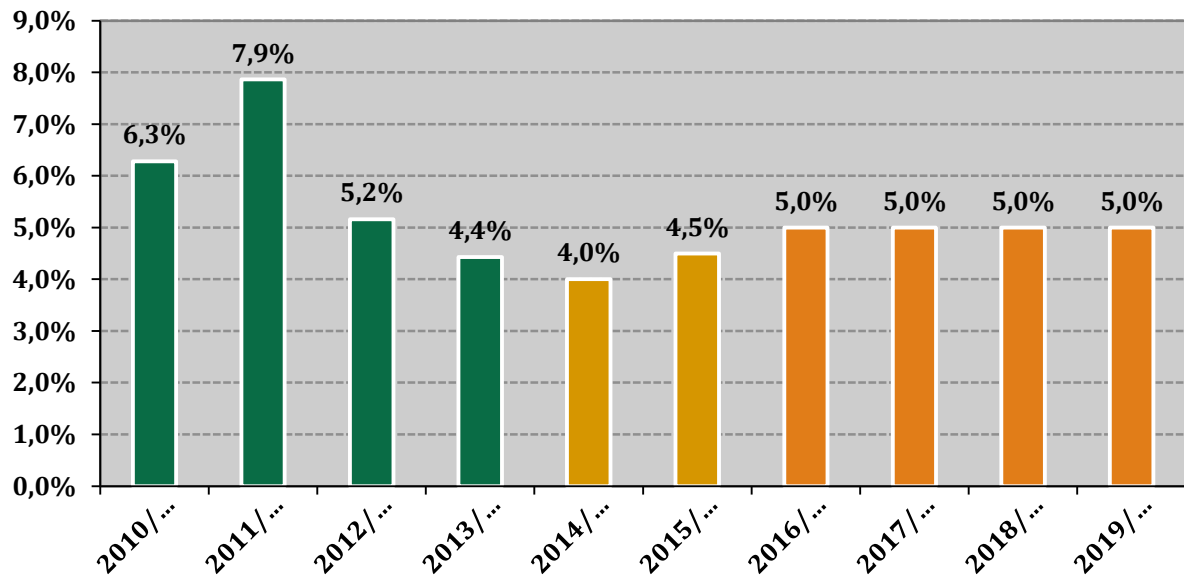


Source : DGFIP et hypothèses de la mission.

Sur le périmètre des EPCI à fiscalité propre, la mission projette une évolution relativement dynamique, entre 4,0 et 5,0 % par an, sans qu'elle ne retrouve pour autant les 7,0 % observés sur la période 2010-13 (cf. graphique 23). La mission a appliqué cette projection à l'ensemble des EPCI, y compris communautés urbaines et métropoles (cf. graphique 24). Cette dynamique est en cohérence avec l'ambition de mutualisation croissante donnée aux EPCI, en parallèle d'une stabilisation de la dépense des communes.

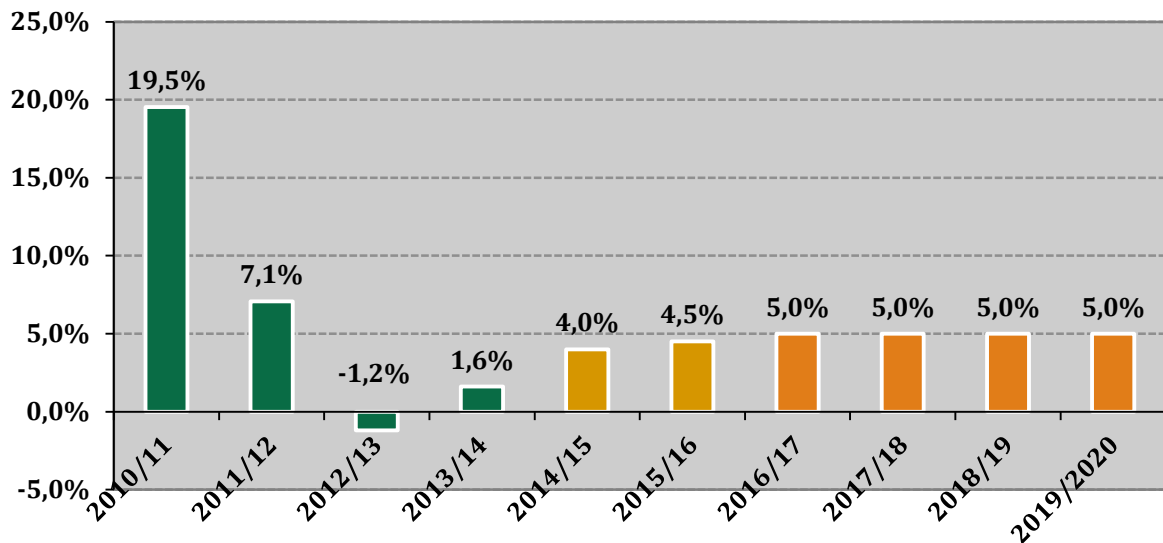
Annexe VII

Graphique 23 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des EPCI à fiscalité propre hors métropoles et communautés urbaines



Source : DGFIP, hypothèses de la mission.

Graphique 24 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des métropoles* et communautés urbaines

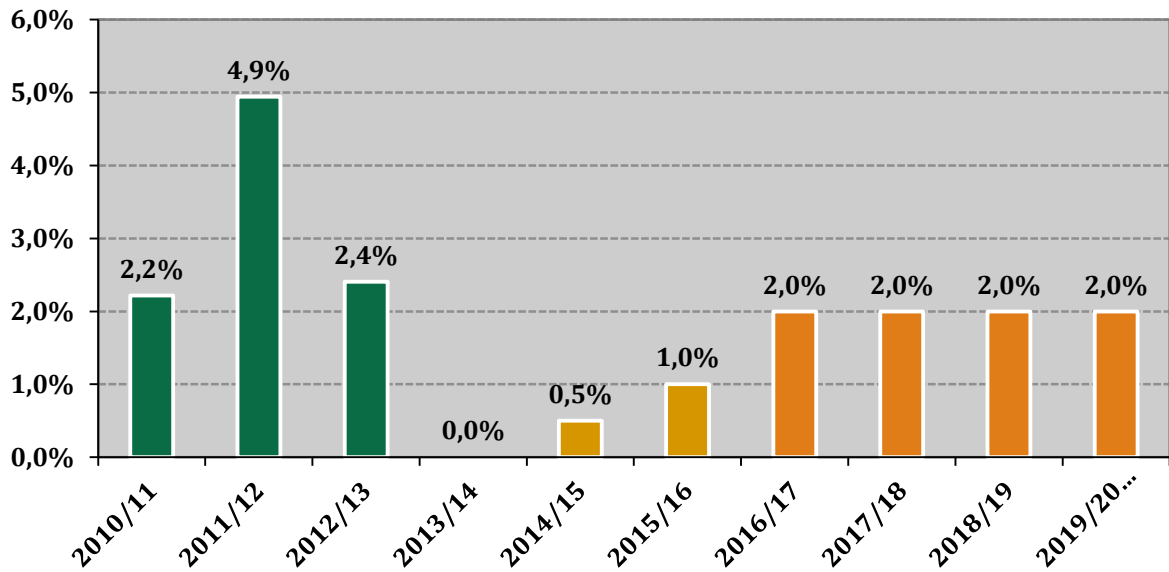


Source : DGFIP, hypothèses de la mission.* Y compris Lyon.

Sur le périmètre des EPCI sans fiscalité propre, la mission projette également une évolution positive des achats courants au vu des projets en cours sur leurs secteurs d'intervention (obligations du Grenelle en matière d'environnement, développement des infrastructures numériques, etc.), mais sur une dynamique modérée de 2 % par an à compter de 2017 (cf. graphique 25).

Annexe VII

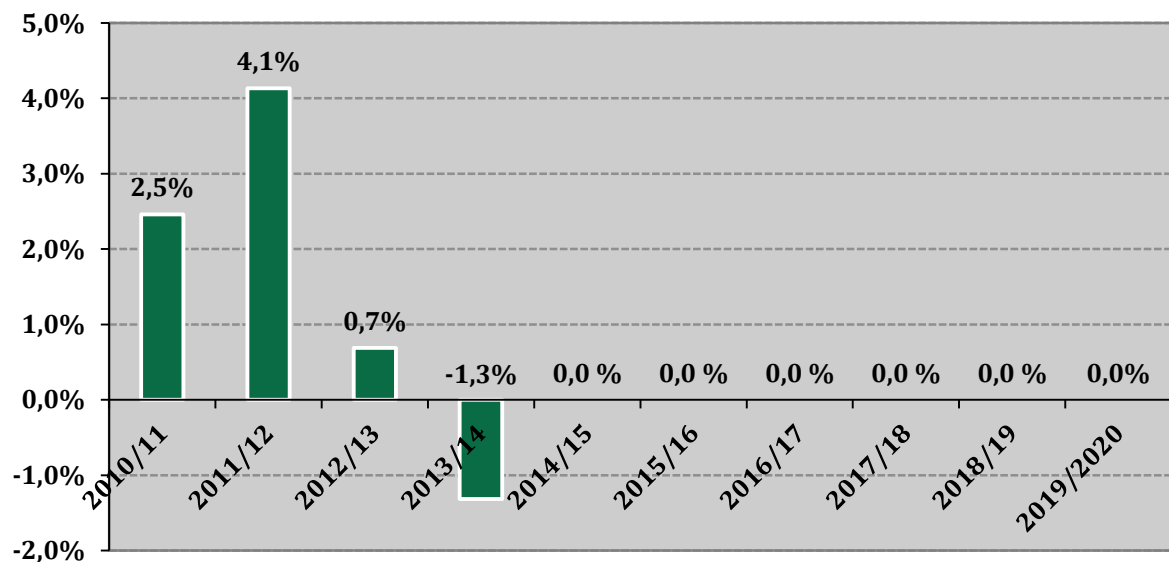
Graphique 25 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des EPCI sans fiscalité propre



Source : DGFIP, hypothèses de la mission.

Sur le périmètre des départements, compte tenu des pressions qui existent sur leurs dépenses de fonctionnement, la mission projette des achats stables (cf. graphique 26).

Graphique 26 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des départements

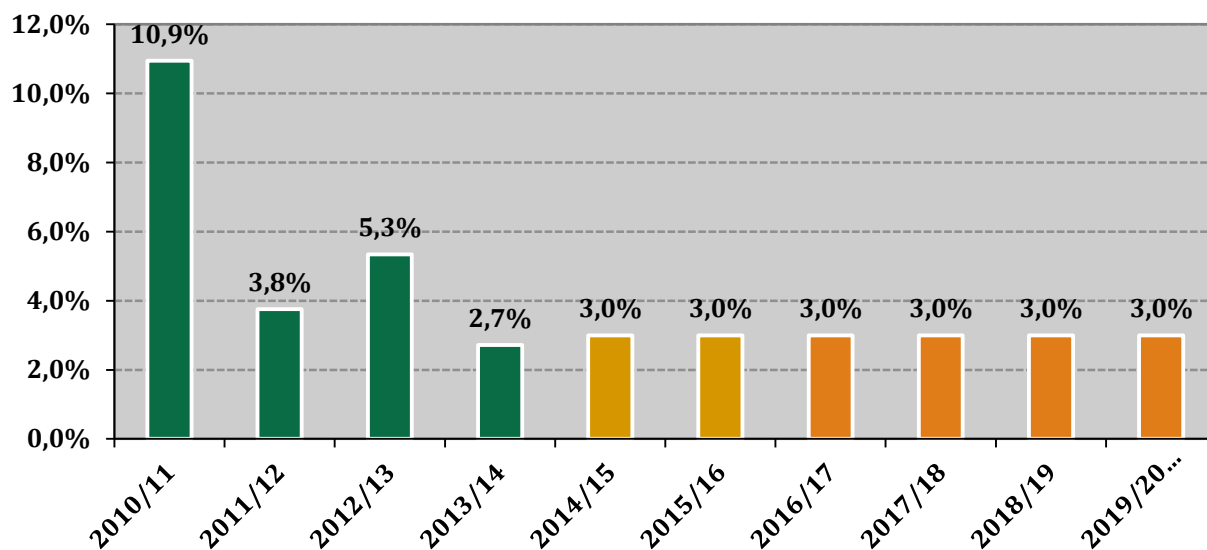


Source : DGFIP, hypothèses de la mission.

Sur le périmètre des régions, la mission fait l'hypothèse d'un certain dynamisme des dépenses, en hausse de 3,0 % par an, sans revenir à la croissance observée avant 2013 (+ 7,0 % sur 2010-13) en raison des perspectives de rationalisation dans les nouvelles régions (cf. graphique 27).

Annexe VII

Graphique 27 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2020 des dépenses d'achats courants des régions



Source : DGFIP, hypothèses de la mission.

3.2. Au global, les dépenses d'achats courants des collectivités territoriales seraient stabilisés en 2015 et 2016, puis ré-augmenteraient jusqu'en 2020

En application de ces hypothèses, **les achats courants des collectivités territoriales seront amenés à atteindre 49 Mds € en 2020**, dont 38 % dépensés par les communes et 43 % par les EPCI (cf. tableau 38 et graphique 28).

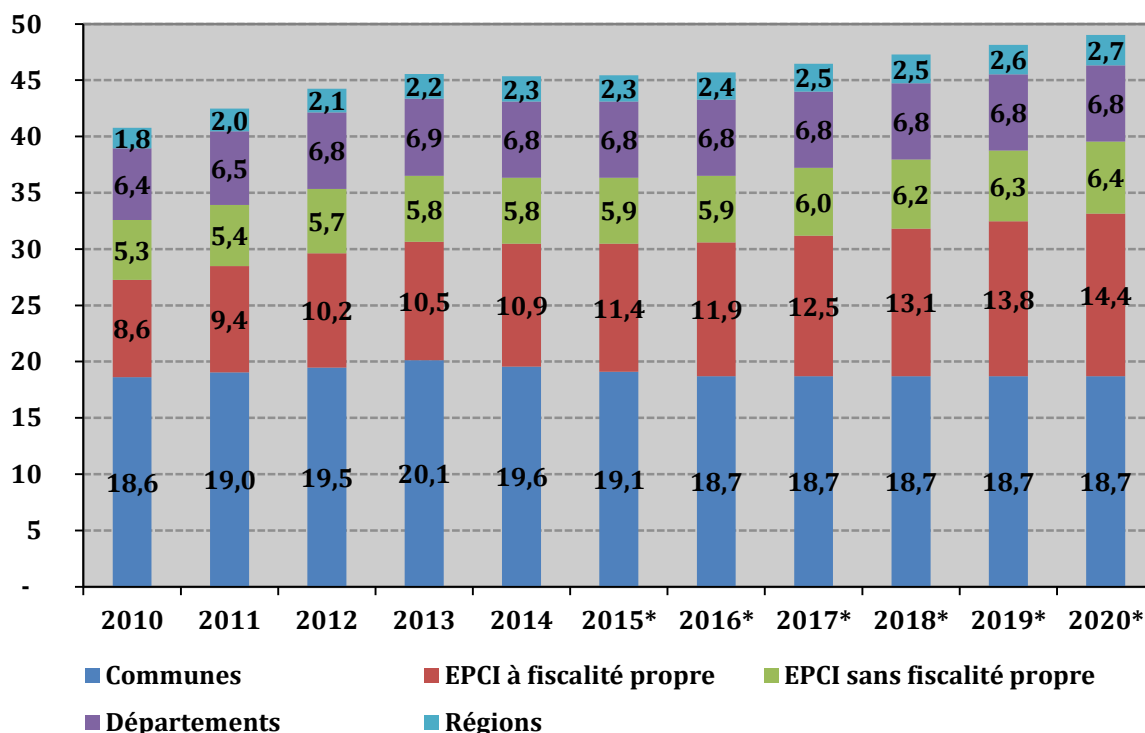
Tableau 38 : Évolution des dépenses d'achats courants entre 2010 et 2020 (montants en Mds€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Communes de moins de 500 hab	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Communes de plus de 80 000 hab	3,3	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Autres communes	14,3	14,7	15,0	15,6	15,1	14,7	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3
Métropoles, CU	1,9	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
Autres EPCI à FP	6,7	7,2	7,7	8,1	8,5	8,8	9,2	9,7	10,2	10,7	11,2
EPCI sans FP	5,3	5,4	5,7	5,8	5,8	5,9	5,9	6,1	6,2	6,3	6,4
Départements	6,4	6,5	6,8	6,9	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8
Régions	1,8	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7
Total	40,6	42,5	44,1	45,5	45,3	45,4	45,5	46,5	47,3	48,1	48,9

Source : DGFIP, calculs de la mission. Évolution en application des hypothèses retenues par la mission par échelon.*

Annexe VII

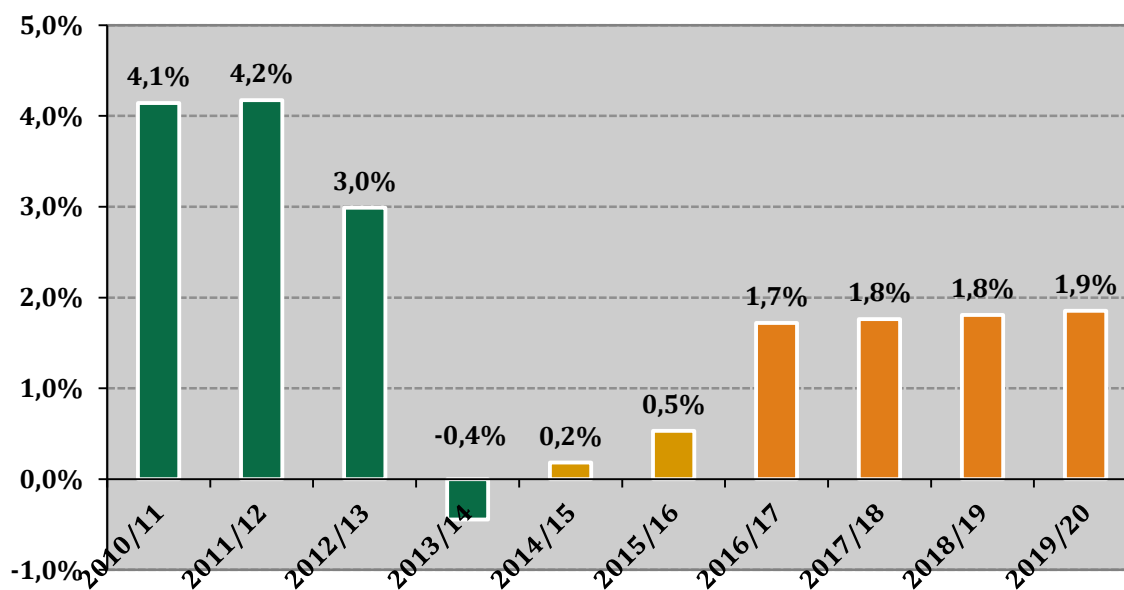
Graphique 28 : Évolution des dépenses d'achats courants entre 2010 et 2020*
(montants en Mds€)



Source : DGFIP, calculs de la mission. Évolution en application des hypothèses retenues par la mission par échelon.*

Ainsi sur le périmètre total, les achats courants seront maîtrisés entre 2014 et 2016, puis retrouvent une hausse modérée (1,8 %) entre 2016 et 2020 (cf. graphique 29). Le taux d'évolution annuelle moyenne entre 2014 et 2020 s'établit à 1,3 %.

Graphique 29 : Taux d'évolution entre N-1 et N de 2010 à 2019 des dépenses d'achats courants de l'ensemble des collectivités territoriales



Source : DGFIP, calculs de la mission.

4. Sous réserve d'une sécurisation des gains achats obtenus, les collectivités territoriales pourraient dégager sur leurs dépenses d'achats courants des marges de manœuvre d'au moins 1,4 Md € entre 2018 et 2020

Avant d'envisager des marges de manœuvre budgétaires liées à une optimisation des achats des collectivités territoriales, il convient de rappeler la distinction entre gains achats et gains budgétaires (cf. § 4.1), même si **les gains achats représentent, directement ou indirectement, des marges de manœuvre budgétaires pour les collectivités.**

Sur la base des expériences et des marges de manœuvres dégagées par l'État et le secteur hospitalier grâce à leurs démarches d'optimisation des achats (cf. § 4.2), **la mission propose plusieurs scénarios d'optimisation des achats des collectivités territoriales** : selon leur mobilisation, les marges de manœuvres budgétaires pourraient atteindre, selon les scénarios retenus, entre 1,4 et 2,7 Mds € sur le triennal 2018-20 (cf. § 4.3). L'année 2017 a été séparée et singularisée pour le lancement de la phase d'optimisation.

4.1. Afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires, les gains liés à l'optimisation des achats doivent être sécurisés

4.1.1. Les gains achats ne se transforment pas nécessairement en gains budgétaires, *a fortiori* dans les collectivités dont la fonction achats est peu mature

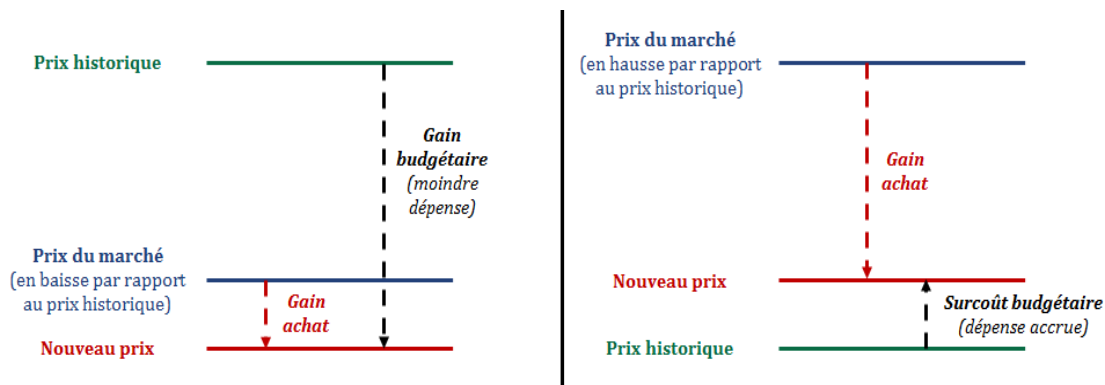
Il convient de distinguer :

- ◆ les **gains achats**, qui mesurent la *performance* de la politique d'achat ;
- ◆ les **gains budgétaires**, qui sont les économies budgétaires constatées.

Ces deux notions appréhendent des réalités différentes :

- ◆ le gain achat est comptabilisé lorsque le prix baisse ou augmente moins vite que le prix du marché, alors que le gain budgétaire n'intervient qu'à la baisse de la dépense (même si l'impact budgétaire n'est pas constaté, un gain achat peut avoir évité des dépenses potentielles) ;
- ◆ le gain achat est comptabilisé à volume constant, alors qu'un gain budgétaire peut-être mesuré par une baisse du volume acheté sans amélioration du prix ;
- ◆ le gain achat est calculé sur une base annuelle, quelle que soit la date d'initiation de l'achat, alors que le gain budgétaire est proratisé en lien avec l'exercice budgétaire.

Graphique 30 : Différences méthodologiques entre gains achats et gains budgétaires



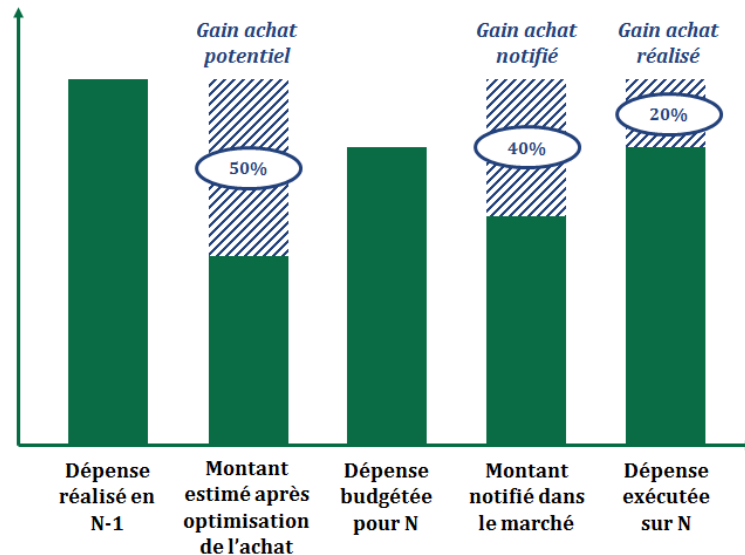
Source : Mission d'après rapport IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (juin 2013).

Annexe VII

Le **gain achat est lui-même pluriel** (comme illustré sur le graphique 31), comprenant :

- ◆ un « gain potentiel », identifié lors de la préparation de la stratégie achat ;
- ◆ un « gain notifié », relevé lors de la notification du marché ;
- ◆ un « gain réalisé », comptabilisé à l'issue de la durée de vie du marché.

Graphique 31 : Mesure des gains achats au fil du temps (estimation, notification, exécution)



Source : Mission.

Dès lors, **un gain achat ne se transforme pas nécessairement en gain budgétaire**, et leur suivi est rendu d'autant plus délicat. Il ressort des analyses de la mission que :

- ◆ il existe autant de calculs du « gain achat » que de collectivités et que de professionnels dans les collectivités ;
- ◆ les gains achats sont rarement suivis dans les collectivités territoriales (*a fortiori* les gains achats constatés *ex post*) ;
- ◆ un certain nombre de responsables estiment que les variations de volume ne ressortent pas de la fonction achats mais d'une fonction financière ;
- ◆ rares sont les liens entre achats et budgets dans les procédures internes et les outils des collectivités (rares nomenclatures budgétaires-achats, rares systèmes d'information financière faisant le lien entre les achats et les crédits) ;
- ◆ il n'existe pas de règle de transformation des gains achats en gains budgétaires, même si certaines bonnes pratiques favorisent l'effectivité budgétaire des gains achats (cf. § 4.1.3 *infra*).

Tableau 39 : Exemples de différence de comptabilisation des gains achats et gains budgétaires dans les collectivités

Segment d'achat	Description de l'action	Gain achat	Gain budgétaire
Fournitures de bureau	Les achats de la collectivité et de ses satellites sont mutualisés et massifiés, ce qui permet de baisser les prix, mais aucune action n'est engagée sur les pratiques de consommation des services, de sorte qu'ils achètent plus de fournitures que prévu.	+ X %	Nul voire surcoût*
Denrées alimentaires	Les prix des denrées alimentaires augmentent, et cette hausse des prix n'est que partiellement compensée par un achat coordonné, mutualisé et massifié.	+ X %	Nul voire surcoût*

Annexe VII

Segment d'achat	Description de l'action	Gain achat	Gain budgétaire
Solutions d'impression	La collectivité remplace ses imprimantes individuelles par des photocopieurs multifonctions, plus coûteux à l'achat mais qui lui permettent de réaliser des économies sur les consommables. À dépense équivalente, la collectivité améliore la qualité de son achat.	+ X %	Nul

*Source : Mission. * Un « surcoût » budgétaire équivaut à une hausse de la dépense.*

4.1.2. Les collectivités territoriales pourraient utilement s'inspirer des méthodologies retenues dans l'État et le secteur hospitalier pour calculer les gains achats

Les premiers travaux d'établissement de cibles puis de suivi des gains achats ont été conduits par la direction des achats de l'État (DAE). Selon la documentation de la DAE à destination des ministères²⁹ :

- ◆ « les gains achats mesurent ce qui a été fait différemment et mieux que la fois précédente » ;
- ◆ une méthode de mesure des gains achats, commune à l'ensemble des ministères et des établissements publics, a été mise en place afin de suivre et consolider ces gains (cf. méthodologie présentée dans l'encadré 5) ;
- ◆ ce calcul des gains varie en fonction des « phases » d'intervention de l'acheteur :
 - les « gains cibles » dans la phase d'identification des opportunités ;
 - les « gains sécurisés » dans la phase de conduite du projet (lorsque le marché est notifié ou l'action de progrès réalisée) ;
 - les « gains réalisés » dans la phase de contrôle *a posteriori*, lors de l'exécution ;
- ◆ plusieurs indicateurs suivent cette performance économique dans les projets et rapports annuels de performance, à savoir :
 - un indicateur propre au SAE, qui mesure les « gains relatifs aux actions d'achat interministérielles animées par le SAE » (rattaché au programme 218 de conduite et pilotage des politiques économiques et financières) ;
 - un indicateur d'efficacité de la fonction achat au niveau de chaque ministère (rattaché au programme support ministériel), renseigné des prévisions de gains et d'une extraction des gains sécurisés.

La valorisation des gains achats obtenus se base, dans le suivi du programme PHARE, sur une méthodologie proche de celle issue des travaux du SAE. Selon la direction générale de l'offre de soins (DGOS) :

- ◆ « le gain achat valorise les dépenses potentielles évitées grâce à une action de l'acheteur » et « tout gain achat contribue à limiter l'augmentation des dépenses en tendanciel »³⁰ ;
- ◆ le programme PHARE se place dans la recherche d'un progrès continu de gains achats (de l'ordre de 3 à 5 % par an)³¹ ;
- ◆ les **formules de calcul** des gains achats sont partagées avec la DAE (cf. encadré 5) ; les gains valorisés peuvent l'être à différentes étapes de l'acte d'achat et donner lieu à un suivi de gains « identifiés », « notifiés » ou « réalisés » ;

²⁹ Guide de la modernisation de l'achat, réalisé par le service des achats de l'État (SAE), sur « les achats de l'État et de ses établissements publics – objectifs et organisation » (septembre 2013).

³⁰ Présentation à la mission IGF-IGA (DGOS - 2 mars 2016).

³¹ Présentation sur le « référentiel de calcul des gains achats » (DGOS – novembre 2011).

Annexe VII

- ◆ en termes de **méthode de déploiement** :
 - des objectifs de gains achat annuels sont fixés par la DGOS aux agences régionales de santé (ARS) en fonction de leur poids relatif en termes d'achat depuis 2012 ;
 - des objectifs annuels ou pluriannuels de gains sur achat sont de plus en plus négociés entre ARS et établissements (notamment dans le cadre du plan triennal, déployé depuis 2015) ;
 - une campagne de remontée des gains biannuelle est pilotée par la DGOS avec le relais des ARS.

Encadré 5 : Formules de calcul du gain achat utilisées par le SAE et le programme PHARE

Les gains achats sont calculés :

- à iso-volume, en comparant le « nouveau prix » (après intervention de l'acheteur) au « prix de référence » (prix historique ou prix de marché) ;
- sur une base de douze mois glissants (afin de pouvoir comparer les projets quelle que soit leur durée effective), avec une proratisation par année civile (afin de pouvoir mesurer leur impact sur les dépenses de l'année).

Les formules de calcul du gain achats sont adaptées en fonction de la nature de l'achat :

- pour les achats *récurrents*, c'est-à-dire régulièrement répétés (comme les marchés de fournitures, de matériel informatique, les denrées alimentaires, etc.), et sur lesquels l'entité dispose d'une antériorité :

gains achats = (prix unitaire nouveau / prix unitaire historique) x volume d'achats

- pour les *achats non récurrents* (ou *premiers achats*), sur lesquels l'entité ne dispose pas d'antériorité :

gains achats = (prix de référence - prix nouveau) x volume d'achat prévisionnel

- par ailleurs, pour mesurer l'efficacité des *actions de progrès* proposés par les services d'achats pour optimiser l'usage d'un marché ou rationaliser les comportements de consommation :

gains achats = situation de référence - situation améliorée

À noter que l'impact de la variation du marché économique est neutralisé si cette variation est supérieure à 4 %, afin de corriger les effets (positifs ou négatifs) qui ne seraient pas liés à l'action de l'acheteur (marché fournisseur haussier ou baissier, ce qui est fréquent sur les marchés de l'énergie par exemple).

Source : Mission d'après la présentation sur le « référentiel de calcul des gains achats » (DGOS – novembre 2011) et le guide de la modernisation de l'achat, réalisé par le SAE, sur « les achats de l'État et de ses établissements publics – objectifs et organisation » (septembre 2013).

En ce qui concerne les gains budgétaires, la mission retient que :

- ◆ le rapport de l'IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (2013) a confirmé l'**absence de taux de transformation normés et forfaitaires** des gains achats en gains budgétaires par segments³² ;
- ◆ la DGOS est en cours d'élaboration d'éléments de réconciliation, au niveau local, entre gains achats et impact budgétaire, sachant que le taux de transformation constaté avoisinerait 60 % ;
- ◆ **certaines pratiques favorisent l'effectivité budgétaire des gains achats** (cf. § 4.1.3 ci-dessous).

³² Les travaux menés au printemps 2012 par l'ex-direction générale de la modernisation de l'État (DGME) avec l'aide de cabinets de conseil pouvaient laisser supposer qu'il serait possible de définir des taux théoriques de transformation des gains achats en gains budgétaires, avec un taux moyen avoisinant les 30 % (voire 60 % dans les organisations achats performantes). Cependant, le rapport retient que ce taux résultait de sondages réalisés auprès de diverses entreprises et études de cas ponctuelles.

Proposition : Établir une méthode commune de calcul des gains achats dans les collectivités territoriales, sur la base des expériences de l'État et du secteur hospitalier en la matière.

4.1.3. Dans un contexte financier contraint, la probabilité de transformer des gains achats en gains budgétaires doit être renforcée dans les collectivités territoriales³³

Un lien doit être réalisé entre gains achats et gains budgétaires :

- ◆ d'abord, à un niveau micro, pour **crédibiliser la démarche achats en démontrant la performance et les résultats des efforts réalisés** ;
- ◆ ensuite, à un niveau micro comme macro, pour que l'optimisation des achats et que les gains obtenus **contribuent aux marges de manœuvre budgétaires recherchées** par les collectivités territoriales, dans une logique de maîtrise des finances publiques.

Sur la base des expériences de l'État, du secteur hospitalier et de certaines collectivités rencontrées par la mission, il semble que **la transformation des gains achats en gains budgétaires est renforcée** par plusieurs leviers présentés ci-dessous.

En amont, il est recommandé de :

- ◆ **définir des cibles de gains achats potentiels**, en s'assurant de leur faisabilité avec les services opérationnels et la fonction financière (chargée du contrôle de gestion), et en les liant à un objectif de gain budgétaire ;
- ◆ **se placer dans une logique de progrès continu**, en distinguant et en **suivant les différents types de gains achats obtenus** (identifiés / notifiés / réalisés).

Le levier principal réside dans **le suivi de la transformation des gains achats en gains budgétaires**, à savoir :

- ◆ l'organisation du dialogue entre la fonction achat et la fonction financière :
 - l'exercice annuel de planification des achats gagne à être articulé avec celui de préparation budgétaire ;
 - la prise en compte de la dimension « achat » doit être systématique lors du dialogue de gestion avec les unités opérationnelles ;
 - le contrôle de gestion doit être consulté pour valider la faisabilité des gains achats ciblés et informé du suivi de l'exécution des marchés en lien avec la consommation des crédits (pour identifier notamment les risques de surconsommation) ;
 - les gains achats constatés doivent être fiabilisés (ce qui passe par leur validation externe, par le contrôle de gestion) ;
 - les gestionnaires et responsables opérationnels peuvent être *a minima* sensibilisés aux notions d'achats, ainsi que les acheteurs aux enjeux budgétaires ;
- ◆ l'appui sur le système d'information financière :
 - la réconciliation entre gains achats et gains budgétaires (ce qui implique un travail du contrôle de gestion pour corriger les effets de périmètre et pour « annualiser » les gains achats observés sur la durée d'un marché) ;
 - le suivi de certains indicateurs révélateurs de la performance de la politique achats, tels que la dissidence et la surconsommation des services.

³³ Cf. annexe V relative au pilotage et à l'organisation de la fonction achat (partie 2.3 sur le pilotage financier, qui présente notamment les méthodes de suivi des gains des villes de Lyon et de Villeurbanne).

Annexe VII

Par ailleurs, à défaut de pouvoir intéresser financièrement les acheteurs publics à la réalisation de gains sur les achats³⁴ :

- ◆ la **communication à la direction** de la collectivité des indicateurs d'atteinte des objectifs dans un tableau de bord constitue un relai non négligeable ;
- ◆ **les acheteurs peuvent être encouragés à proposer aux prescripteurs des actions de progrès**, afin d'optimiser l'usage d'un marché ou encourager certains comportements.

4.2. La mobilisation des leviers d'optimisation des achats permet au secteur public d'envisager des gains substantiels, compris entre 2 et 2,5 % de l'assiette concernée pour l'État et le secteur hospitalier dans les prochaines années

4.2.1. L'optimisation des achats repose sur la mobilisation de leviers propres à la fonction achats ainsi que sur un travail plus large sur l'amélioration des processus

Selon les estimations habituelles de la littérature économique sur les achats, les gains achats envisageables dans le secteur public se répartissent de la manière suivante selon les différents leviers :

- ◆ **trois leviers sont liés à la fonction achats elle-même** (tableau 40) :
 - **la massification des achats, si elle est rapide et visible, n'est à l'origine que de 20 à 30% des gains achats** (cf. annexe IV) ;
 - l'ingénierie des marchés et leur suivi, propres à la réglementation du secteur public, recouvrent 10 à 20% des gains achats envisageables (cf. annexe II) ;
 - la rationalisation du besoin et des comportements de consommation (cf. annexe I) recouvre 30 à 40% des gains achats ;
- ◆ un dernier levier est lié à **l'amélioration des processus de fonctionnement** des collectivités (par exemple la dématérialisation des processus), qui dépassent les logiques achats *stricto sensu* (en intégrant des considérations d'ergonomie, de relations avec les usagers, etc.), recouvre 20 à 30% des gains achats.

Tableau 40 : Avantages et inconvénients des trois leviers accessibles par la mobilisation de la fonction achats

	Avantages et opportunités	Risques et inconvénients
Ingénierie des marchés et suivi de leur exécution	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement du sourcing pour adapter le cahier des charges à l'état du marché ▪ Optimisation de l'allotissement ▪ Négociation avec les fournisseurs ▪ Maîtrise des produits et services fournis durant la durée du marché 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroissement des coûts de passation et de suivi des marchés

³⁴ Le secteur privé est maqué par le levier d'intéressement financier des responsables achats (part variable, prime, etc.). Cet intéressement financier est toutefois difficilement applicable dans des entités publiques et d'autant moins opportun dans une période de contrainte budgétaire accrue.

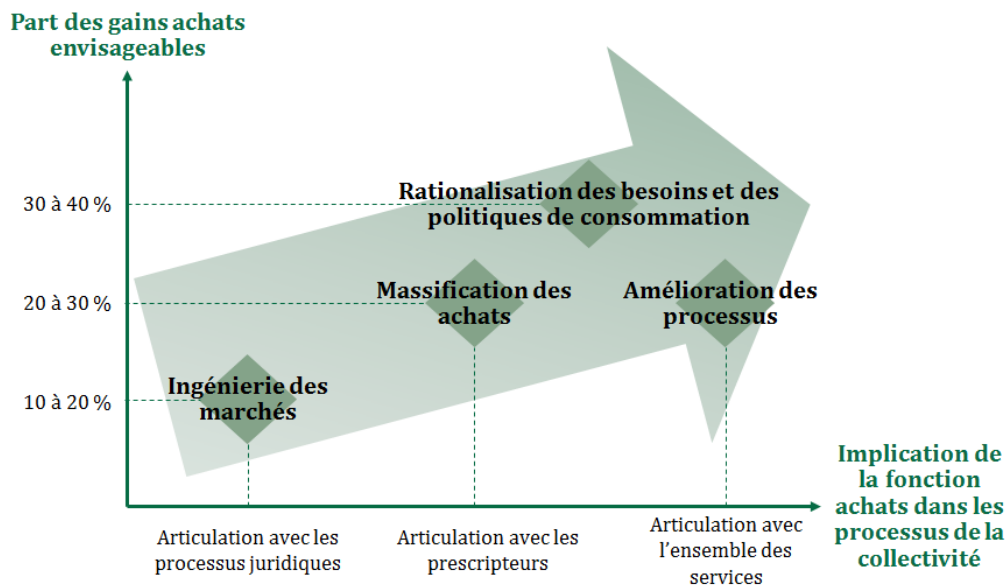
Annexe VII

	Avantages et opportunités	Risques et inconvénients
Mutualisation et massification des achats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gains tarifaires grâce au pouvoir de marché accru face à l'offre des fournisseurs ▪ Gains d'efficience dans la passation des marchés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rigidification des marchés ▪ Effets d'éviction des fournisseurs dans masse critique suffisante pour répondre aux appels d'offres ▪ Risque de recyclage des gains tarifaires par une augmentation des volumes de consommation
Rationalisation du besoin et des comportements de consommation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Travail sur le « juste besoin » ▪ Standardisation et substitution 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Important travail en amont de l'achat, avec une forte anticipation des besoins

Source : Mission d'après rapport IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (juin 2013).

Comme l'illustre le graphique 32, **plus la démarche achats imprègne les processus et les décisions de la collectivité, plus les gains achats sont importants.**

Graphique 32 : Gains achats envisageables en fonction du degré d'implication de la fonction achats dans les processus de la collectivité



Source : Mission.

Si le levier de la massification est indispensable, sa mobilisation ne doit pas se faire au détriment des autres leviers sur l'expression du besoin et les relations fournisseurs. Par ailleurs, l'activation des différents leviers d'une politique d'achat doit être accompagnée d'une refonte globale des processus des collectivités territoriales.

4.2.2. Pour les années à venir, les programmes d'optimisation des achats de l'État et du secteur hospitalier ciblent des gains annuels de 2,5 à 3,0 % sur leurs assiettes respectives

4.2.2.1. Début 2016, l'État a réaffirmé son objectif de gains achats de 700 M€ par an, sur une assiette de 28 Mds€ (soit une cible annuelle de 2,5 %)

L'optimisation des achats de l'État et ses objectifs se sont largement amplifiés au cours des dernières années, avec notamment :

- ◆ un pilotage centralisé par la DAE (ex-SAE), dont le périmètre d'intervention s'est progressivement élargi (cf. § 1.2.4) ;
- ◆ une mutualisation interministérielle des achats, qui s'accompagne de leur standardisation, et qui permet leur massification et l'activation du levier volume (et donc l'obtention de gains tarifaires) ;
- ◆ une professionnalisation accrue des acheteurs de l'État.

Entre 2010 et 2012, la stratégie pilotée par le SAE a permis de dégager 692 M€ sur les achats courants de l'État qui représentaient une assiette de 10 Mds€, soit une atteinte de 69 % de la cible d'1 Md € qui avait été fixée.

Entre 2013 et 2015, la cible de gains achats s'élevait à 2 Mds€, sur une assiette élargie à l'ensemble des achats de l'État (hors défense et sécurité) et aux établissements publics³⁵, soit une assiette de 30 Mds€ et une cible annuelle de 2,2 %. Ces cibles triennales concernaient :

- ◆ les ministères pour 1,3 Mds€, au *pro rata* de leur poids dans le total des achats de l'État (hors défense et sécurité) ;
- ◆ les établissements publics pour 700 M€, soit un objectif annuel de 2,3 % sur le total de leurs achats.

Selon les éléments communiqués à la mission concernant les gains achats atteints en 2013 et 2014 :

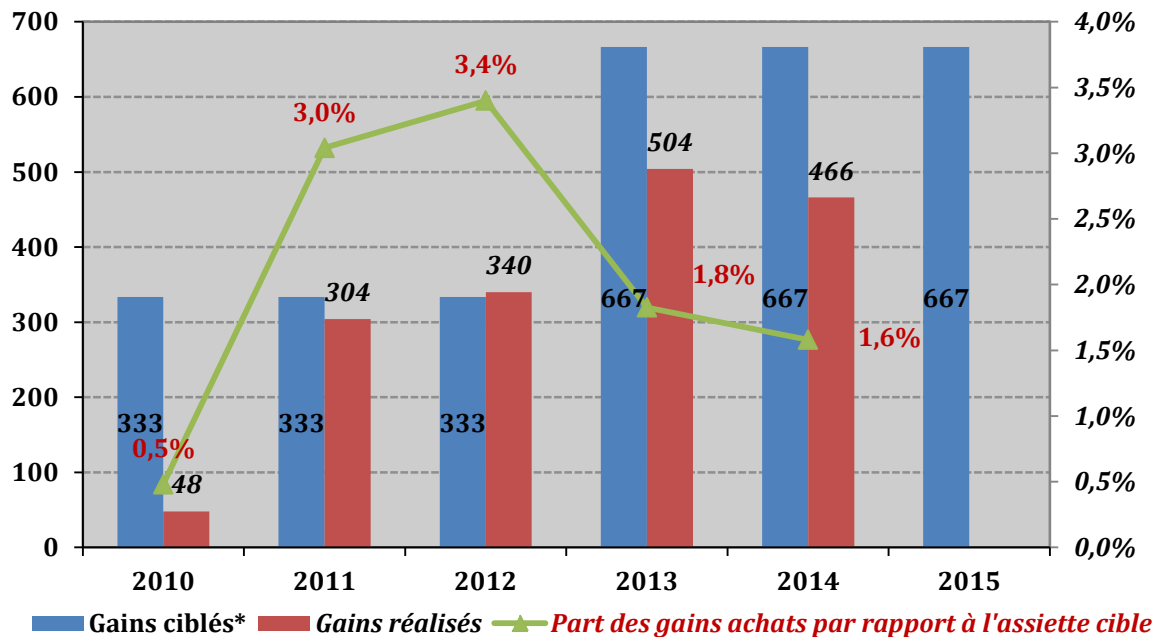
- ◆ l'État aurait dégagé 602 M€, soit de nouveau 69 % de la cible triennale proratisée ;
- ◆ les établissements publics auraient réalisé 368 M€, soit 79 % de la cible triennale proratisée (sachant que la DAE souligne les remontées d'information concernant les gains achats demeurent partielles).

Ainsi, la démarche d'optimisation des achats de l'État a permis d'obtenir (graphique 33) :

- ◆ **sur la période 2010-12, en moyenne 2,3 % par an** sur ses achats courants ;
- ◆ **sur la période 2013-14, en moyenne 1,7 % par an** sur une assiette élargie aux établissements publics.

³⁵ Relevé de décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013, et son annexe sur « une nouvelle étape de modernisation des achats de l'État et de ses établissements publics ».

Graphique 33 : Gains achats cibles et gains achats réalisés sur le périmètre de l'État et de ses établissements publics (2010-15)



*Source : Mission d'après données DAE. * Les gains cibles annuels résultent d'une proratisation de la cible triennale (1 Mds€ sur 2010-12 et 2 Mds€ sur 2013-15). L'assiette cible varie entre la période 2010-12 (achats courants de l'État s'élevant à 10 Mds€) et la période 2013-15 (en comprenant l'ensemble des achats de l'État hors défense et sécurité, ainsi que ceux des établissements publics, pour atteindre 30 Mds€).*

Au début du mois de mars 2016, la création de la direction des achats de l'État (DAE)³⁶ vise à « amplifier les économies réalisées chaque année en les faisant passer de 500 à 700 M€ par an, sur un périmètre de dépenses annuelles de l'État et des organismes et établissements publics représentant environ 28 Mds€ (hors défense et sécurité) »³⁷. L'atteinte d'un tel objectif générerait un gain achat de 2,5 % par an.

4.2.2.2. Dans le secteur hospitalier, le programme PHARE cible des gains achats annuels moyens de 480 M€ entre 2015 et 2017, sur une assiette de 18 Mds€ (soit une cible annuelle qui doit atteindre 3,0 % en 2017)

Dans le secteur hospitalier, les leviers d'optimisation des achats mobilisés par le programme PHARE peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- ◆ la mutualisation et la massification des contrats (regroupements et renégociations de contrats ; appui sur les centrales d'achat) ;
- ◆ la rationalisation des besoins exprimés (standardisation, solutions de substitution, élimination de la sur-qualité, gestion de la demande) ;
- ◆ l'optimisation des processus (simplification administrative, utilisation optimale du cadre de la commande publique, réduction des coûts d'interface, plans de progrès avec les fournisseurs, gestion de stocks, professionnalisation).

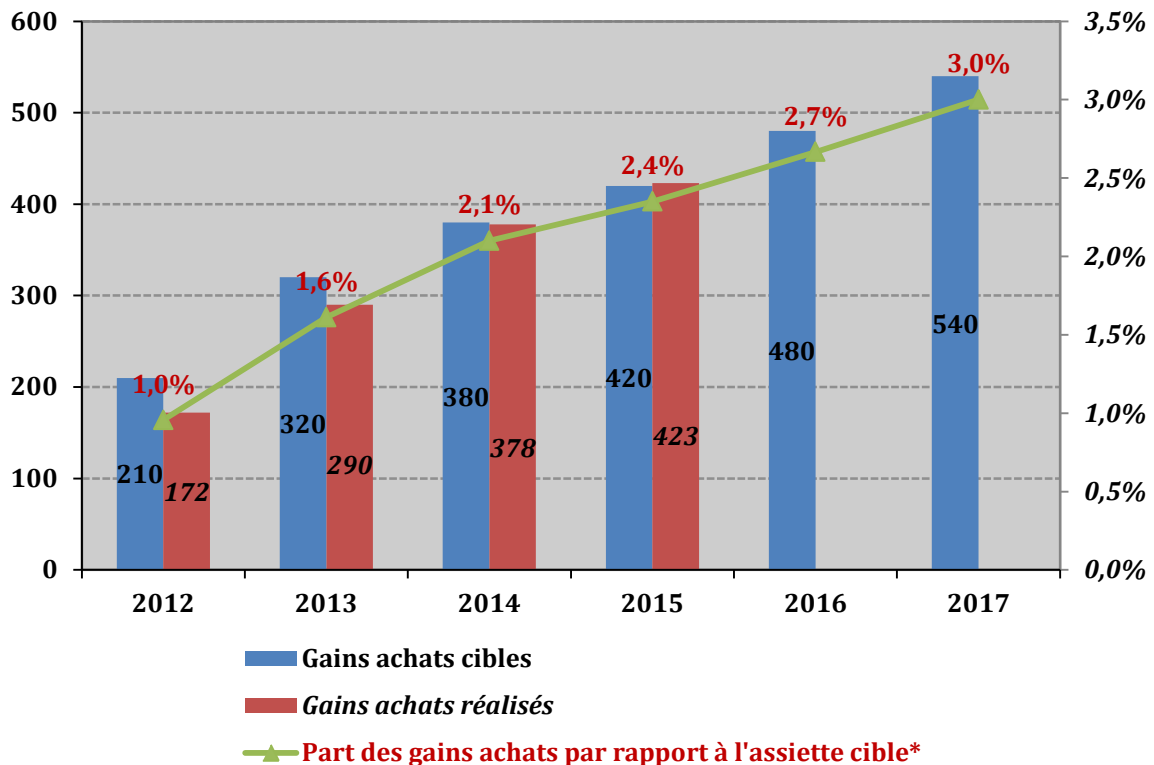
³⁶ Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État.

³⁷ Compte-rendu du conseil des ministres du 2 mars 2016.

Les **résultats quantitatifs de cette démarche sont probants** (graphique 34) :

- ◆ lors du lancement de la démarche PHARE, les gains achats potentiels estimés sur trois ans (2012-14) s'élevaient à 910 M€. En pratique, 840 M€ ont été effectivement atteints cette cible (soit en moyenne, chaque année, 280 M€ et 1,6 % de l'assiette totale de 18 Mds€), avec une montée en charge progressive sur la période ;
- ◆ la deuxième phase de la démarche prévoit une augmentation des objectifs de gains achats, à 1,4 Mds€ pour la période 2015-17, soit 480 M€³⁸ en moyenne par an, soit 2,6 % de l'assiette de 18 Mds€. En 2017, les gains achats devraient atteindre 3 % de l'assiette. Ces gains achats doivent se traduire par une contribution de 1,2 Md € sur trois ans, dans le cadre du plan triennal de maîtrise des dépenses (ils contribueront ce faisant à l'atteinte de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)).

Graphique 34 : Gains achats cibles et gains achats réalisés grâce à PHARE (2012-17)



Source : Mission d'après présentation du projet PHARE (DGOS - 20 mars 2012), présentation des « achats hospitaliers : ambition 2015-2017 » (DGOS - mai 2014) et présentation à la mission IGF-IGA (DGOS - 2 mars 2016). NB. Le dénominateur est celui des achats d'exploitation, c'est-à-dire 18 Mds € sur la période.

Pour atteindre ces nouvelles cibles, le programme PHARE vise **l'alignement des acheteurs hospitaliers sur les meilleures pratiques**, avec :

- ◆ la poursuite du levier de massification *via* :
 - le recours plus systématique aux opérateurs nationaux sur les segments à vocation nationale ;
 - le renforcement et la professionnalisation des groupements régionaux, avec une performance attendue de 1,5 à 2,0 % de gains sur leur périmètre d'adhérents ;

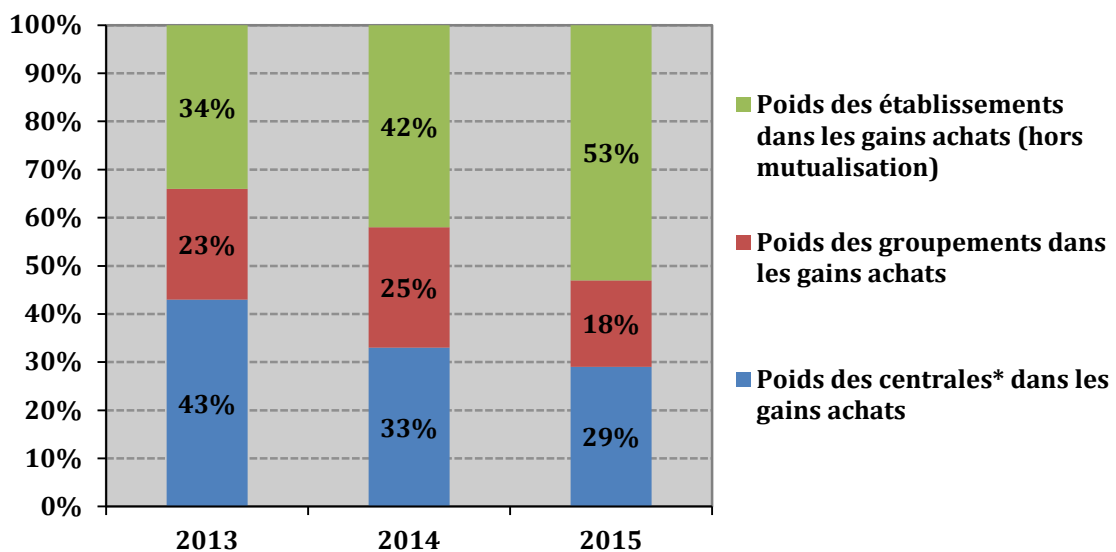
³⁸ Ces gains peuvent inclure des gains liés à l'optimisation des achats d'investissement (qui représentent une assiette de 7 Mds €), qui ne sont pas inclus dans le dénominateur de l'indicateur de performance dans un souci de continuité de ce dernier dans la durée.

Annexe VII

- ◆ une professionnalisation et une structuration accrue de la fonction achats, dans le cadre des nouveaux groupements hospitaliers de territoires (GHT) ³⁹ ;
- ◆ l'appui croissant sur les établissements, avec un objectif de gains annuels fixés à 3 %, notamment grâce à la systématisation des plans d'actions achats (PAA)⁴⁰.

L'expérience d'optimisation des achats du programme PHARE **confirme l'importance première du levier de la massification et de la mutualisation ainsi que le poids progressivement croissant d'une mobilisation des prescripteurs** : au fil du temps, la part de la contribution des « opérateurs de mutualisation » (centrales d'achats, groupements) aux gains achats baisse par rapport à celles des établissements eux-mêmes. Le poids des gains achats réalisés par les établissements hors mutualisation-massification est ainsi passé d'un tiers des gains réalisés en 2013 à la moitié de ceux réalisés en 2015 (graphique 35). L'essentiel des gains achats est cependant lié à la mobilisation d'autres leviers que la mutualisation et la massification.

Graphique 35 : Évolution du poids relatif des acteurs dans les gains achats remontés (2013-15)



*Source : Mission d'après présentation à la mission IGF-IGA (DGOS - 2 mars 2016). * UniHA, UGAP, Résah IDF, Unicancer.*

³⁹ L'article 107 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé rend obligatoire d'adhésion de chaque établissement public de santé (sauf spécificité territoriale) à une convention de groupement hospitalier de territoire (GHT). Les GHT s'appuieront notamment sur un principe d'adhésion obligatoire (sauf dérogation accordée par l'agence régionale de santé) et le transfert obligatoire de certaines fonctions, notamment la politique d'achat.

⁴⁰ Le plan d'action achat (PAA), construit lors du dialogue entre acheteur et prescripteur, vise à :

- clarifier leurs rôles respectifs ;
- identifier des gains achats envisageables dans chaque établissement (ces gains s'élèvent normalement à 3% du périmètre d'achats concernés) ;
- suivre et piloter les actions mises en place pour optimiser les achats ainsi que les gains qui en découlent.

Selon la DGOS, plus de 50% des établissements seraient dotés d'un PAA. Le projet de décret relatif aux groupements hospitaliers territoriaux (GHT) du 9 février 2016 prévoit l'élaboration obligatoire d'un PAA pour le GHT au 1^{er} janvier 2017.

4.2.3. Les perspectives de gains varient en fonction du niveau de maturité de l'entité et du segment concerné

Les gains achats potentiels varient d'abord **en fonction des segments d'achats concernés** et des démarches mises en œuvre :

- ◆ à titre d'exemple, le cabinet de conseil Mc Kinsey estimait que la fourchette moyenne de gains envisageables sur les achats généraux était comprise entre 10 et 15 %, et allait jusqu'à 20 % pour les routes et infrastructures (cf. tableau 41) ;
- ◆ parmi les exemples rapportés à la mission et selon les éléments transmis par les collectivités rencontrées⁴¹ :
 - l'externalisation des prestations de nettoyage des locaux (hors collèges) du département de la Moselle depuis 2010 aurait permis de réduire les coûts de 20 % alors même que le parc immobilier concerné augmentait de 11 % ;
 - les gains tarifaires obtenus sur l'électricité en 2015 par les centrales d'achat locales Approlys et Centr'Achat, en combinant le levier de la massification et l'ouverture du marché, sont compris entre 5 et 10 % par rapport aux tarifs réglementés ;
 - en réduisant le nombre de références et en revoyant les modalités de livraison, la ville d'Orléans indique avoir réduit de 36 % ses dépenses de fournitures.

Tableau 41 : Cibles moyennes des gains dans les programmes d'optimisation des achats de la zone Europe suivis par le cabinet de conseil Mc Kinsey & Company

Secteur	Fourchette moyenne de gains	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 %
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 : Éléments Mc Kinsey & Company, dans le rapport IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (juin 2013).

Les gains achats potentiels varient également **en fonction du niveau de maturité de l'entité** qui déploie la démarche achats, la performance de la fonction achats s'affirmant véritablement lorsque⁴² :

- ◆ l'achat est reconnu comme « centre de performance économique » par la hiérarchie ;
- ◆ un service est constitué pour gérer les achats transversaux ;
- ◆ les acheteurs sont formés ;

⁴¹ Cf. éléments présentés dans l'annexe IV relative à la mutualisation et la massification des achats.

⁴² La performance d'une fonction achats s'affirme véritablement à partir du niveau 3 de maturité tel que défini par la grille d'analyse de la mission (cf. annexe VI relative à la maturité).

Annexe VII

- ◆ des stratégies d'achat différenciées sont mises en œuvre par segment, avec une recherche de réduction des coûts, une optimisation de la construction du marché et des groupements de commandes fréquents ;
- ◆ des outils dédiés à l'achat, comme un référentiel de fournisseurs, avec un fonctionnement en « mode projet ».

Par exemple l'optimisation des achats à la ville de Paris, avancée en termes de structuration de sa fonction achats, lui permettent de dégager des économies achats annuelles moyennes constatées entre 2010 et 2015 de 11 % par rapport au montant estimé de la dépense sur la durée totale des marchés ayant fait l'objet d'une optimisation.

4.3. Les trois scénarios proposés par la mission permettraient d'envisager des gains achats compris entre 1,4 et 2,7 Mds € sur 2018-20 par rapport au tendancier de dépenses d'achats courants des collectivités territoriales

En raison de la faible maturité achats des collectivités territoriales en général⁴³, la mission estime qu'**il existe d'importants gisements budgétaires et que ces perspectives de gains pourront se concrétiser si les collectivités sont encouragées en ce sens⁴⁴.**

L'année 2017 a été séparée et singularisée pour le lancement de la phase d'optimisation, même si des gains sont d'ores et déjà envisageables dès cette première année.

La mission propose trois scénarios sur le triennal 2018-20, avec les estimations de gains suivantes :

- ◆ le **premier, a minima**, réside sur la mobilisation de seuls *quelques* leviers d'optimisation par *quelques* collectivités territoriales (les plus grandes), et générerait 1,4 Md € entre 2018 et 2020 par rapport au tendancier (cf. § 4.3.1) ;
- ◆ le **deuxième, que la mission juge réaliste**, repose sur des démarches de mutualisation et de structuration de la fonction achats des collectivités, de sorte à dégager 1,9 Mds € entre 2018 et 2020 par rapport au tendancier (cf. § 4.3.2) ;
- ◆ le **troisième, plus volontariste**, implique une mobilisation très forte des collectivités appuyées par un dispositif national d'incitation et d'accompagnement, et permettrait d'obtenir 2,7 Mds € sur 2018-20 (cf. § 4.3.3).

Ces différents scénarios sont liés à la mise en œuvre des propositions faites par la mission⁴⁵ et à leurs implications sur les démarches d'optimisation des collectivités.

Les gains achats qui en découlent seront, en pratique, obtenus de manière différenciée dans les collectivités, selon la maturité de leurs fonctions achats et selon les segments concernés. Dans un premier temps, devront être priorisés les segments d'achats à fort enjeu financier (cf. § 4.2.3 ci-dessus).

4.3.1. Le scénario a minima permet d'envisager des gains achats moyens de 480 M€/an sur 2018-20, soit en moyenne 1,0 % de l'assiette de dépenses

Dans un scénario a minima, le levier de massification serait activé grâce à une incitation à l'achat groupé. Dès lors, seules quelques collectivités se mobiliseraient vraiment, en recourant à quelques leviers liés à l'ingénierie des marchés et à la massification.

⁴³ Cf. annexe VI relative à la maturité de la fonction achats dans les collectivités territoriales.

⁴⁴ Cf. annexe VIII relative aux leviers de mobilisation des collectivités territoriales.

⁴⁵ Cf. rapport de synthèse pour leur présentation globale.

Annexe VII

En conséquence, **les gains envisageables seraient limités** (cf. tableau 42) :

- ◆ ils pourraient atteindre ceux des premières années du programme PHARE (2012-14) pour les plus grandes collectivités⁴⁶, dont la structuration des achats est plus facile à atteindre et le levier de la massification particulièrement accessible ;
- ◆ en revanche, pour les autres collectivités, il est difficile d’imaginer atteindre plus de la moitié de ces gains (voire moins pour les petites communes de moins de 500 habitants, du groupe 1 tel que défini dans le § 2.2.1).

Tableau 42 : Hypothèses de gains achats pour le scénario *a minima* (2017-20)

		Hypothèses de gains (en % de l'assiette de dépenses)
Pour trois années (2018 à 2020)	Gains sur l'assiette des plus grandes collectivités*	Les gains obtenus par le programme PHARE sur <u>2012-14</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,0 % en année N ▪ 1,6 % en année N+1 ▪ 2,1 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des petites communes**	Un <u>tiers</u> des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,3 % en année N ▪ 0,5 % en année N+1 ▪ 0,7 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des autres collectivités	La <u>moitié</u> des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,5 % en année N ▪ 0,8 % en année N+1 ▪ 1,0 % en année N+2
Pour l'année 2017	Toutes les collectivités	La moitié du taux de l'année N

*Source : Mission. * Régions, départements, communautés urbaines, métropoles (y compris Lyon) et communes de plus de 80 000 habitants (sur le périmètre 2014), qui représentent un tiers de l'assiette totale. ** Communes de moins de 500 habitants.*

En application de ce scénario, comme le détaillent le tableau 43 et le graphique 36 ci-dessous :

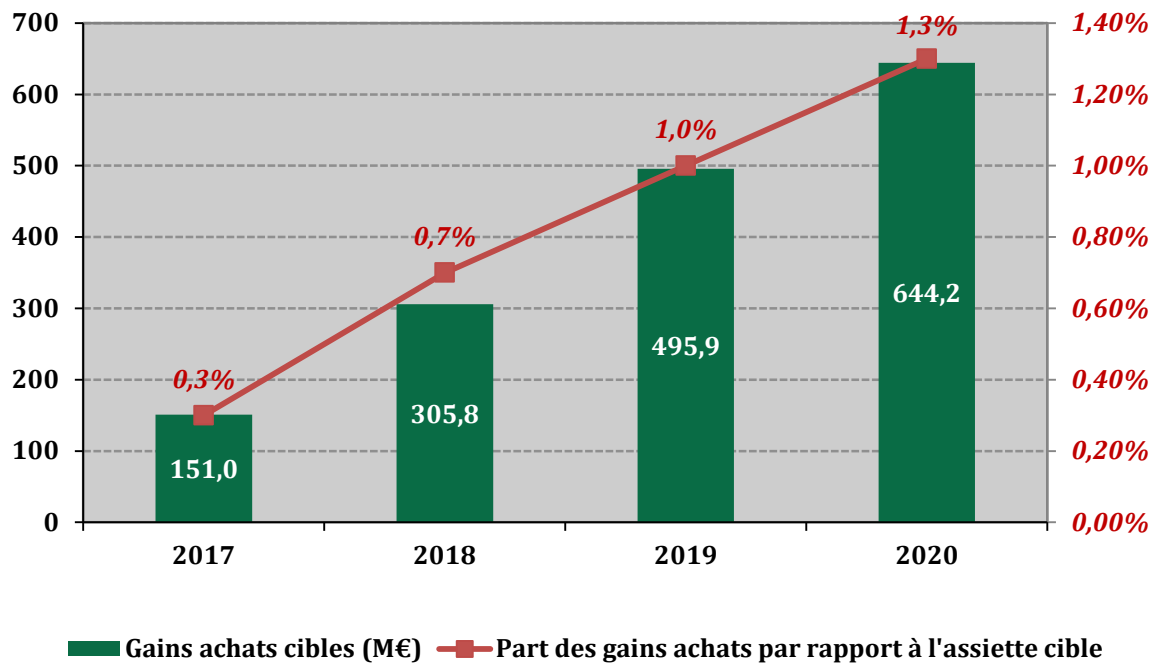
- ◆ en 2017, les gains atteindraient 151 M€ ;
- ◆ **entre 2018 et 2020, les gains représenteraient en moyenne 482 M€/an, soit 1,4 Md € sur le triennal et 1,0 % de l'assiette des dépenses.**

Tableau 43 : Chiffrage des économies du scénario *a minima* (2017-20)

	2017	2018	2019	2020	2018-20
Dépenses d'achats courants*	46,3 Mds€	47,0 Mds€	47,6 Mds€	48,4 Mds€	
Évolution annuelle des dépenses par rapport à N-1	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,6 %	
Gains achats par rapport au tendanciel	151,0 M€	305,8 M€	496,0 M€	644,2 M€	1 446,0 M€
Gains achats en % de l'assiette d'achats de l'année précédente	0,3 %	0,7 %	1,0 %	1,3 %	1,0 %

*Source : Calculs de la mission. * Tendanciel dont sont retirés les « gains achats » générés.*

⁴⁶ Communes de plus de 80 000 habitants, communautés urbaines et métropoles (y compris Lyon), départements et régions.

Graphique 36 : Chiffrage des économies du scénario *a minima* (2017-20) (montants en M€)

Source : Calculs de la mission.

L'effort se répartirait dès lors entre les échelons en fonction de leur potentiel d'optimisation et de structuration, directement lié à leur taille (tableau 44) :

- ◆ les plus petites communes (moins de 500 habitants), ne portent qu'1,0 % de l'effort en année N (2018), sachant qu'elles représentent 2,3 % de l'assiette des dépenses en 2014 ;
- ◆ les plus grandes collectivités, qui représentent en 2014 un tiers de l'assiette des dépenses, seraient invitées à apporter la moitié des gains en année N (2018) ;
- ◆ les autres collectivités, de dimension intermédiaire, porteraient elles aussi la moitié des gains en année N (2018), soit un peu moins que leur poids dans l'assiette des dépenses de 2014 (65 %).

Tableau 44 : Répartition de l'effort d'optimisation entre les différents échelons dans le scénario *a minima* (gains achats en M€)

		N	N+1	N+2
Communes	Plus de 80 000 habitants	33,2	52,8	68,9
	500 à 80 000 habitants	71,4	114,0	142,0
	Moins de 500 habitants	3,1	5,2	7,3
EPCI à FP	Communautés urbaines et métropoles*	27,6	46,2	63,3
	Autres	48,4	81,1	106,2
EPCI sans FP		30,2	49,1	62,4
Départements		67,3	107,2	139,9
Régions		24,6	40,3	54,2
Total		305,8	495,9	644,2

Source : Calculs de la mission (les gains achats en % de l'assiette de dépenses définis dans les hypothèses sont répliqués pour chaque collectivité constituant la strate). * Y compris Lyon.

4.3.2. Le scénario jugé le plus réaliste par la mission permet d'envisager des gains achats moyens de 630 M€/an sur 2018-20, soit en moyenne 1,3 % de l'assiette

Dans un scénario jugé réaliste par la mission, la fonction achats des plus grandes collectivités se structurerait véritablement, en lien avec des incitations à la mutualisation qui conduirait, par un effet d'entraînement, les moyennes puis les petites collectivités à s'engager dans la démarche.

En conséquence, **les gains envisageables se rapprocheraient de ceux obtenus par le programme PHARE sur 2012-14** (cf. tableau 45), en répartissant l'effort selon la taille des collectivités :

- ◆ les plus grandes collectivités pourraient avoir des objectifs plus ambitieux que la moyenne des gains obtenus par l'ensemble des établissements hospitaliers sur 2012-14, avec une cible des trois quarts des gains obtenus par PHARE sur 2015-17 ;
- ◆ sans atteindre les gains de PHARE sur 2012-14, les collectivités de taille intermédiaire pourraient générer, grâce à l'effet d'entraînement des plus grandes, les deux tiers de ces derniers ;
- ◆ en revanche, pour les plus petites collectivités (communes de moins de 500 habitants), il est difficile d'imaginer atteindre plus de la moitié de ces gains.

Tableau 45 : Hypothèses de gains achats pour le scénario réaliste (2017-20)

		Hypothèses de gains (en % de l'assiette de dépenses)
Pour trois années (2018 à 2020)	Gains sur l'assiette des plus grandes collectivités*	Les <u>trois quarts</u> des gains cibles du programme PHARE sur <u>2015-17</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,8 % en année N ▪ 2,0 % en année N+1 ▪ 2,3 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des petites communes**	La <u>moitié</u> des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,5 % en année N ▪ 0,8 % en année N+1 ▪ 1,0 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des autres collectivités	Les <u>deux tiers</u> des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,6 % en année N ▪ 1,0 % en année N+1 ▪ 1,4 % en année N+2
Pour l'année 2017	Toutes les collectivités	La moitié du taux de l'année N

Source : Mission.

En application de ce scénario, comme le détaillent le tableau 46 et le graphique 37 ci-dessous :

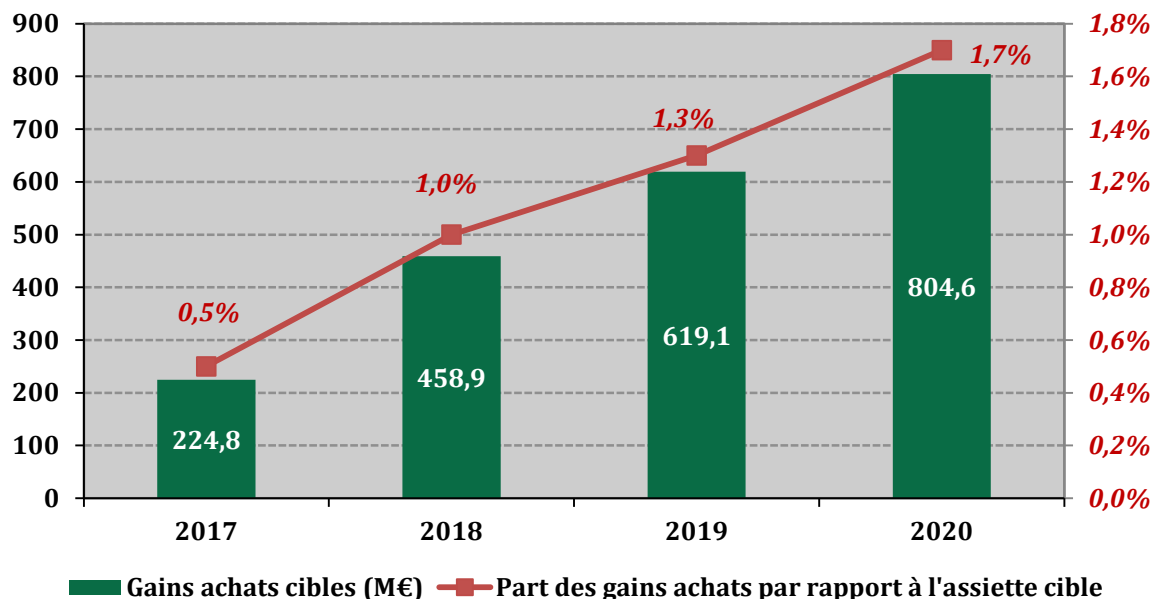
- ◆ rapportés à l'assiette des dépenses, les gains n'atteindraient pas exactement ceux de PHARE sur 2012-14 (ils seraient de 1,3 % en N+1 contre 1,6 % en 2011 pour PHARE, et 1,7 % en N+2 contre 2,1 % en 2012 pour PHARE) ;
- ◆ en 2017, les gains atteindraient 225 M€ ;
- ◆ **entre 2018 et 2020, les gains représenteraient en moyenne 628 M€/an, soit 1,7 Mds € sur le triennal et 1,3 % de l'assiette des dépenses.**

Tableau 46 : Chiffrage des économies du scénario réaliste (2017-20)

	2017	2018	2019	2020	2018-20
Dépenses d'achats courants	46,2 Mds€	46,8 Mds€	47,5 Mds€	48,3 Mds€	
Évolution annuelle des dépenses par rapport à N-1	1,2 %	1,3 %	1,5 %	1,5 %	
Gains achats par rapport au tendanciel	224,8 M€	458,9 M€	619,1 M€	804,6 M€	1 882,6 M€
Gains achats en % de l'assiette d'achats de l'année précédente	0,5 %	1,0 %	1,3 %	1,7 %	1,3 %

Source : Calculs de la mission. * Tendanciel dont sont retraités les « gains achats » générés.

Graphique 37 : Chiffrage des économies du scénario réaliste (2017-20) (montants en M€)



Source : Calculs de la mission.

L'effort reposerait d'abord largement sur les plus grandes collectivités, puis les collectivités de tailles intermédiaires contribueraient de manière croissante (cf. tableau 47) :

- ◆ les plus petites communes (moins de 500 habitants), ne portent qu'1,1 % de l'effort en année N (2018), mais 1,9 % en N+2 (2020), sachant qu'elles représentent 2,3 % de l'assiette des dépenses en 2014 ;
- ◆ les plus grandes collectivités, qui représentent en 2014 un tiers de l'assiette des dépenses, seraient invitées à apporter près de 60 % des gains en année N (2018), avec une part en baisse au fil du temps (43,6 % en 2020) ;
- ◆ les autres collectivités, de dimension intermédiaire, porteraient elles 40 % des gains en année N (2018) mais 54 % en N+2 (2020), davantage en lien avec leur poids dans l'assiette des dépenses (65 % en 2014).

Annexe VII

Tableau 47 : Répartition de l'effort d'optimisation entre les différents échelons dans le scénario réaliste (gains achats en M€)

		N	N+1	N+2
Communes	Plus de 80 000 habitants	59,4	65,5	75,1
	500 à 80 000 habitants	85,6	142,3	198,4
	Moins de 500 habitants	5,2	8,4	14,6
EPCI à FP	Communautés urbaines et métropoles*	49,5	57,3	69,1
	Autres	58,1	101,3	148,4
EPCI sans FP		36,2	61,3	87,2
Départements		120,7	132,9	152,6
Régions		44,1	50,0	59,2
Total		458,8	619,0	804,6

*Source : Calculs de la mission (les gains achats en % de l'assiette de dépenses définis dans les hypothèses sont répliqués pour chaque collectivité constituant la strate). * Y compris Lyon.*

4.3.3. Un scénario volontariste permettrait d'envisager des gains achats moyens atteignant 900 M€/an sur 2018-20, soit en moyenne 1,9 % de l'assiette

Dans un scénario volontariste, la transformation des organisations et des processus d'achat serait liée à un pilotage national coordonné et ambitieux. Les leviers liés à la massification et à la structuration de la fonction achats seraient mobilisés sur l'ensemble du territoire, prioritairement par les grandes collectivités et celles de taille intermédiaire, mais bénéficieraient également aux plus petites collectivités *via* les démarches de mutualisation.

En conséquence, **les gains envisageables dépasseraient légèrement ceux obtenus par le programme PHARE sur 2012-14** (cf. tableau 45) :

- ◆ les plus grandes collectivités pourraient atteindre les gains cibles pour l'ensemble du programme PHARE sur 2015-17 ;
- ◆ les collectivités de taille intermédiaires, pour leur part, génèreraient les gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 ;
- ◆ les plus petites collectivités parviendraient aux deux tiers de ces derniers.

Tableau 48 : Hypothèses de gains achats pour le scénario volontariste (2017-20)

		Hypothèses de gains (en % de l'assiette de dépenses)
Pour trois années (2018 à 2020)	Gains sur l'assiette des plus grandes collectivités*	Les gains cibles du programme PHARE sur <u>2015-17</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2,4 % en année N ▪ 2,7 % en année N+1 ▪ 3,0 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des petites communes**	Les <u>deux tiers</u> des gains obtenus par le programme PHARE sur 2012-14 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,6 % en année N ▪ 1,0 % en année N+1 ▪ 1,4 % en année N+2
	Gains sur l'assiette des autres collectivités	Les gains obtenus par le programme PHARE sur <u>2012-14</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,0 % en année N ▪ 1,6 % en année N+1 ▪ 2,1 % en année N+2
Pour l'année 2017	Toutes les collectivités	La moitié du taux de l'année N

Source : Mission.

Annexe VII

En application de ce scénario, comme le détaillent le tableau 49 et le graphique 38 ci-dessous :

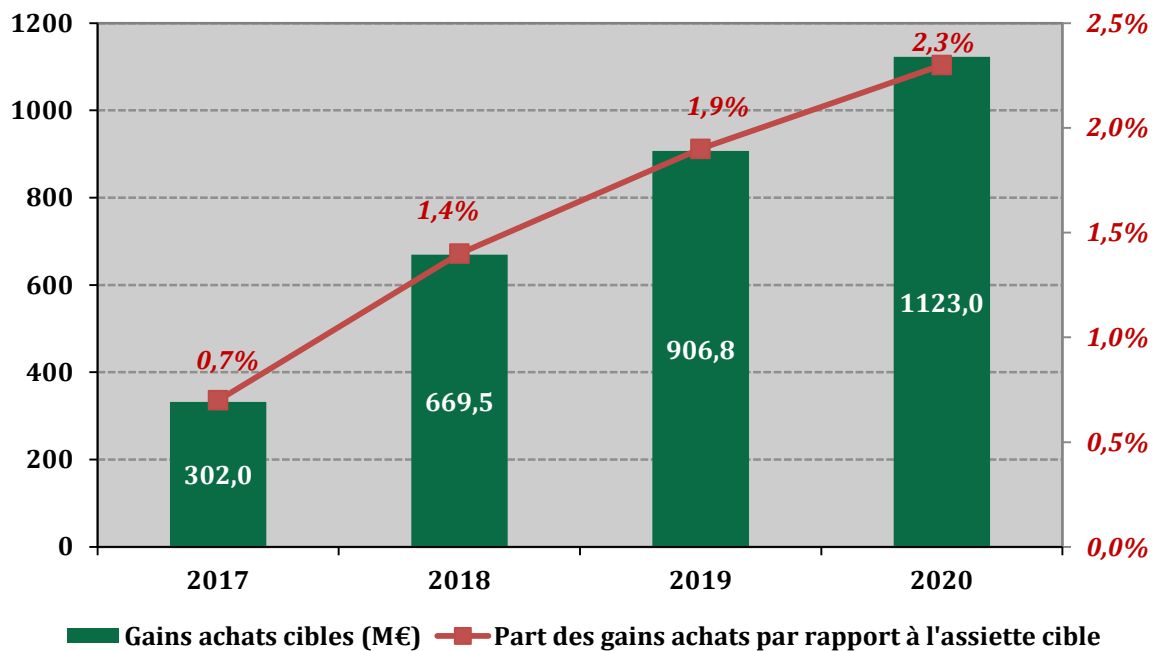
- ◆ au global, les gains annuels obtenus par l'ensemble des collectivités, par rapport à l'assiette des dépenses, dépasseraient légèrement ceux obtenus par PHARE pour 2012-14, avec un décalage de six années (2018-20 plutôt que 2012-14) :
 - 1,4 % en 2018 (contre 1,0 % en 2012 pour PHARE) ;
 - 1,9 % en 2019 (contre 1,6 % en 2013 pour PHARE) ;
 - 2,3 % en 2020 (contre 2,1 % en 2014 pour PHARE) ;
- ◆ en 2017, les gains atteindraient 332 M€ ;
- ◆ **entre 2018 et 2020, les gains représenteraient en moyenne 900 M€/an, soit 2,7 Mds € sur le triennal et 1,9 % de l'assiette des dépenses.**

Tableau 49 : Chiffrage des économies du scénario volontariste (2017-20)

	2017	2018	2019	2020	2018-20
Dépenses d'achats courants	46,1 Mds€	46,6 Mds€	47,2 Mds€	48,9 Mds€	
Évolution annuelle des dépenses par rapport à N-1	1,0 %	1,0 %	1,3 %	1,4 %	
Gains achats par rapport au tendanciel	332,3 M€	669,5 M€	906,8 M€	1 123,0 M€	2 699,3 M€
Gains achats en % de l'assiette d'achats de l'année précédente	0,7 %	1,4 %	1,9 %	2,3 %	1,9 %

*Source : Calculs de la mission. * Tendanciel dont sont retraités les « gains achats » générés.*

Graphique 38 : Chiffrage des économies du scénario volontariste (2017-20) (montants en M€)



Source : Calculs de la mission.

Annexe VII

L'effort des collectivités reposerait de manière relativement équivalente sur les grandes collectivités et celles de taille intermédiaire, ces dernières ayant progressivement vocation à générer la majorité des gains en miroir de leur poids dans les dépenses (cf. tableau 50) :

- ◆ les plus petites communes (moins de 500 habitants), ne portent que 0,9 % de l'effort en année N (2018), sachant qu'elles représentent 2,3 % de l'assiette des dépenses en 2014 ;
- ◆ les plus grandes collectivités, qui représentent en 2014 un tiers de l'assiette des dépenses, seraient invitées à apporter un peu plus de la moitié des gains en année N (54,4 % en 2018), avec une part décroissante dans le temps (41,1 % en 2020) ;
- ◆ les autres collectivités, de dimension intermédiaire, porteraient moins de la moitié des gains en année N (44,7 % en 2018), avec une part croissante dans le temps (57,6 % en 2020), sachant que leur poids dans l'assiette des dépenses était de 65 % en 2014.

Tableau 50 : Répartition de l'effort d'optimisation entre les différents échelons dans le scénario volontariste (gains achats en M€)

		N	N+1	N+2
Communes	Plus de 80 000 habitants	79,0	87,8	97,3
	500 à 80 000 habitants	142,4	226,8	295,9
	Moins de 500 habitants	6,3	10,4	14,6
EPCI à FP	Communautés urbaines et métropoles*	65,8	76,9	89,5
	Autres	96,6	161,5	221,3
EPCI sans FP		60,2	97,7	130,1
Départements		160,5	178,4	197,7
Régions		58,6	67,2	76,7
Total		669,4	906,7	1 123,1

Source : Calculs de la mission (les gains achats en % de l'assiette de dépenses définis dans les hypothèses sont répliqués pour chaque collectivité constituant la strate). * Y compris Lyon.

ANNEXE VIII

Capitalisation des bonnes pratiques

SOMMAIRE

1. ACTUELLEMENT, LA DIFFUSION DES TECHNIQUES D'ACHAT SE FAIT DE MANIERE INFORMELLE ET DISPARATE SELON LES TERRITOIRES.....	2
1.1. Le rôle des réseaux d'envergure nationale, notamment des associations de professionnels et d'élus, est important pour diffuser une culture de l'achat dans les collectivités territoriales	2
1.1.1. <i>La fonction achat se spécialisant progressivement, le métier d'acheteur public s'est structuré autour d'associations de professionnels</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Parallèlement et depuis longtemps, les collectivités territoriales se sont organisées en associations d'élus par type de collectivité et par strate.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) contribue à la diffusion d'une culture de la commande publique</i>	<i>4</i>
1.2. Il existe, au sein des territoires eux-mêmes, des initiatives diverses qui aident les collectivités qui le souhaitent à structurer leur fonction achats	4
1.2.1. <i>En matière de sourcing, les réseaux consulaires sont des relais utiles entre les fournisseurs et les acheteurs publics</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Les plateformes locales de dématérialisation des marchés facilitent l'échange de bonnes pratiques entre acheteurs publics</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>Quelques (rares) centres de gestion ont pris des initiatives dans le domaine de l'achat, en portant notamment des groupements de commandes.....</i>	<i>5</i>
1.2.4. <i>Les centrales d'achat locales jouent également un rôle en matière de coordination des besoins d'achat dans les territoires</i>	<i>7</i>
1.3. À certains égards, l'État accompagne également les collectivités territoriales, notamment concernant leur appropriation du cadre de la commande publique	8
1.3.1. <i>L'État apporte d'abord une expertise juridique en matière de commande publique.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>L'État offre aussi un accompagnement à la dématérialisation des marchés publics.....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>Dans les territoires, certains préfets coordonnent des démarches locales sur l'achat public.....</i>	<i>10</i>

2. LES EXPERIENCES DE PERFORMANCE DES ACHATS PUBLICS PORTEES A L'ATTENTION DE LA MISSION TMOIGNENT DE L'IMPORTANCE DU PILOTAGE ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMARCHES	11
2.1. Le programme de « performance hospitalière pour des achats responsables » (PHARE) a réussi à mobiliser et faire adhérer les acteurs concernés.....	11
2.2. Au Royaume-Uni, l'optimisation des achats des collectivités locales a été relayée par l'association des collectivités	13
3. LE DEVELOPPEMENT DE POLITIQUES D'ACHAT DANS UN PLUS GRAND NOMBRE DE COLLECTIVITES NECESSITE, AU-DELA D'UN ACCOMPAGNEMENT NATIONAL ET LOCAL SPECIFIQUE, UNE VERITABLE PRISE DE CONSCIENCE DES ELUS ET DES CADRES TERRITORIAUX DE L'INTERET DE LA DEMARCHE.....	14
3.1. Un programme partenarial d'appui pourrait voir le jour, porté par les associations d'élus avec le soutien de l'État.....	14
3.1.1. <i>Le programme partenarial mobilisera une pluralité d'acteurs et de compétences, légitimes vis-à-vis des collectivités territoriales comme des acheteurs</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>Le programme comporterait un volet d'accompagnement des collectivités ainsi qu'un volet de communication et de formation</i>	<i>18</i>
3.2. Le volet « accompagnement » du programme permettrait de capitaliser et de diffuser les meilleures pratiques territoriales	18
3.2.1. <i>Au niveau national, il s'agit de capitaliser sur les bonnes pratiques et de proposer un cadre méthodologique pour l'optimisation de l'achat dans les collectivités.....</i>	<i>18</i>
3.2.2. <i>Au niveau de chaque territoire, un accompagnement spécifique doit être co-construit et pourrait être financé par un fonds dédié à la modernisation et l'ingénierie de l'achat local.....</i>	<i>20</i>
3.3. Le volet « communication et formation » du programme doit convaincre les élus et cadres territoriaux de l'utilité et de la justesse de la démarche d'optimisation des achats, et leur permettre de se l'approprier	23
4. LES ECHELONS INTERCOMMUNAL ET REGIONAL POURRAIENT APPUYER UN MOUVEMENT DE MUTUALISATION ET DE COORDINATION DES ACHATS	24
4.1. Au niveau intercommunal, la mutualisation des achats et de la fonction achats représente une source de gains potentiels importants.....	24
4.2. Au niveau régional, des synergies doivent être créées entre politiques d'achat et développement économique du territoire	24
4.2.1. <i>Dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) une réflexion sur l'achat pourrait être initiée.....</i>	<i>24</i>
4.2.2. <i>Les réseaux consulaires ont, en lien avec les conseils régionaux, un rôle à jouer dans la relation des collectivités locales acheteuses avec les entreprises du territoire.....</i>	<i>25</i>

SYNTHESE

Dans un contexte de contraintes budgétaires liées à une tension sur les recettes, à une moindre acceptabilité de l'impôt et à la réduction des déficits publics, de plus en plus de collectivités se tournent vers l'optimisation de la dépense, seule marge de manœuvre pour préserver leur capacité d'investissement.

Paradoxalement, seule une minorité de collectivités a, dans cette perspective, identifié l'achat comme un levier potentiel de maîtrise de la dépense.

La diffusion d'une culture partagée de l'achat et la capitalisation des bonnes pratiques constituent ainsi des moyens essentiels pour convaincre les collectivités qu'elles pourraient trouver dans l'optimisation des achats un levier pour desserrer leurs contraintes financières.

Si actuellement, la diffusion d'une culture de l'achat se fait de manière informelle et disparate selon les territoires (partie 1), le développement de politiques d'achats dans un plus grand nombre de collectivités nécessite, au-delà, d'une **véritable prise de conscience des élus et des cadres territoriaux de l'intérêt financier de la démarche**, un **accompagnement méthodologique spécifique à travers un programme d'appui** (partie 2). Dans ce cadre, les échelons intercommunal et régional pourraient appuyer un mouvement de mutualisation et de coordination des achats (partie 3).

La présente annexe présente ce faisant les propositions qui permettront de mobiliser les collectivités territoriales, de les encourager à se saisir des leviers d'optimisation présentés dans les annexes I à V, de sorte à générer de nouvelles marges de manœuvre chiffrées dans l'annexe VII.

1. Actuellement, la diffusion des techniques d'achat se fait de manière informelle et disparate selon les territoires

1.1. Le rôle des réseaux d'envergure nationale, notamment des associations de professionnels et d'élus, est important pour diffuser une culture de l'achat dans les collectivités territoriales

1.1.1. La fonction achat se spécialisant progressivement, le métier d'acheteur public s'est structuré autour d'associations de professionnels

En France, le métier d'acheteur s'est progressivement affirmé, d'abord dans le secteur privé, au milieu du vingtième siècle.

Ainsi, la **compagnie des dirigeants et acheteurs publics (CDAF)** a été créée en 1945 avec l'objet de « *promouvoir et valoriser la fonction achats dans l'esprit de contribuer à l'amélioration de la performance de l'entreprise et des organismes publics* »¹. La CDAF est, à la date de la mission, présidée par le directeur de la commande publique de la région Centre. Elle compte actuellement 10 000 membres et a élaboré en 2010, en lien avec la médiation des entreprises, une charte des relations fournisseurs responsables, signée par plus de 1 500 organisations publiques et privées, complétée par un label décerné après un audit afin de servir de référentiel à la promotion de la fonction achats et des bonnes pratiques associées (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Label des « relations fournisseurs responsables » de la CDAF

En 2010, la *Charte des relations inter-entreprises* (devenue depuis la *Charte Relations fournisseur responsables*) a été créée par la CDAF afin de sensibiliser les acteurs économiques aux enjeux inhérents aux achats responsables et à la qualité des relations clients-fournisseurs. Ce dernier « *vise à distinguer les organisations ayant fait la preuve de relations durables et équilibrées avec leurs fournisseurs. Il est [...] attribué pour une période de trois ans.*

Les critères d'évaluation sont les suivants (parmi lesquels certains sont rédhitoires) :

- 1 – Respect des intérêts des fournisseurs et des sous-traitants :
 - Équité financière vis-à-vis des fournisseurs ;
 - Promotion de relations durables et équilibrées ;
 - Égalité de traitement entre les fournisseurs et les sous-traitants ;
 - Prévention de la corruption ;
- 2 – Impacts des achats sur la compétitivité économique :
 - Aide à la consolidation des filières et au déploiement international ;
 - Appréciation du coût total de l'achat ;
- 3 – Intégration des facteurs environnementaux et sociétaux dans le processus d'achat :
 - Intégration dans le processus d'achat des performances environnementales des fournisseurs et des sous-traitants ;
 - Contribution au développement du territoire ;
 - Intégration dans les processus d'achat des performances sociales des fournisseurs ;
- 4 – Conditions de la qualité de la relation fournisseur – sous-traitant :
 - Professionnalisation de la fonction et du processus d'achat ;
 - Développement des relations et de la médiation commerciales. »

Source : Extrait du site internet de la CDAF.

¹ Source : présentation de la CDAF sur le site de la conférence des achats indirects.

Annexe VIII

De même, l'**association pour l'achat dans les secteurs publics (APASP)** a été créée en 1962 et regroupe aujourd'hui plus de 2 000 adhérents émanant aussi bien des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, des établissements hospitaliers et des collectivités territoriales de tout niveau.

Enfin, signe de la structuration de la profession, l'**association d'acheteurs publics (AAP)** a fusionné avec l'association des acheteurs des collectivités territoriales. L'AAP est ouverte aux acheteurs de toutes collectivités.

Sans remettre en cause le travail de fond réalisé par ces associations, il convient de souligner qu'elles réunissent avant tout des experts cherchant à affiner leurs méthodes et techniques.

1.1.2. Parallèlement et depuis longtemps, les collectivités territoriales se sont organisées en associations d'élus par type de collectivité et par strate

Des associations représentent les collectivités de chaque niveau et dimension :

- ◆ l'association des maires de France et de présidents d'intercommunalités (AMF) créée en 1907 et reconnue d'utilité publique dès 1933, regroupe début 2016 34 486 maires et 1 481 présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). L'AMF a pour objet la « *défense des libertés locales, l'appui concret et permanent aux élus dans la gestion au quotidien et le partenariat loyal mais exigeant avec l'État pour mieux préserver les intérêts des collectivités et de leurs groupements* »² ;
- ◆ l'assemblée des Départements de France (ADF) est une association pluraliste créée en 1946 et qui réunit les présidents de 102 départements métropolitains et ultra-marins.
- ◆ l'association des Régions de France (ARF) créée en 1998 regroupe les 18 régions de France avec quatre missions³ : être « *la voix des Régions auprès des pouvoirs publics et européens* », « *promouvoir le fait régional* », être un organe de « *concertation et un lieu d'échange de bonnes pratiques* » et servir de « *centre de ressources* » ;
- ◆ l'assemblée des communautés de France (ADCF) existe depuis 1989 et regroupe 1 241 intercommunalités dont 219 urbaines représentant 75 % de la population française et qui s'attache à promouvoir la coopération intercommunale ;
- ◆ l'association des petites villes de France (APVF) fédère depuis 1990 les petites villes de 3 à 20 000 habitants ;
- ◆ France Urbaine, issue de la fusion de l'association des maires des grandes villes de France et de l'association des communautés urbaines de France, regroupe 39 membres pour 30 millions d'habitants avec l'objectif de « *promouvoir le fait urbain* ».

Ces grandes associations d'élus réunissent élus et experts territoriaux au sein de commissions thématiques. Elles constituent des centres de ressources et de lieux d'échanges de bonnes pratiques entre leurs adhérents sur des problématiques communes telles que l'optimisation de la dépense publique locale. Certaines d'entre elles, à l'instar de l'ARF et de France urbaine disposent de commissions ou de groupes de travail dédiés à l'achat.

² Source : site de l'AMF.

³ Source : présentation de l'ARF.

1.1.3. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) contribue à la diffusion d'une culture de la commande publique

Comme cela est souligné dans l'annexe V, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) s'est structuré en pôles de compétences afin de répondre aux principaux enjeux du management public territorial. Dans ce cadre, **il dispose d'un pôle chargé de la « commande publique »** au sein de l'Institut National Supérieur d'Études Territoriales (INSET) de Nancy, chargé d'adapter l'offre de formation à la commande publique aux réalités et besoins des agents territoriaux. L'organisation de « journées d'actualité » contribue également à la diffusion dans les territoires d'une culture de l'achat (à titre illustratif, une journée d'actualité sur l'achat public d'énergie a été organisée en avril 2014).

Si le changement de paradigme et le passage d'une culture essentiellement juridique de l'achat à une logique mixte incluant les problématiques économiques est en cours, **l'offre de formation du CNFPT sur les techniques d'achats reste limitée.**

1.2. Il existe, au sein des territoires eux-mêmes, des initiatives diverses qui aident les collectivités qui le souhaitent à structurer leur fonction achats

Si de multiples relais de diffusion des techniques d'achat existent, ils sont plus ou moins organisés, varient selon les territoires et ne concernent pas l'ensemble des acteurs locaux.

1.2.1. En matière de sourçage, les réseaux consulaires sont des relais utiles entre les fournisseurs et les acheteurs publics

Les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat) ou para-consulaires (chambres de l'économie sociale et solidaire) sont autant de relais et d'intermédiaires entre le monde de l'entreprise (fournisseurs) et les collectivités territoriales (acheteurs).

Comme l'illustre l'exemple des chambres consulaires alsaciennes en lien avec le conseil régional (cf. encadré 2), elles peuvent jouer un rôle actif en :

- ◆ mettant en relation les acheteurs publics et les entreprises du territoire, à travers notamment l'organisation de salons ;
- ◆ mettant à disposition des acheteurs publics des bases de données sur les entreprises par secteur ;
- ◆ organisant des rencontres entre acteurs publics.

Encadré 2 : Partenariat entre les CCI, CMA et conseil régional d'Alsace sur la commande publique

La région Alsace, en partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) ont lancé le réseau de la commande publique alsacien. Ce programme est coordonné par l'agence d'attractivité de l'Alsace. Il propose :

- un réseau de conseillers accessible gratuitement à toutes les entreprises : les points info commande publique avec pour objectif de les informer sur toutes les questions liées aux marchés publics ;
- des événements réguliers tels que des réunions de sensibilisation, rencontres d'acheteurs publics, forums spécialisés, rendez-vous d'actualités...entre entreprises et acheteurs publics ;
- un programme de formations sur les appels d'offres publics nationaux et internationaux à destination des entreprises ;
- un accompagnement juridique et financier pour les entreprises.

Source : Mission d'après documents transmis par la CCI d'Alsace.

1.2.2. Les plateformes locales de dématérialisation des marchés facilitent l'échange de bonnes pratiques entre acheteurs publics

Les plateformes de dématérialisation des marchés publics, notamment publiques et locales (comme E-Bourgogne, Maximilien ou Mégalis)⁴, **développent des outils pour faciliter les échanges de bonnes pratiques entre leurs utilisateurs.**

Ainsi, le GIP Maximilien met à disposition de ses membres :

- ◆ un annuaire des acheteurs publics où les acheteurs membres sont référencés par domaine d'expertise et par département ;
- ◆ une bibliothèque des dossiers de consultation des entreprises (DCE) comprenant plus de 50 000 DCE constamment alimentée par ses membres et les clients de son prestataire (DCE du SAE, E-Bourgogne, Mégalis, ...) ;
- ◆ un espace de travail collaboratif comprenant un forum de discussion, un agenda des événements sur le territoire, un fonds documentaire important.

Il organise des clubs d'acheteurs et des groupes de travail thématiques. Par exemple, en marge des trois rencontres *Openmap Numériques*, il a réuni les acheteurs publics franciliens afin de partager des expériences et des démarches et d'échanger sur les méthodes du programme.

1.2.3. Quelques (rares) centres de gestion ont pris des initiatives dans le domaine de l'achat, en portant notamment des groupements de commandes

Certains centres de gestion de la fonction publique territoriale (FPT) proposent à leurs adhérents un accompagnement de leurs fonctions marchés et achats, comme celui du Nord (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Intervention du centre de gestion du Nord en matière d'achats

Le centre de gestion du Nord a signé une convention de partenariat sur la commande publique pour la période 2012-14 avec la chambre régionale des métiers et de l'artisanat et le conseil régional du Nord Pas de Calais afin de favoriser l'accès des acteurs publics et privés à la commande publique. Selon les termes de cette convention :

- « accompagner les collectivités dans leur démarche d'achats et permettre aux petites et moyennes entreprises d'avoir connaissance de marchés publics via la plateforme de dématérialisation ;
- maximiser la sensibilisation et l'accompagnement des collectivités affiliées au centre de gestion de la fonction publique territoriale et les artisans à l'usage des TIC comme outil de l'achat public ».

À cette fin, il indique avoir :

- en 2006, développé un service d'appui à l'administration numérique, dit « centre de ressources e-administration des technologies de l'information et de la communication » (ou « *Cre@tic* »), d'abord avec l'appui de fonds européens ;
- en 2011, dans la suite de cette initiative, mis en place un groupement de commandes en matière de dématérialisation, notamment des actes administratifs en lien avec la préfecture du Nord, qui aurait bénéficié à environ 600 collectivités du département ;
- en 2015, relancé ce groupement avec un objet enrichi par, en sus de la télétransmission des actes, les sujets de sécurité informatique, de dématérialisation des relations avec les usagers et de travail collaboratif (partages de documents, d'agenda, etc.). Ce groupement aurait 740 membres à ce jour, exclusivement issus de la sphère territoriale, dont une majorité de petites collectivités.

Source : Mission d'après entretiens, documents conventionnels transmis et site creatic59.fr.

⁴ Cf. annexe III relative à la dématérialisation, dont la partie 1 présente le développement protéiforme des plateformes de dématérialisation des marchés au fil des obligations en la matière, depuis le début des années 2000.

Annexe VIII

Si ces initiatives répondent à un besoin du territoire, **elles excèdent le cadre juridique de l'article 25 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la FPT, qui détermine les compétences des centres de gestion** (cf. encadré 4).

Pour rappel, la Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2015, estime ainsi que les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions. Elle considère que ces derniers se sont « *écartés de leurs missions historiques de vecteur de l'unification de la FPT pour devenir des plateformes de mutualisation de certaines prestations de service à destination des petites collectivités sans tenir compte, ni de l'offre publique ou privée existante, ni des règles de la commande publique* ». Elle préconise un recentrage des missions des centres de gestion sur la gestion de la carrière des fonctionnaires territoriaux et un ajustement strict des financements aux besoins réels qui en découlent. Elle recommande dans ce cadre de préciser la rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, afin de mieux définir les missions facultatives que les centres de gestion peuvent exercer.

Encadré 4 : Compétences des centres de gestion telles que précisées par l'article 25 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements.

Ils peuvent mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue d'assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou d'assurer des missions temporaires ou en cas de vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition des collectivités et établissements en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet. [...]

Les centres de gestion peuvent assurer le conseil de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité par la mise à disposition d'agents chargés de la fonction d'inspection des collectivités territoriales et établissements publics qui en font la demande. [...]

Les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, des collectivités et établissements qui le demandent. Ils peuvent souscrire, pour le compte des collectivités et établissements de leur ressort qui le demandent, des contrats-cadres permettant aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées et conclure avec un des organismes mentionnés au I de l'article 88-2 une convention de participation dans les conditions prévues au II du même article.

Les collectivités et établissements publics peuvent adhérer à ces contrats par délibération, après signature d'une convention avec le centre de gestion de leur ressort.

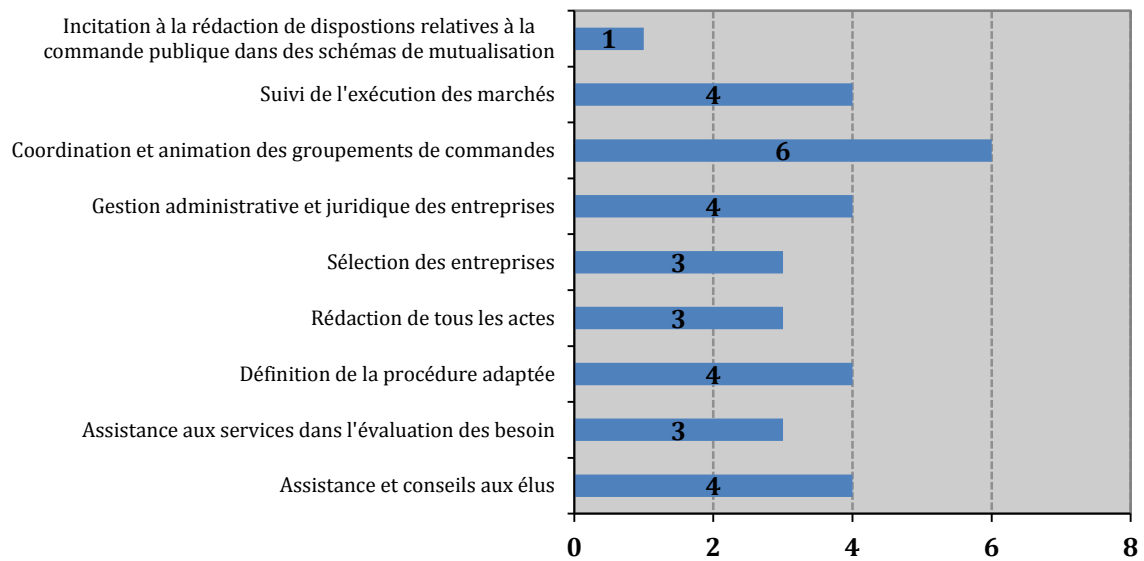
Par convention, les centres de gestion peuvent assurer la gestion administrative des comptes épargne-temps des collectivités et établissements publics affiliés et non affiliés. Ils peuvent aussi affecter des agents pour remplacer les personnels en congé à ce titre.

Source : Loi telle que modifiée par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009.

Il ne faut toutefois pas surestimer le nombre de centres de gestion impliqués dans une telle démarche car, selon une enquête réalisée pour la mission par la fédération nationale des centres de gestion (FNCDF) sur le sujet, **seuls 21 % des 33 centres de gestion ayant répondu réaliseraient des prestations sur la commande publique** au sens large (cf. graphique 1), allant d'un appui essentiellement juridique (comme celui de la rédaction des actes) à une véritable implication en matière d'achats (comme la coordination de groupements de commandes).

Annexe VIII

Graphique 1 : Principales missions assurées par les centres de gestion impliqués dans la commande publique



Source : Mission après retraitement des éléments issus de l'enquête de la FNCDG en février 2016 (33 réponses).

Par ailleurs, la mission a relevé que **certains conseils départementaux ont également structuré un appui en matière de commande publique**, comme le conseil départemental de Côte d'Or dont la mission de conseil et d'assistance (MICA) aux collectivités concerne également l'élaboration de marchés publics.

1.2.4. Les centrales d'achat locales jouent également un rôle en matière de coordination des besoins d'achat dans les territoires⁵

Les centrales d'achat locales, dont le développement sur les territoires est récent (comme Cap'Oise-Picardie, Approlys et Centr'Achats...), offrent aux collectivités territoriales :

- ◆ la possibilité de mutualiser et massifier leurs achats, tout en externalisant une partie de leurs procédures de passation des marchés, conformément à l'article 9 du code des marchés publics (CMP) ;
- ◆ par rapport à l'UGAP, un outil d'ingénierie de la commande publique, qui valorise la proximité « professionnelle », l'ancrage territorial et des compétences et expertises (dont les petites collectivités sont insuffisamment pourvues en interne).

Les difficultés de fonctionnement de ces centrales, notamment d'ordre politique, économique et opérationnel, ne doivent cependant pas être sous-estimées, et expliquent en partie le nombre limité de centrales locales existant à la date de la mission.

⁵ Cf. annexe IV relative à la mutualisation et la massification des achats (partie 4 sur les centrales d'achat).

1.3. À certains égards, l'État accompagne également les collectivités territoriales, notamment concernant leur appropriation du cadre de la commande publique

L'État intervient à plusieurs titres auprès des collectivités territoriales dans leurs achats :

- ◆ est d'abord et avant tout responsable de la transposition des normes européennes en matière des marchés publics et de l'accompagnement des acheteurs publics français de ces différentes normes : dans ce cadre, il a un **rôle d' « expert juridique »** au profit des collectivités (cf. 1.3.1) ;
- ◆ pour aider les collectivités à mettre en œuvre et à s'approprier ces normes, il **met à leur disposition des outils et coordonne des programmes de déploiement**, en particulier liés aux enjeux de dématérialisation à la date de la mission (cf. § 1.3.2) ;
- ◆ par ailleurs, il a également un rôle au niveau local, notamment dans les territoires où les préfets portent des **démarches de coordination des acheteurs publics locaux** (cf. § 1.3.3).

1.3.1. L'État apporte d'abord une expertise juridique en matière de commande publique⁶

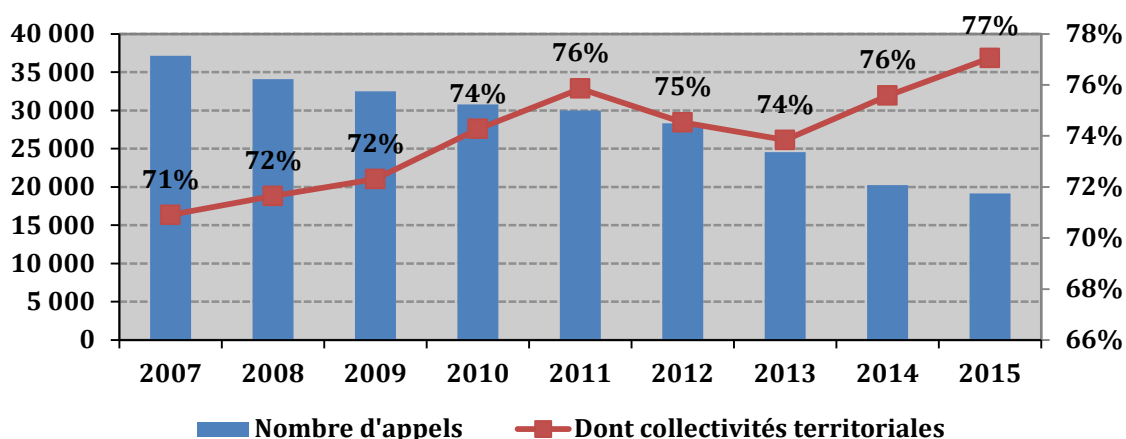
La **direction des affaires juridiques** des ministères économiques et financiers (DAJ) est le centre d'expertise en matière de commande publique ; à ce titre, c'est elle qui :

- ◆ **élabore les normes applicables** en la matière (à la date de la mission, c'est elle qui porte la réforme du code des marchés publics) ;
- ◆ **publie de nombreux guides de conseils aux acheteurs publics**, comme les « 10 conseils aux acheteurs publics » ainsi que le « guide pratique de l'achat public innovant ».

L'un des relais de cette expertise juridique est la cellule d'information juridique des acheteurs publics (CIJAP) qui, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), prend la forme d'un centre d'appel. L'essentiel des appels qu'il reçoit provient des acheteurs publics locaux, qui représentent en moyenne les trois quarts des 28 500 appels moyens annuels entre 2007 et 2015, avec une part croissante sur la période (cf. graphique 2). Parmi les appels des collectivités territoriales *stricto sensu*, plus de la moitié provient des communes de moins de 100 000 habitants, et un quart des seules communes dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants.

⁶ Cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés publics.

Graphique 2 : Activité de la CIJAP et origine administrative des correspondants (2007-15)



Source : Mission d'après données CIJAP. NB. Le secteur des collectivités territoriales comprend les établissements publics locaux.

Le responsable interministériel de l'État en matière d'achats est la direction des achats de l'État (DAE), dont l'expertise est également en partie mise à disposition des collectivités, *via* notamment **les travaux des groupes d'étude des marchés (GEM)** qui peuvent servir de base à de nombreux cahiers des charges⁷.

Par ailleurs, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) offre, *via* le dispositif déployé sur l'achat responsable, une **plateforme d'échange des cahiers des charges relatifs aux marchés écoresponsables**⁸.

1.3.2. L'État offre aussi un accompagnement à la dématérialisation des marchés publics⁹

En matière de dématérialisation, force est de souligner plusieurs initiatives en cours à la date de la mission :

- ♦ le projet de **plan national de dématérialisation des marchés publics (PNDMP)**, porté par la DAJ, vise à accompagner les acheteurs publics face à l'obligation à venir de dématérialisation complète des marchés supérieurs aux seuils européens à compter à compter du 18 octobre 2018 ;
- ♦ **l'expérimentation de dématérialisation complète des marchés publics** (dite « *full demat 2018* »), coordonnée par le secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP), en lien avec le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) pour 2015-17¹⁰ ;

⁷ Les GEM regroupent des experts publics et privés afin de proposer dans leurs guides des recommandations volontaires et des spécifications techniques destinées à accompagner l'ensemble des acheteurs publics de secteurs aussi différents que « restauration collective et nutrition, ouvrage, travaux et maîtrise d'œuvre ou bien encore informatique et communication électronique » dans la passation et l'exécution de leurs marchés.

⁸ <http://www.achatsresponsables-bdd.com/>

⁹ Cf. annexe III relative à la dématérialisation des marchés.

¹⁰ Officiellement lancé le 6 octobre 2015, le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) pour 2015-17 a été élaboré conjointement par le gouvernement (*via* le SGMAP) et les collectivités territoriales, au sein de l'instance nationale partenariale (INP).

La préfiguration nationale de « *full demat 2018* » a été lancée début 2016 avec 13 préfigureurs représentant 105 pouvoirs adjudicateurs de natures diverses (collectivités territoriales de différents échelons, cellule régionale des achats de l'État, centre hospitalier...) en coordination avec des administrations centrales (SGMAP, SAE, DAJ) et des associations d'élus (AMF, ADS, France Urbaine). Les enseignements tirés de cette préfiguration seront riches

Annexe VIII

- ◆ le projet porté par l'agence de l'informatique financière de l'État (AIFE) sur le **portail « Chorus Portail Pro »**, qui sera mis à disposition des collectivités à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les appuyer face à l'obligation de dématérialisation des factures à cette échéance¹¹.

1.3.3. Dans les territoires, certains préfets coordonnent des démarches locales sur l'achat public

Dans tous les territoires, les services de l'État interviennent pour :

- ◆ **contrôler les marchés publics** des collectivités (services du contrôle de légalité des préfetures) ;
- ◆ **exécuter leurs dépenses** d'achats (réseau des comptables publics de la DGFIP).

Il existe par ailleurs, dans certains territoires, une **mobilisation particulière des services de l'État**. À titre d'illustration :

- ◆ le préfet de l'Yonne a ainsi installé en concertation avec le médiateur des marchés publics un club des acheteurs publics de l'Yonne réunissant tous les deux mois les acteurs de la commande publique que sont les principales collectivités et structures intercommunales, les hôpitaux, les EPHAD afin de réduire le fossé existant entre donneurs d'ordre publics et entreprises. Dans ce cadre, une charte locale de l'achat public rappelant les bonnes pratiques à mettre en œuvre dans la connaissance des droits et devoirs de chacun a été élaborée. Un travail de rapprochement entre les entreprises et les donneurs d'ordre a été initié notamment dans le domaine des circuits courts, en partenariat avec la chambre d'agriculture et le principal abattoir dans le département ;
- ◆ le préfet de région de Loire Atlantique a initié une véritable dynamique locale sur le sujet, en organisant notamment des assises de la commande publique (cf. annexe sur l'expression du besoin).

pour l'ensemble des collectivités qui devront se conformer à l'obligation de dématérialisation à l'horizon d'octobre 2018.

¹¹ Selon la fiche d'impact du 18 juin 2014 relative au projet d'ordonnance relative au développement de la facturation électronique, la dématérialisation permettra, grâce à l'informatisation complète de la chaîne, de rationaliser les tâches de manipulation des documents, de diminuer les délais de traitement, d'améliorer la qualité comptable (suppression des doubles saisies) et de sécuriser les paiements.

2. Les expériences de performance des achats publics portées à l'attention de la mission témoignent de l'importance du pilotage et de l'accompagnement des démarches

Compte tenu de la spécificité des missions de service public, la mission s'est inspirée d'un **parangonnage des démarches d'optimisation des achats publics** :

- ◆ sur celles des établissements hospitaliers en France (cf. § 2.1) ;
- ◆ des collectivités locales au Royaume-Uni (cf. § 2.2).

2.1. Le programme de « performance hospitalière pour des achats responsables » (PHARE) a réussi à mobiliser et faire adhérer les acteurs concernés

La direction générale de l'offre de soin (DGOS) a lancé en octobre 2011 un **programme de « performance hospitalière pour des achats responsables » (PHARE)** pour optimiser les achats des établissements de santé dans un contexte budgétaire contraint.

Le périmètre des établissements hospitaliers ressemble en certains points à celui des collectivités territoriales, avec :

- ◆ le nombre d'établissements, divers en taille et en localisation géographique ;
- ◆ leur inégale maturité « achats » au début des années 2000, avant le lancement du programme PHARE ;
- ◆ leur autonomie de gestion (qui n'est pas pour autant l'équivalent de la libre administration des collectivités).

Les succès du programme PHARE (dont témoignent notamment les gains achats obtenus et ciblés¹²) sont directement liés, selon les interlocuteurs de la mission, à :

- ◆ la capacité du programme à mobiliser et faire adhérer les acteurs du terrain ;
- ◆ un calendrier progressif, qui a entraîné de plus en plus d'établissements dans la démarche au fil du temps ;
- ◆ l'obtention de gains rapides et visibles, indispensables à la crédibilisation de la démarche.

Avant le lancement officiel de la démarche PHARE, **une phase d'expérimentation a été menée**, appuyée par la direction générale de la modernisation de l'État (ex-SGMAP) entre 2009 et 2011.

¹² Cf. annexe VII relative au périmètre des dépenses et marges de manœuvre envisageables, qui revient sur les gains obtenus par la démarche (avec une cible de 3 % de l'assiette des dépenses des établissements hospitaliers à horizon 2017).

La généralisation de la démarche a été accompagnée d'une mobilisation forte du terrain, notamment *via* :

- ◆ des relais en agence régionale de santé (ARS), avec la nomination de chargés de mission « achats » pour animer le réseau et intégrer les sujets d'optimisation des achats dans leur dialogue de gestion avec les établissements ;
- ◆ les groupes de travail des professionnels et acheteurs des établissements, notamment dans le cadre des vagues dites « ARMEN »¹³, dont les cinq vagues conduites entre mars 2012 et janvier 2016 ont permis de couvrir la quasi-totalité des segments d'achats (cf. tableau 1) et de mobiliser le réseau d'acheteurs des établissements autour de bonnes pratiques opérationnelles déjà mises en œuvre et évaluées ;
- ◆ la diffusion d'outils et de services, par l'équipe nationale du programme PHARE, à destination des établissements (par exemple, un kit d'élaboration du plan d'action achat, une charte sur les « pratiques pour un achat réussi », un référentiel de calcul des gains achats, etc.).

Tableau 1 : Extension progressive des vagues « ARMEN »

	Vague 1	Vague 2	Vague 3	Vague 4	Vague 5
Période	Mars à juin 2012	Novembre 2012 à février 2013	Septembre à décembre 2013	Septembre à décembre 2014	Octobre 2015 à janvier 2016
Nombre de participants	103	119	120	110	114
Nombre de bonnes pratiques identifiées	105	117	115	132	200
Potentiel de gains identifiés	1,2 Md €	1,0 Md €	0,5 Md €	2,0 Mds €	1,2 Md €

Source : Mission d'après présentation à la mission IGF-IGA (DGOS - 2 mars 2016).

À l'avenir, pour atteindre ses nouvelles cibles pour 2015-17, le programme PHARE vise **l'alignement des acheteurs hospitaliers sur les meilleures pratiques**, avec notamment :

- ◆ une professionnalisation et une structuration accrue de la fonction achats, dans le cadre des nouveaux groupements hospitaliers de territoires (GHT – cf. encadré 5) ;
- ◆ l'appui croissant sur les établissements, avec un objectif de gains annuels fixés à 3 %, notamment grâce à la systématisation des plans d'actions achats (PAA)¹⁴.

¹³ Les groupes de travail « ARMEN » repose sur la réunion d'acheteurs, d'experts techniques, de logisticiens, de pharmaciens, de prescripteurs et de représentants institutionnels, pour discuter sur dix segments d'achats (transverses et métiers) pendant 3 mois (chaque période constitue une « vague »). Ces groupes de travail permettent d'identifier les « bonnes pratiques » opérationnelles ainsi que des opportunités de gains achats, qui alimentent par la suite les plans d'action achats des établissements.

¹⁴ Le plan d'action achat (PAA), construit lors du dialogue entre acheteur et prescripteur, vise à :

- clarifier leurs rôles respectifs ;
- identifier des gains achats envisageables dans chaque établissement (ces gains s'élèvent normalement à 3% du périmètre d'achats concernés) ;
- suivre et piloter les actions mises en place pour optimiser les achats ainsi que les gains qui en découlent.

Selon la DGOS, plus de 50% des établissements seraient dotés d'un PAA. Le projet de décret relatif aux groupements hospitaliers territoriaux (GHT) du 9 février 2016 prévoit l'élaboration obligatoire d'un PAA pour le GHT au 1^{er} janvier 2017.

Encadré 5 : Les groupements hospitaliers de territoires (GHT)

L'article 107 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé rend obligatoire l'adhésion de chaque établissement public de santé (sauf spécificité territoriale) à une convention de groupement hospitalier de territoire (GHT), dont les caractéristiques sont précisées aux articles L. 6132-1 et suivants du code de la santé publique (CSP). La création de ces GHT fait suite au nombre réduit de structures intégrées telles que les groupements de coopération sanitaire (GCS) porteurs d'une autorisation d'activité de soins (une vingtaine) et les communautés hospitalières de territoire (CHT) (39 en 2013).

Selon les termes de l'étude d'impact du projet de loi, les GHT doivent permettre une coordination territoriale accrue pour développer la « médecine de parcours », avec une « *approche orientée patient et non plus structure* », et « **impulser une dynamique de regroupement, seule à même de générer [des] économies d'échelle sur les services support** ».

Les GHT s'appuieront notamment sur :

- un principe d'adhésion obligatoire, sauf dérogation accordée par l'ARS ;
- l'absence de personnalité morale, de sorte à ne pas multiplier les structures ;
- **le transfert obligatoire de certaines fonctions, notamment la politique d'achat.**

Le projet de décret relatif aux GHT du 9 février 2016 prévoit, en ce qui concerne la fonction achats :

- qu'elle comprenne à la fois l'élaboration des stratégies d'achat sur les domaines d'investissement et d'exploitation, la production des marchés (de la planification à la passation), le pilotage de la performance et le contrôle de gestion des achats, ainsi que les activités d'approvisionnement ;
- que le responsable achat, placé sous l'autorité du directeur de l'établissement support du GHT, la mette en œuvre, par l'intermédiaire, notamment, d'un plan d'action achats du GHT.

Source : Mission d'après l'étude d'impact du projet de loi relatif à la santé en date du 14 octobre 2014 et le projet de décret relatif aux groupements hospitaliers de territoire en date du 9 février 2016 (en cours de concertation).

2.2. Au Royaume-Uni, l'optimisation des achats des collectivités locales a été relayée par l'association des collectivités

En Angleterre, les différents niveaux de collectivités locales¹⁵ ont été affectés par une baisse des dotations. Leurs achats publics, qui représentent près d'un quart de leur dépenses annuelles (45 Mds £), ont fait l'objet d'une attention particulière, tant du Parlement britannique que du département central des communautés et du gouvernement local. Ainsi, le gouvernement central a estimé que près de **1,8 Md £ d'économies** pourraient être réalisées si les conseils locaux mutualisaient davantage leurs achats¹⁶.

Dans cette perspective, une stratégie volontariste de modernisation de la politique d'achat des collectivités locales a été engagée. Cette stratégie a notamment reposé sur la mutualisation des achats¹⁷, la professionnalisation des acheteurs publics et la diffusion des meilleures pratiques.

¹⁵ Districts métropolitains, conseils de comté, conseils de district, conseils municipaux

¹⁶ Source : « Les collectivités locales britanniques mutualisent des services pour réduire les coûts » - Publics Acteurs (mai 2015).

¹⁷ Cf. annexe IV relative à la massification et la mutualisation des achats.

Cette action nationale s'est appuyée sur le relai de plusieurs acteurs institutionnellement reconnus parmi les collectivités locales britanniques. En particulier, l'association des collectivités locales (*Local Government Association - LGA*) a été invitée par la Chambre des communes à fournir aux acheteurs locaux des formations et outils ainsi qu'à diffuser les bonnes pratiques. Sur cette initiative, elle a déployé une stratégie nationale de la commande publique afin de diffuser les différents leviers identifiés, notamment de mutualisation des services de *back office* (audit, ressources humaines, achats, etc.): entre 2014 et 2015, la LGA a même décompté la création de 38 dispositifs de mutualisation¹⁸.

Par ailleurs, la commission de l'administration locale britannique (*CLAE*)¹⁹ a publié un guide recensant et labélisant les meilleures pratiques en termes d'administration locale détectées au sein des conseils municipaux du Royaume-Uni afin d'inciter les autres collectivités à les adopter²⁰.

3. Le développement de politiques d'achat dans un plus grand nombre de collectivités nécessite, au-delà d'un accompagnement national et local spécifique, une véritable prise de conscience des élus et des cadres territoriaux de l'intérêt de la démarche

3.1. Un programme partenarial d'appui pourrait voir le jour, porté par les associations d'élus avec le soutien de l'État

Parmi clés de succès des expériences d'optimisation des achats publics susmentionnés, la mission retient en particulier que :

- ◆ le programme PHARE s'est appuyé sur déploiement d'une méthodologie commune, relayée par un dispositif national mais territorialisé, applicable aussi bien dans une importante structure hospitalière que dans un petit établissement médico-social (cf. § 2.1) ;
- ◆ l'optimisation des achats des collectivités locales au Royaume-Uni a fortement mobilisé l'association des collectivités (LGA – cf. § 2.2).

¹⁸ Sources : *Local government procurement* » - House of Commons – Février 2014; *50 ways to save – Examples of sensible savings in local government* » - 2012 ; « *National procurement strategy for local government in England* » - 2014; « *Good administrative practice* » - The Commission for Local Administration in England – 2001; « Les collectivités locales britanniques mutualisent des services pour réduire les coûts » - Publics Acteurs – Mai 2015

¹⁹ Créée en 1974 par le *Local Government Act*, la commission de l'administration locale britannique (*Commission for Local Administration in England – CLAE*) a pour rôle d'enquêter de manière indépendante sur les plaintes des usagers déposées à l'encontre des autorités locales. La commission est composée de quatre membres : un médiateur parlementaire (*Parliamentary Ombudsman*) et trois médiateurs du gouvernement local (*Local Government Ombudsmen*). Par exemple, une fois saisi par un usager d'une collectivité locale, le médiateur du gouvernement a pour mission d'enquêter sur le problème soulevé et peut être amené à évaluer n'importe quelle politique publique mise en œuvre par cette collectivité (services sociaux, éducation, politique immobilière, taxes et impôts locaux, voirie) afin de proposer une voie de règlement du différend.

²⁰ « *Good administrative practice* » - *The Commission for Local Administration in England* (2001).

3.1.1. Le programme partenarial mobilisera une pluralité d'acteurs et de compétences, légitimes vis-à-vis des collectivités territoriales comme des acheteurs

Tout en respectant le principe de libre administration des collectivités, la mission suggère de s'inspirer des expériences évoquées ci-dessus pour mettre en place d'un programme d'appui à l'optimisation des collectivités territoriales, en lien étroit avec les associations d'élus.

Cette démarche impliquerait une pluralité d'acteurs :

- ◆ **les associations d'élus** (cf. celles mentionnées au § 1.1.2 qui ont déjà un rôle en matière de diffusion de la culture de l'achat), premiers commanditaires du programme ;
- ◆ **une ou des instances de gouvernance et de coordination du programme**, qui associeraient les collectivités et l'État, comme l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) appelé à participer à la diffusion des bonnes pratiques de gestion locale, ou l'instance nationale partenariale (INP) qui suit le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (cf. encadré 6) ;
- ◆ **le SGMAP en tant que service d'appui au changement**, qui a déjà des expériences d'accompagnement des démarches d'optimisation des achats des établissements hospitaliers et de l'État, et qui serait mandaté par l'instance de gouvernance du programme ;
- ◆ **des acteurs intervenant pour apporter leur « expertise » en matière d'achat**, comme :
 - les associations professionnelles de l'achat public (cf. § 1.1.1) ;
 - la DAJ en tant qu'expert du droit de la commande publique ;
 - la DAE et la DGOS (comme porteurs de l'optimisation des achats de l'État, de ses établissements publics et des établissements hospitaliers) ;
 - le CNFPT (au titre de la professionnalisation des acheteurs publics locaux) ;
 - l'UGAP (au titre de la massification des achats) ;
 - la FNCDG (au titre des démarches de mutualisation).

Encadré 6 : Instance nationale partenariale (INP) de développement des échanges numériques

Officiellement lancé en octobre 2015, le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) pour 2015-17 a été élaboré conjointement par le gouvernement (*via* le SGMAP) et les collectivités territoriales, au sein de l'instance nationale partenariale (INP), où sont se rencontrent les associations représentatives des élus locaux et les représentants de l'État pour aborder les sujets liés à l'administration électronique.

L'INP a été mise en place par une charte du 26 septembre 2011, sur le modèle de celle créée en 2004 sur la dématérialisation de la chaîne comptable et financière. Elle est animée, au niveau interministérielle, par le SGMAP. Selon cette charte, elle a notamment pour objectifs :

- « d'être le lieu où s'échangent, le plus en amont possible, les informations sur les chantiers de dématérialisation impactant les collectivités territoriales et leurs établissements publics » ;
- « d'être le lieu où s'échangent, le plus en amont possible, les informations sur les chantiers de dématérialisation impactant les collectivités territoriales et leurs établissements publics ».

En particulier :

- « elle propose des orientations relatives aux thématiques de travail et aux axes de dématérialisation envisagés entre la sphère de l'État et celle des collectivités locales et de leurs groupements » ;
- « elle tire les enseignements du bilan annuel des actions et des expériences engagées, qui lui sont présentés par les ministères responsables des actions, et élabore un rapport annuel des recommandations dont elle assure la diffusion ».

Source : Mission.

Proposition n° 1 : Mettre en place un programme d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales, en lien avec les associations d'élus, comprenant un volet méthodologique/d'accompagnement et volet communication/formation.

La mission tient à souligner que **le portage et la gouvernance du programme sont des clés de son succès**, sachant que ce sujet de gouvernance des relations entre les collectivités territoriales et l'État dépasse celui de l'optimisation des achats des collectivités²¹.

Ce programme nécessitera donc **la mise en place d'une instance nationale de coordination**, qui :

- ◆ décidera des orientations stratégiques du programme ;
- ◆ suivra sa mise en œuvre dans le temps ;
- ◆ capitalisera les bonnes pratiques.

Les modalités de cette gouvernance restent à préciser. Dans ce cadre, la mission a notamment identifié les pistes suivantes (dont les avantages et inconvénients sont succinctement présentés dans le tableau 2 ci-dessous) :

- ◆ un rattachement au comité des finances locales (CFL), dont la légitimité institutionnelle est assurée et dont émane l'OFGPL ;
- ◆ une forme plus souple, à l'image de l'instance nationale partenariale (INP) du programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT), avec l'appui du SGMAP (et sa compétence de conduite du changement) ;
- ◆ un portage autonome par les collectivités elles-mêmes :
 - par leurs associations d'élus en concertation avec les associations d'experts de l'achat ;
 - voire par une « agence de modernisation des collectivités locales », créée à leur initiative pour porter ce type de projets.

Le suivi de la mise en œuvre du programme pourra utilement faire l'objet d'une restitution régulière à la représentation nationale.

²¹ Une réflexion *ad hoc* sur le portage des projets de modernisation de la gestion publique locale (y compris du programme d'optimisation des achats) serait, de l'avis de nombreux interlocuteurs de la mission, la bienvenue.

Annexe VIII

Tableau 2 : Formes de gouvernance envisageables pour porter le programme partenarial d'optimisation des achats locaux

Instance(s)	Support de création	Composition	Fonctionnement	Missions actuelles	Avantages	Inconvénients
Comité des finances locales (CFL)	Articles L. 121 1-1 et suivants du CGCT	<ul style="list-style-type: none"> Membres des assemblées parlementaires, des représentants des collectivités ainsi que de l'État ; Présidence d'un membre élu en son sein 	Appui de la DGCL	Contrôler la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et fournir des analyses sur l'élaboration des dispositions législatives financières intéressant les collectivités	Légitimité institutionnelle et lien avec l'OFGPL	Absence de moyens d'accompagnement du changement
Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL)	Article 113 de la loi NOTRe du 7 août 2015 (modifiant l'article L. 1211-4 CGCT)	<ul style="list-style-type: none"> Formation spécialisée du CFL dont les membres sont désignés par son président ; Présidence par le président du CFL 	Concours de fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires de l'État (modalités en cours de définition à la date de la mission)	Fournir les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du PLF intéressant les collectivités ; établir, collecter et mettre à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales ; favoriser le développement des bonnes pratiques ; etc.	Mission de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques	Création récente, sans moyens d'accompagnement du changement
Instance nationale partenariale (INP)	Charte en date du 26 septembre 2011	<ul style="list-style-type: none"> Associations représentatives des élus locaux et représentants de l'État Présidence par le SGMAP 	Appui du SGMAP	Aborder les sujets liés à l'administration électronique (élaboration du programme DcANT)	Lieu de discussion informelle et de diffusion des expériences	Besoin d'un portage accru de la part des associations d'élus, et d'une légitimité institutionnelle
Associations d'élus ou d'experts	-	Représentation des membres		Représenter les intérêts de leurs membres et promouvoir le partage des meilleures pratiques en leur sein	Légitimité et relation directe avec les collectivités membres	Multiplicité des instances
« Agence de modernisation »	Dispositions normatives à prévoir	Collectivités membres, voire actionnaires	Par les collectivités membres	À définir (structure d'accompagnement concret des projets de modernisation de la gestion publique locale)	Collectivités actrices de leur modernisation	Coût et délais de création d'une nouvelle structure

Source : Mission.

3.1.2. Le programme comporterait un volet d'accompagnement des collectivités ainsi qu'un volet de communication et de formation

Ce programme n'aurait pas pour objet d'appuyer l'ensemble des collectivités dans leur démarche.

Il comprendrait d'abord un **volet d'accompagnement**, en :

- ♦ proposant un **cadre méthodologique sur l'optimisation de l'achat**, composé notamment de guides pratiques et de documents types de procédures (cf. § 3.2.1.1) ;
- ♦ mettant à disposition, *via* l'OFGPL, des collectivités **les meilleures pratiques constatées** (cf. § 3.2.1.1) ;
- ♦ finançant, pour le lancement de la dynamique, un certain nombre de démarches locales d'optimisation *via* un fonds dédié (cf. § 3.2.2.2).

Il comprendrait aussi un **volet de communication et de formation** (cf. § 3.3) :

- ♦ qui mettrait en valeur **la démarche ainsi que les premiers retours en termes de gains constatés par les collectivités pilotes du cadre méthodologique** ;
- ♦ qui proposerait, en lien avec le CNFPT, des actions de formation et de sensibilisation des agents et des élus, voire mettrait en place une véritable filière de formation sur l'achat public²².

En effet, **il ne s'agit pas uniquement de « savoir-faire » mais de « faire-savoir »** : dans un monde aussi diversifié que celui des collectivités territoriales, aux nombreux donneurs d'ordre très attachés au principe de libre administration, **organiser un mouvement fédérateur suppose une communication élaborée et l'attribution de marques de reconnaissance**. À cette fin, le programme aura besoin d'être relayé par les associations d'élus, les réseaux des centres de gestion, les délégations territoriales des CNFPT.

3.2. Le volet « accompagnement » du programme permettrait de capitaliser et de diffuser les meilleures pratiques territoriales

3.2.1. Au niveau national, il s'agit de capitaliser sur les bonnes pratiques et de proposer un cadre méthodologique pour l'optimisation de l'achat dans les collectivités

3.2.1.1. Le programme d'appui aurait vocation à proposer un cadre méthodologique sur l'optimisation de l'achat local

Ce cadre méthodologique serait notamment composé :

- ♦ de guides pratiques, par exemple en matière de mutualisation des fonctions achats (à l'image de celui qui existe sur la mutualisation intercommunale²³) ;
- ♦ d'instruments spécifiques, notamment de suivi des gains achats et budgétaires (inspirés de la méthodologie mise au point par la DAE et le programme PHARE²⁴).

²² Cf. propositions formulées en ce sens dans l'annexe V relative à l'organisation de la fonction achats et la professionnalisation des acheteurs.

²³ Guide sur la mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements, porté par le ministère de la décentralisation et de la fonction publique, l'association des maires de France et les inspections générales des finances et de l'administration (2015).

Ces instruments seraient :

- ◆ **issus de groupes de travail** comprenant des experts territoriaux reconnus issus des principales associations et des collectivités les plus matures, ainsi que quelques professionnels du secteur hospitalier et de l'État ; le CNFPT serait également associé à l'élaboration de ses outils ;
- ◆ **testés dans quelques collectivités volontaires** choisies par les associations d'élus qui deviendraient des « collectivités pilotes » ;
- ◆ **relayés par l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL)**, dans le cadre de sa mission de développement des bonnes pratiques (voir *infra*).

3.2.1.2. *L'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) pourrait se positionner sur la capitalisation des « bonnes pratiques » d'achat*

Créé par l'article 113 de la loi du 7 août 2015 (loi NOTRE), l'objet de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) est « *d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques* ». Présidé par le président du comité des finances locales (CFL), il doit s'appuyer sur l'ingénierie des services de l'État et des collectivités territoriales.

Si ses modalités de fonctionnement sont actuellement en cours de discussion, il apparaît à la mission comme un acteur clé potentiel du dispositif de capitalisation des bonnes pratiques (voire de suivi des coûts), appelé de leurs vœux par de très nombreuses collectivités territoriales rencontrées par la mission.

Il pourrait notamment se voir confier à terme deux missions :

- ◆ premièrement, il serait chargé de **capitaliser les meilleures pratiques en matière d'achat local** : à cette fin, il réunirait un comité d'experts composé de directeurs des achats issus des collectivités mais également du secteur hospitalier et de l'État. Il associerait des universitaires spécialistes de la question ainsi que des élus. Les meilleurs projets pourraient être labellisés²⁵ comme bonnes pratiques pour les finances locales à l'image de ce qui existe en Grande Bretagne (cf. § 2.2 *supra*). Cela permettrait de faire connaître et reconnaître, par catégorie de collectivité et par type de marché, les pratiques les plus performantes et/ou les plus innovantes ;
- ◆ deuxièmement, l'OFGPL pourrait contribuer à la **constitution d'un référentiel de coûts** sur les segments d'achats transverses, qui concernent l'ensemble des collectivités, tels que la maintenance immobilière ou l'achat de fournitures. Un tel parangonnage permettrait aux collectivités de se comparer et d'optimiser leurs procédures²⁶. En termes de méthode, une telle analyse des coûts pourrait s'inspirer de la démarche existante au sein de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur les services de gestion publique des déchets²⁷.

²⁴ Cf. annexe VII relative au chiffrage des marges de manœuvre envisageables grâce à l'optimisation des achats, qui revient sur le suivi et le calcul des gains achats.

²⁵ Un rapprochement avec le label CDAF pourrait intervenir mais les critères devraient être adaptés au secteur public.

²⁶ Cf. annexe I relative à l'expression du besoin qui souligne l'importance du parangonnage (*benchmark*).

²⁷ Le référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets est une étude réalisée tous les deux ans par l'ADEME sur la base des matrices des coûts renseignées par les collectivités. Cette étude a la particularité de s'appuyer sur les coûts réellement supportés par les collectivités et non sur des coûts reconstitués.

Proposition n° 2 : Charger l'OFGPL de la capitalisation des bonnes pratiques d'optimisation des achats et, éventuellement, de la constitution de référentiels de coûts sur certains segments d'achats transverses.

3.2.2. Au niveau de chaque territoire, un accompagnement spécifique doit être co-construit et pourrait être financé par un fonds dédié à la modernisation et l'ingénierie de l'achat local

3.2.2.1. Au niveau de chaque territoire, un accompagnement spécifique doit être co-construit

Au niveau local, la mission a relevé **une forte demande d'accompagnement des responsables des petites communes et des communautés de communes**²⁸. En effet, les nouvelles intercommunalités ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire pour appuyer l'ensemble de leurs membres. Dès lors, tout en laissant la liberté à chaque territoire de s'organiser, il serait utile d'**identifier et partager les expertises qui existent sur l'ensemble du territoire**, y compris au-delà du cadre intercommunal.

Pour ce faire, s'il n'existe pas de modèle type ni d'organisation optimale, une dynamique locale est importante pour que l'expertise se structure et se diffuse sur le territoire. La mission considère que **chaque territoire doit pouvoir bénéficier d'une expertise en matière d'optimisation de l'achat local**.

La mission a ainsi pu observer, dans les territoires, **diverses initiatives en ce sens qu'il conviendrait de soutenir. En particulier** :

- ◆ pour sécuriser **l'intervention de certains centres de gestion** (cf. § 1.2.3), il conviendrait d'élargir leurs missions au conseil en organisation, sachant que ce projet fait l'objet d'un amendement parlementaire dans le cadre du projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires. La mission préconise que leurs actions se limitent à la structuration d'une fonction achats ;
- ◆ pour **encourager les centrales d'achat locales** dans l'accompagnement des plus petites collectivités du territoire (cf. § 1.2.4), les missions d'« auxiliaires d'achats » autorisées à compter du 1^{er} avril 2016 dans le nouveau cadre de la commande publique²⁹ devront être valorisées, à l'image de ce qui existe déjà dans le secteur hospitalier (cf. encadré 7).

²⁸ Cf. annexe VI relative à la maturité de la fonction achats.

²⁹ En application de la réforme en cours du cadre de la commande publique, à compter du 1^{er} avril 2016, une centrale d'achat peut offrir, en sus des outils de mutualisation, des services d'« auxiliaire d'achat » (article 26 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics), à savoir :

- la mise à disposition d'infrastructures techniques pour aider les acheteurs à passer leurs marchés ;
- des conseils sur la conception et le déroulement des procédures de passation des marchés ;
- la préparation et la gestion des procédures de passation, au nom et pour le compte de l'acheteur.

Encadré 7 : Un exemple d'auxiliaire d'achats, le Résah IDF

Le réseau des acheteurs hospitaliers d'Île-de-France (Résah IDF) est une centrale d'achat destinée aux hôpitaux franciliens, constituée en groupement d'intérêt public (GIP). Il représente aujourd'hui un des principaux opérateurs spécialisés dans la mutualisation et la professionnalisation des achats du secteur sanitaire et médico-social public et privé non lucratif. Ses 140 adhérents, de natures diverses (établissements sociaux mais également centres communaux d'action sociale, établissements et services médicaux-sociaux...) représentent un portefeuille d'achats annuels avoisinant les 1,5 Md€.

Outre son rôle de mutualisation, le Résah IDF propose également des services d'accompagnement, de transformation et d'appui à la performance de la fonction achats et logistique des établissements de santé. Il gère en effet un centre de ressources d'expertise, qui propose une offre de formations sur l'achat et de conseil aux établissements qui souhaitent rejoindre les groupements hospitaliers de territoire (GHT) et/ou déployer des plans d'action achats (PAA).

Source : Mission d'après site internet du Résah IDF et entretiens.

Proposition n° 3 : Élargir les missions des centres de gestion au conseil en organisation en modifiant l'article 25 de la loi 84-53.

Proposition n° 4 : Encourager les centrales d'achat locales à se saisir des missions d'auxiliaires d'achat autorisées à compter du 1^{er} avril 2016.

3.2.2.2. Afin de financer ces démarches d'optimisation, un fonds de modernisation et d'ingénierie de l'achat local, financé par un redéploiement de crédits, pourrait être créé

À la lumière des analyses de la mission, force est de constater :

- ◆ des gains achats non négligeables à anticiper à l'issue de l'optimisation des achats ;
- ◆ cependant, une difficulté manifeste des collectivités à investir ce sujet ;
- ◆ dès lors, un besoin important d'accompagnement pour structurer la fonction achats dans les collectivités.

La mission propose donc de mettre en place un **fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local** pour accompagner les territoires dans la structuration de leurs démarches d'achats, en finançant par exemple des audits, des assistances à maîtrise d'ouvrage, ou encore le recours aux conseils d'acheteurs professionnels. Il pourrait d'ailleurs utilement bénéficier aux initiatives locales précitées (cf. § 3.2.2.1). Enfin, il serait utile qu'il priorise les démarches d'optimisation des achats aux plus forts effets d'entraînement (c'est-à-dire celles qui comprennent un volet de mutualisation des fonctions achats et/ou des achats eux-mêmes).

Concernant sa gestion, ce fonds pourrait être :

- ◆ **financé par redéploiement des crédits**, en quelque sorte par anticipation des gains achats envisagés, potentiellement par un préciput sur la dotation générale de fonctionnement ;
- ◆ suivi par le programme d'appui commun qui associe les associations d'élus (cf. § 3.1.1) ;
- ◆ **réparti sur l'ensemble du territoire** ;
- ◆ géré au niveau régional par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) qui possède, *via* la plateforme régionale des achats, une expertise en matière d'achats.

Annexe VIII

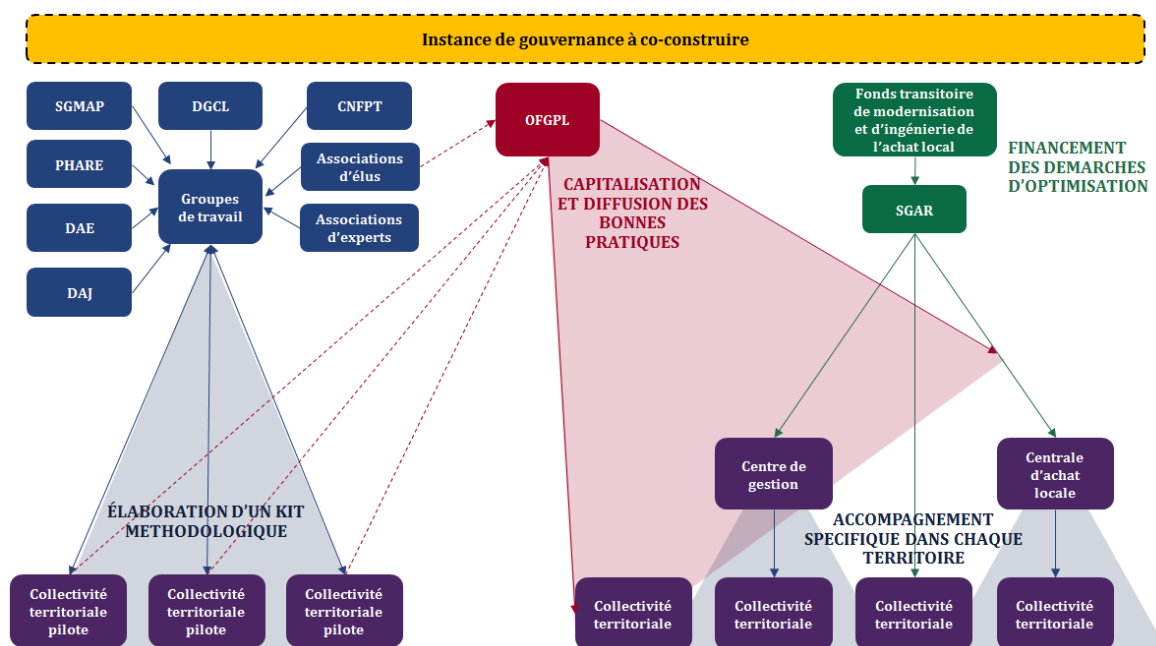
Pour que ses effets soient visibles à compter de 2018, comme prévu dans les scénarios de la mission³⁰, **ce fonds devrait être mis en place dès que possible, au plus tard en 2017**. Les collectivités bénéficiaires du fonds seront invitées à partager leur expérience de modernisation des achats, par exemple *via* la mission de diffusion de meilleures pratiques de l'OFGPL (cf. § 3.2.1.2); l'objectif d'un tel partage d'expérience est l'émergence d'une communauté et d'un réseau de diffusion des meilleures pratiques, avec des membres actifs qui partagent leur expérience.

Proposition n° 5 : Créer en 2017, par redéploiement des crédits, un fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local, déployé par les SGAR. Sur la base d'appels à projets, ce fonds financerait les démarches d'optimisation de l'achat des collectivités qui en exprimeraient le besoin.

Proposition n° 6 : Inciter chaque territoire à structurer une démarche d'accompagnement local, qui pourrait bénéficier du fonds de modernisation et d'ingénierie de l'achat local.

Le graphique 3 ci-dessous représente schématiquement l'articulation des acteurs, au niveau national et au niveau local, pour le volet d'accompagnement du programme.

Graphique 3 : Volet d'accompagnement du programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats locaux



Source : Mission.

³⁰ Cf. scénarios présentés dans la partie 4 de l'annexe VIII relative au chiffrage des marges de manœuvre.

3.3. Le volet « communication et formation » du programme doit convaincre les élus et cadres territoriaux de l'utilité et de la justesse de la démarche d'optimisation des achats, et leur permettre de se l'approprier

Cette dynamique nationale ne sera possible que dans la mesure où élus et cadres territoriaux seront convaincus de l'utilité et de la justesse de la démarche d'optimisation des achats.

Convaincre les dirigeants territoriaux de la pertinence de la démarche nécessite, au-delà d'une sensibilisation à la démarche d'optimisation des achats, **une véritable relation partenariale avec les associations d'élus** pour que :

- ◆ elles constituent des relais privilégiés des bonnes pratiques et des outils pédagogiques ;
- ◆ elles participent activement aux démarches de réflexion et de conception du programme national.

Plus fondamentalement, l'enjeu est d'**acculturer à l'achat les dirigeants territoriaux pour qu'ils se saisissent du sujet et lancent des démarches**. Cette dynamique suppose :

- ◆ **une communication ciblée** avec le soutien des administrations, des associations d'élus et de professionnel et des médias spécialisés autour d'événements, de colloques, d'attributions de prix pour mettre en valeur et en lumière les collectivités porteuses de ces démarches. Les congrès annuels des collectivités seraient autant de caisses de résonance à utiliser pour contribuer à cette reconnaissance. **L'implication des préfets de région au travers d'assises de la commande publique**, telles qu'elles ont été organisées en Loire Atlantique, pourrait également permettre de sensibiliser davantage les dirigeants territoriaux à la question de l'achat ;
- ◆ **des formations des élus territoriaux** sur le sujet : il est nécessaire de les sensibiliser ainsi que les organismes de formation spécialisés (199 agréés par le ministère de l'Intérieur) pour que dans le cadre de la préparation à leurs responsabilités et en utilisant leur droit à la formation, ils puissent bénéficier des formations idoines³¹ ;
- ◆ **des formations des agents territoriaux**, il est indispensable que dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la formation à la fonction achats soit intégrée tant dans les programmes de formation initiale que dans les plans de formation des collectivités développés en concertation avec les organismes concernés à commencer par le CNFPT.

Proposition n° 7 : Sensibiliser très largement les élus et les cadres territoriaux à l'intérêt de la démarche à travers un dispositif volontariste de formation et de communication ciblée fondé sur un partenariat avec le CNFPT et les associations d'élus sur le sujet.

³¹ Cf. annexe V qui porte notamment sur ces enjeux de professionnalisation des agents en matière d'achat et de sensibilisation des élus.

4. Les échelons intercommunal et régional pourraient appuyer un mouvement de mutualisation et de coordination des achats

4.1. Au niveau intercommunal, la mutualisation des achats et de la fonction achats représente une source de gains potentiels importants³²

La mutualisation intercommunale des achats permettrait de mobiliser le levier du volume et d'obtenir des gains procéduraux (économies de temps, sécurisation des procédures, expertise accrue...). Or, si l'achat est aujourd'hui identifié comme un levier d'économies par certaines communautés urbaines et communautés d'agglomération, tel ne semble pas être le cas dans de très nombreuses intercommunalités (notamment rurales) rencontrées par la mission. Celles-ci sont par ailleurs souvent dans une situation d'attente de l'adoption des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prévoyant l'extension de leur périmètre et ont, dans cette optique, retardé l'adoption d'un schéma de mutualisation³³.

Afin d'inciter les communes à initier une réflexion sur l'achat, et dans une logique de mutualisation similaire à celle des GHT (cf. encadré 5), la mission propose de **mentionner expressément l'achat parmi les thèmes de mutualisation à aborder** tant sous l'angle de la mutualisation des services que du regroupement des achats eux-mêmes. Il ne s'agit pas de départir les communes de leurs achats mais d'initier une réflexion sur les segments d'achats mutualisables.

4.2. Au niveau régional, des synergies doivent être créées entre politiques d'achat et développement économique du territoire

4.2.1. Dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) une réflexion sur l'achat pourrait être initiée

Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) rassemblent les représentants de l'ensemble des collectivités locales et EPCI du territoire régional et représentent une instance de dialogue et d'échange (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Les CTAP et les conventions d'exercice concerté de compétences

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles (MAPTAP) crée, par son article 4, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) qui, rassemble sous la présidence du président du conseil régional, les représentants de l'ensemble des collectivités territoriales et EPCI qui composent le territoire régional.

Cette conférence territoriale est chargée de favoriser dans chaque région un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics dans les domaines de compétence dont elles sont reconnues chefs de file.

³² Cf. annexe IV relative à la massification et la mutualisation des achats – partie 5.

³³ Dans un premier temps, la loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a rendu obligatoire la réalisation d'un rapport relatif aux mutualisations des services d'un établissement de coopération intercommunale (EPCI) et de ses communes membres dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseillers municipaux, cette mutualisation pouvant conduire à terme à un transfert de compétences. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) du 7 août 2015 précisait pour sa part, à son article 74, que ce rapport relatif aux mutualisations de services et le projet de schéma afférent devait être transmis pour avis aux communes membres au plus tard le 1^{er} octobre 2015 et approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard le 31 décembre 2015.

Un rapport annuel présenté en CTAP permettra, en présence des parties prenantes, de faire le point sur l'état d'avancement et les progrès enregistrés dans ce domaine précis faisant l'objet d'un exercice concerté de la compétence.

Source : Mission.

Bien que la fonction achat ne constitue pas une « compétence » au sens juridique du terme, il s'agit d'une fonction aisément mutualisable. Dès lors, les collectivités participant à la CTAP peuvent toutes trouver un intérêt commun à favoriser par convention un exercice concerté de la fonction achats et à s'accorder sur des modalités de coordination, de simplification et de clarification de leurs interventions :

- ◆ la région au titre de l'aménagement et du développement durable du territoire ;
- ◆ le département au titre de la solidarité territoriale et les communes ;
- ◆ les EPCI à fiscalité propre au titre du développement local.

Proposition n° 8 : Saisir les CTAP de la question de l'optimisation des achats, en lien avec les enjeux de développement économique sur chaque territoire.

4.2.2. Les réseaux consulaires ont, en lien avec les conseils régionaux, un rôle à jouer dans la relation des collectivités locales acheteuses avec les entreprises du territoire³⁴

En améliorant la connaissance réciproque des entreprises et des collectivités, **le partenariat entre la région et les chambres consulaires générerait une dynamique vertueuse pour le territoire.**

Concrètement, à l'instar de ce qui se pratique en Alsace (cf. encadré 2 *supra*), **les réseaux consulaires devraient organiser davantage d'échanges entre les acheteurs publics et les fournisseurs du territoire.** Cela pourrait se traduire par :

- ◆ des réunions annuelles présentant par secteur les programmes d'achats des collectivités locales ;
- ◆ l'élaboration d'une base de données des entreprises régionales par secteur, en lien avec les plateformes dématérialisées régionales si elles existent et avec les services du conseil régional ;
- ◆ des formations destinées aux entreprises sur les modalités d'accès à la commande publique ;
- ◆ une intermédiation entre les entreprises pour favoriser des groupements en vue de répondre aux marchés publics ;
- ◆ l'organisation de rencontres annuelles avec les acheteurs publics ;
- ◆ l'animation de clubs d'acheteurs publics...

De leur côté, les régions pourraient les soutenir et les appuyer, au titre de leur compétence de développement économique, par exemple en créant des passerelles avec les pôles de compétitivité et les entreprises innovantes du territoire comme la région Ile de France et la DIRRECTE dans le cadre d'openmap.

Proposition n° 9 : Impliquer davantage les réseaux consulaires en matière d'animation du dialogue, dans chaque région, entre les acheteurs publics locaux et les fournisseurs. Cette démarche pourrait être soutenue par les conseils régionaux voire les métropoles au titre de leur compétence en matière de développement économique.

³⁴ Cf. annexe I relative à l'expression du besoin et au sourcing.

LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ANNEXE

	Propositions
1	Mettre en place un programme d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales , en lien avec les associations d'élus, comprenant un volet méthodologique/d'accompagnement et volet communication/formation.
2	Charger l'OFGPL de la capitalisation des bonnes pratiques d'optimisation des achats et, éventuellement, de la constitution de référentiels de coûts sur certains segments d'achats transverses.
3	Élargir les missions des centres de gestion au conseil en organisation en modifiant l'article 25 de la loi 84-53.
4	Encourager les centrales d'achat locales à se saisir des missions d'auxiliaires d'achat autorisées à compter du 1 ^{er} avril 2016.
5	Créer en 2017, par redéploiement des crédits, un fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local , déployé par les SGAR. Sur la base d'appels à projets, ce fonds financerait les démarches d'optimisation de l'achat des collectivités qui en exprimeraient le besoin.
6	Inciter chaque territoire à structurer une démarche d'accompagnement local , qui pourrait bénéficier du fonds de modernisation et d'ingénierie de l'achat local (<i>cf. proposition n° 5</i>).
7	Sensibiliser très largement les élus et les cadres territoriaux à l'intérêt de la démarche à travers un dispositif volontariste de formation et de communication ciblée fondé sur un partenariat avec le CNFPT et les associations d'élus sur le sujet.
8	Saisir les CTAP de la question de l'optimisation des achats , en lien avec les enjeux de développement économique sur chaque territoire.
9	Impliquer davantage les réseaux consulaires en matière d'animation du dialogue dans chaque région , entre les acheteurs publics locaux et les fournisseurs. Cette démarche pourrait être soutenue par les conseils régionaux voire les métropoles au titre de leur compétence en matière de développement économique

ANNEXE IX

Étude de cas (solutions d'impression et prestations de nettoyage)

SOMMAIRE

1. LE SEGMENT DES SOLUTIONS D'IMPRESSION PEUT ETRE OPTIMISE EN TRAVAILLANT A LA FOIS SUR LA POLITIQUE DE CONSOMMATION ET SUR LA STRATEGIE D'ACHAT	2
1.1. Des opportunités d'optimisation peuvent être saisies dans un marché des solutions d'impression fortement concurrentiel	2
1.1.1. <i>Le parc de machines d'une collectivité territoriale est intrinsèquement lié à son organisation ainsi que, désormais, ses progrès en matière de dématérialisation</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>D'un point de vue budgétaire, la dépense en matière de solutions d'impression est essentiellement liée au coût des consommables</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Le marché des solutions d'impression est international, concurrentiel et mû par l'innovation technologique</i>	<i>4</i>
1.2. L'arbitrage entre l'acquisition ou la location des solutions d'impression revêt un caractère à la fois économique mais aussi politique de la part des collectivités territoriales.....	6
1.2.1. <i>La comparaison entre l'option de l'achat ou de la location doit reposer sur un raisonnement en coût complet, modifié dans le cas des collectivités territoriales par l'effet du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>D'autres arguments, (développement durable, choix de l'investissement) peuvent également être intégrés dans cet arbitrage.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Le leasing ou le recours à l'UGAP, autres solutions d'acquisition, restent peu employées.....</i>	<i>9</i>
1.2.4. <i>La réflexion en coût complet lors de l'achat des solutions d'impression se diffuse progressivement dans les collectivités territoriales.....</i>	<i>11</i>
1.3. Le levier essentiel d'optimisation des solutions d'impression est lié à la phase amont de l'achat, à savoir la politique de consommation dans la collectivité territoriale et l'expression de son « juste besoin ».....	11
1.3.1. <i>L'optimisation des achats d'impression implique avant tout une forte régulation des usages</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>L'analyse du « juste besoin » en matière de solutions d'impression consiste d'abord à traquer la « surcapacité »</i>	<i>13</i>
1.3.3. <i>Les collectivités territoriales rencontrent des difficultés à standardiser et à massifier l'acquisition des solutions d'impression.....</i>	<i>14</i>
2. L'ACHAT DE PRESTATIONS DE NETTOYAGE, QUI DECOULE D'UN CHOIX D'EXTERNALISATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, REQUIERT UN SUIVI FIN DE LEUR EXECUTION.....	15
2.1. Les prestations de nettoyage s'inscrivent dans un marché aux marges de manœuvre réduites du fait de la forte concurrence et de l'importance de la masse salariale.....	15
2.1.1. <i>L'appréciation de la « propreté » est éminemment subjective.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>La masse salariale est le coût le plus important pour les entreprises de propreté.....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>Le marché de la propreté est particulièrement concurrentiel.....</i>	<i>18</i>
2.1.4. <i>Le secteur de la propreté se caractérise par une gestion sociale très spécifique.....</i>	<i>19</i>

2.2. L'achat de prestations de nettoyage découle du choix de chaque collectivité territoriale entre internalisation et externalisation	21
2.2.1. <i>La stratégie d'achats du segment des prestations de nettoyage, en conduisant à arbitrer entre l'internalisation ou l'externalisation de la prestation, relève essentiellement de la gestion des ressources humaines.....</i>	21
2.2.2. <i>L'essentiel des collectivités territoriales interrogées a recours à une solution mixte, combinant personnel interne et recours à des prestations de nettoyage.....</i>	22
2.2.3. <i>Les parts respectives de la régie et de l'externalisation du nettoyage sont toutefois difficiles à objectiver.....</i>	24
2.3. Concernant l'achat de prestations de nettoyage, le levier essentiel concerne la phase aval qui est celle du suivi de l'exécution.....	26
2.3.1. <i>L'analyse du « juste besoin » en matière de prestations de nettoyage dépend fortement du niveau de connaissance des locaux.....</i>	26
2.3.2. <i>Malgré la mutualisation des achats de prestations de nettoyage, les collectivités territoriales ne massifient pas toujours cet achat</i>	29
2.3.3. <i>Un suivi de l'exécution de qualité est le meilleur gage d'une prestation de nettoyage réussie et satisfaisante pour les agents.....</i>	30

SYNTHESE

La mission a choisi de réaliser une **étude de cas sur deux segments d'achats afin d'illustrer les leviers d'optimisation des achats** et d'en montrer les enjeux concrets pour les collectivités territoriales. Cette étude de cas porte sur les solutions d'impression et les prestations de nettoyage, qui concernent l'ensemble des collectivités et touchent la section d'investissement (solutions d'impression) comme de fonctionnement (prestations de nettoyage). Sa méthodologie est présentée dans l'encadré 1 ci-dessous.

Les solutions d'impression (partie 1) s'inscrivent dans un marché mature, concurrentiel et sensible à l'innovation technologique. À la lumière de cette étude de cas, il apparaît que **ce segment d'achat est très sensible à la standardisation, la massification et la mutualisation des achats, mais aussi et surtout à la diffusion de bonnes pratiques d'usage**. Ce travail sur le « besoin » s'applique tant au niveau de l'achat en lui-même des solutions d'impression, qu'au niveau de la pratique de l'impression.

Les prestations de nettoyage (partie 2) relèvent pour leur part d'un marché dynamique et très concurrentiel. Ce segment d'achat est marqué par la spécificité des agents qui interviennent, avec une population précaire, féminine, peu formée et dont une grande part est de nationalité étrangère. Ces spécificités contribuent à l'enjeu de gestion des ressources humaines sur le marché de la propreté, cet enjeu étant également lié aux choix d'externalisation et de maintien en régie du nettoyage dans les collectivités. Ce segment d'achat est, par rapport au segment des solutions d'impression, **davantage sensible au suivi de l'exécution des prestations afin d'en contrôler la qualité**.

Pour les deux segments d'achats, l'analyse du besoin, préalable à tout achat, tient un rôle prépondérant dans l'optimisation des achats.

Encadré 1 : Méthodologie de l'étude de cas

La mission a choisi d'analyser en détail deux segments d'achats susceptibles d'être fortement optimisés et jugés comparables entre les collectivités territoriales.

Ces segments d'achats ont été priorisés en fonction des critères suivants :

- leur comparabilité entre collectivités territoriales ;
- leur importance budgétaire et le potentiel d'optimisation associé ;
- leur relative simplicité technique et technologique.

Parmi les segments d'achats envisagés par la mission, les segments suivants paraissaient être les plus intéressants pour l'étude de cas :

- au sein des dépenses de fonctionnement, les prestations de nettoyage ;
- au sein des dépenses d'investissement, les solutions d'impression*.

Afin de recueillir des données illustrant les réalisations des collectivités territoriales sur ces deux segments d'achats, la mission s'est appuyée sur :

- un questionnaire (auquel 17 collectivités ont répondu) et la rencontre de certaines collectivités ;
- la rencontre d'experts de ces sujets, notamment d'acheteurs spécialisés de la direction des achats de l'État (DAE), mais également d'entreprises intervenant sur les secteurs concernés.

Les données recueillies n'ont pas une vocation représentative mais illustrative des différents leviers d'optimisation des achats que les collectivités territoriales mettent en œuvre.

*Source : Mission. * Au sein du parc informatique, la mission a choisi de focaliser son analyse sur les solutions d'impression dans un souci à la fois de clarté et de simplification. En effet, le segment d'achat du parc informatique regroupe de nombreux sous-segments tels que les prestations intellectuelles informatiques (PII), les logiciels, la bureautique ou les solutions d'impression.*

1. Le segment des solutions d'impression peut être optimisé en travaillant à la fois sur la politique de consommation et sur la stratégie d'achat

1.1. Des opportunités d'optimisation peuvent être saisies dans un marché des solutions d'impression fortement concurrentiel

Le segment d'achat des solutions d'impression peut être fortement optimisé puisqu'il permettrait, selon certaines estimations, des gains achats¹ de 15 % à 20 %².

1.1.1. Le parc de machines d'une collectivité territoriale est intrinsèquement lié à son organisation ainsi que, désormais, ses progrès en matière de dématérialisation

Les « solutions d'impression » sont un sous-segment du segment d'achat de la bureautique, présenté dans l'encadré 2. L'importance de ce segment d'achat est liée, dans les collectivités territoriales, aux activités qui nécessitent des solutions d'impression, comme les impressions classiques de documents, les impressions spécifiques (par exemple celles des badges) ou les services de reprographie (par exemple pour les plans de grande dimension). Leur emploi dans les services administratifs implique d'adapter chaque solution d'impression à l'organisation et au besoin du service.

La réduction des dépenses en matière d'impression doit s'accompagner d'un regard sur l'utilisation que font les collectivités territoriales du papier. L'impression s'inscrit dans le contexte de la dématérialisation et les collectivités territoriales n'échappent pas à cette évolution³ qui, au-delà des changements techniques et technologiques, engage également un changement des pratiques des agents. Néanmoins, si la dématérialisation s'impose aujourd'hui, avec par exemple des tablettes tactiles mises à la disposition des élus dans certaines collectivités, elle reste toutefois contrainte par des obligations légales et la nécessité d'utiliser du papier dans certains cas (signature, archivage, transmission au contrôle de légalité...).

Encadré 2 : Le segment d'achat des solutions d'impression

Le segment d'achat des solutions d'impression comprend un sous-segment portant sur les solutions d'impression de proximité (imprimantes multifonctions, photocopieurs, etc.) et un sous-segment sur les solutions d'impression de production (les ateliers d'imprimerie).

Par « solution d'impression », on entend : les fournitures d'équipement, les solutions logicielles métiers (dédiées et très particulières), les moyens qui permettent de préparer la « forme imprimante » (partie qui reçoit l'encre et sert à imprimer) ainsi que la formation des équipes.

Les fournisseurs proposent une large gamme de produits (aussi dits « machines »*) en matière d'impression :

- les imprimantes multifonctions individuelles ou en réseau, qui peuvent à la fois copier, numériser, faxer, imprimer, qui impriment en noir et blanc et/ou en couleur ;

¹ Les « gains achats » mesurent la valeur ajoutée de l'acheteur dans une opération, c'est à dire ce qui a été fait différemment et mieux que la fois précédente grâce à son intervention. Pour davantage d'informations concernant les gains achats, se reporter à l'annexe VII relative au périmètre des dépenses et marges de manœuvre envisageables.

² Source : Éléments Mc Kinsey & Company, dans le rapport IGF sur les achats de l'État et de ses établissements publics (juin 2013).

³ Cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés publics et à la dématérialisation, dont la partie 3 revient sur les enjeux de dématérialisation concernant les marchés publics.

Annexe IX

- les imprimantes mono-fonctions, individuelles ou en réseau, qui impriment en noir et blanc et/ou en couleur ;
- les imprimantes mobiles ;
- les solutions d'étiquetage ;
- les fax.

Différents types de consommables sont nécessaires au bon fonctionnement des machines : les consommables d'encre (de marques ou génériques), comme les cartouches, toners et tambours lasers ; le ruban ; les agrafes ; les petites pièces des machines à remplacer régulièrement ; les lubrifiants ; le papier, consommable spécifique, qui est bien souvent acheté *via* des marchés séparés.

Ce type de segment permet d'appliquer une stratégie d'achat visant à faire baisser le prix en augmentant le volume d'achat, grâce à :

- une large offre fournisseur (cf. encadré 3 sur le marché concerné) ;
- une facilité de changements des sources d'approvisionnement ;
- une qualité normalisée ;
- une interdépendance entre acheteur et fournisseurs modérée, permettant à l'acheteur de garder un certain contrôle sur les débats.

*Source : Mission. * On entend par « parc de machines » l'ensemble des imprimantes (en réseau ou individuelle), photocopieurs et télécopieurs dans chaque entité.*

1.1.2. D'un point de vue budgétaire, la dépense en matière de solutions d'impression est essentiellement liée au coût des consommables

Sur la base d'une dizaine de questionnaires transmis à la mission, celle-ci a pu établir un ordre de grandeur concernant la part des dépenses de solutions d'impression dans la dépense globale des collectivités territoriales en 2014⁴. Sauf exception⁵, et comme l'illustrent les exemples présentés au tableau 1, **celle-ci est de l'ordre de 0,3 %** ou moins.

Tableau 1 : Indicateurs financiers et physico-financiers relatifs aux solutions d'impression dans plusieurs collectivités territoriales interrogées par la mission

Type de collectivité	Nombre d'habitants	Part de la dépense annuelle dans la dépense globale en 2014	Nombre d'agents* par machine	Niveau de dépense par agent (€/agent)
Commune	Plus de 36 000	0,27 %	6,00	234,88
Commune	Plus de 200 000	0,11 %	4,64	102,33
Département	Plus de 1 500 000	0,10 %	1,83	338,28

*Source : Mission d'après les informations transmises par les collectivités territoriales et données DGCL et DGFIP. * Emplois temps plein (ETP).*

⁴ Cet ordre de grandeur n'a pas vocation à être généralisé en ce qu'il reflète seulement la situation des collectivités territoriales ayant répondu au questionnaire.

Par ailleurs, la dépense globale comprend l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement (hors remboursement de la dette) de chaque collectivité concernée, sur la base des données de 2014 transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale des finances publiques (DGFIP).

⁵ Une collectivité pour laquelle cette dépense s'élevait à 9,1 % de sa dépense globale en 2014

L'analyse d'indicateurs physico-financiers (par exemple en rapportant la dépense au nombre d'agents ou de machines) est toutefois délicate. Pour pouvoir comparer les choix entre collectivités, il conviendrait *a minima* de rapporter la dépense au nombre d'agents. Il serait également utile de pouvoir identifier le besoin de machines en fonction du type d'intervention de la collectivités (un service administratif en a davantage besoin que des services plus opérationnels), de pouvoir suivre les données dans la durée et de faire un lien avec la dispersion spatiale des services (ce qui a un effet sur l'optimisation potentielle des machines).

Par ailleurs, si l'on détaille les différents coûts liés à cet achat, **le poste de dépense le plus important est celui lié à l'achat de consommables.** En effet :

- ◆ certaines collectivités font ce constat, expliquant qu'elles le prennent en compte lors de leurs achats et faisant remarquer que le prix des consommables a tendance à croître avec le temps. En effet, lorsque les machines sont achetées, il a été rapporté à la mission que les collectivités ont tendance à les conserver à long terme. Elles sont donc bien souvent contraintes d'acheter durablement les mêmes consommables (sauf s'il existe des cartouches d'encre génériques). Pourtant, les fournisseurs innovent d'un côté pour rester compétitifs sur le marché mais, d'un autre côté, continuent de produire ces consommables, ce qui a un coût qui augmente dans la durée ;
- ◆ d'après les informations rapportées à la mission, les consommables représentent plus de 50 % du prix de la maintenance en coût à la page des fournisseurs ;
- ◆ les consommables représentent 70 % du chiffre d'affaire global du marché de l'impression en France en 2013⁶.

1.1.3. Le marché des solutions d'impression est international, concurrentiel et mû par l'innovation technologique

Le segment d'achat des solutions d'impression s'intègre dans un **marché international de fabricants et un réseau national de distributeurs** (cf. encadré 3), qui se caractérise par :

- ◆ un chiffre d'affaire qui, après une baisse jusqu'en 2012 (2,8 Mds € en 2012), repart à la hausse ;
- ◆ une concurrence vigoureuse, liée au caractère international du secteur, qui permet aux personnes publiques d'optimiser les prix ;
- ◆ une innovation technologique nécessaire : sur ce marché mature⁷, elle est la principale source de valeur ajoutée pour les fournisseurs. Ces innovations prennent par exemple la forme d'imprimantes sans fil, d'imprimantes à partir du téléphone, ou encore de l'imprimante multifonctions qui a redynamisé le secteur à partir de 2011.

Encadré 3 : Le marché des solutions d'impression

En 2012, le chiffre d'affaire du marché de la bureautique* et des consommables s'élevait à 2 853 M€. La tendance moyenne entre 2005 et 2012 des ventes de machines d'impression était à la baisse avec une évolution de - 16,9 % (et une moindre baisse entre 2011 et 2012). **Depuis 2011, la tendance s'est inversée progressivement, notamment grâce aux achats d'imprimantes multifonctions jet d'encre.** En 2015, en France, les ventes globales ont augmenté de 6,8 % par rapport à 2014. L'innovation technologique reste le principal moteur de croissance des systèmes d'impression (création des imprimantes multifonctions, impression *via* les téléphones,...). Les fournisseurs peuvent se distinguer selon qu'ils sont :

- distributeurs-grossistes constructeurs de copieurs et/ou d'imprimantes (comme Xerox, Konica

⁶ Source : Étude Xerfi, « Le marché des imprimantes et photocopieurs » (2013).

⁷ Source : Ibid.

Annexe IX

Minolta, HP, Sharp, ...), aussi dits « fabricants » ;

- distributeurs-grossistes non constructeurs, aussi dits « distributeurs ». Environ 95 % des ventes d'imprimantes et photocopieurs au consommateur final passent par un distributeur.

Le nombre de fabricants (plusieurs centaines) est limité mais les distributeurs sont bien plus nombreux.

Il convient de noter que, parmi les fournisseurs :

- les fabricants sont en majeure partie originaires des États-Unis ou d'Asie (Japon, Corée) ;
- les distributeurs, en revanche, sont européens. Parmi ces derniers, les acteurs français se caractérisent par leur périmètre circonscrit à la France. De manière générale, les autres distributeurs (non français) disposent au moins d'un siège social en France, leurs quartiers généraux étant situés en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne, au Royaume-Uni ou encore en Belgique. Plus précisément, on trouve également en Allemagne et aux Pays-Bas des plateformes logistiques et des unités d'assemblage et de reconditionnement. En France, en Italie et en Espagne on retrouve ce type de structures ainsi que des centres de production de consommables.

L'ensemble des fournisseurs intègre les mêmes composantes de prix dans leurs fournitures et services. Le prix d'une imprimante multifonction est structuré selon le matériel nécessaire, l'écotaxe, la mise en configuration, le transport et la marge des fournisseurs. Par rapport aux fabricants qui peuvent vendre directement leurs machines, les distributeurs proposent des prix plus élevés pour couvrir leurs coûts. Selon les accords passés entre constructeurs et distributeurs, ces coûts peuvent venir réduire leur marge.

Témoigne de la concurrence sur ce marché le niveau des marges dont bénéficient les fournisseurs. En effet, selon les estimations des interlocuteurs de la mission, la marge est évaluée à :

- pour les fabricants :
 - environ 5 % du prix de vente hors taxe en moyenne pour les matériels et la maintenance ;
 - 8 % pour les solutions logicielles ;
- pour les distributeurs :
 - 4 % du prix de vente HT en moyenne pour les matériels et la maintenance ;
 - 6,5 % pour les solutions logicielles.

*Source : Mission d'après l'étude Xerfi : « Le marché des imprimantes et photocopieurs », (2013), le syndicat national des entreprises de solutions et systèmes d'information et d'impression et la stratégie de la DAE. * Par « bureautique » on entend ici : imprimantes et autres appareils de copie, scanners et vidéoprojecteurs ainsi que cartouches d'encre et toner.*

1.2. L'arbitrage entre l'acquisition ou la location des solutions d'impression revêt un caractère à la fois économique mais aussi politique de la part des collectivités territoriales

De manière générale, l'une des premières questions qu'une collectivité territoriale se pose lors du renouvellement de son parc de solutions d'impression est de savoir s'il est plus intéressant d'acheter ou de louer les machines.

1.2.1. La comparaison entre l'option de l'achat ou de la location doit reposer sur un raisonnement en coût complet, modifié dans le cas des collectivités territoriales par l'effet du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)

1.2.1.1. Le raisonnement en coût complet a conduit l'État à choisir une option de location des solutions d'impression

Pour arbitrer entre les deux options, **il convient de raisonner en coût complet**⁸ : en effet, tandis que la location est rémunérée par un prix à la page, qui comprend l'ensemble des coûts imputés à l'utilisation de la machine (remplacement des consommables de toutes sortes – généralement hors papier ; prestation de maintenance des machines ; etc.), l'achat, par définition, ne prend en compte que le prix d'achat des machines. Dès lors, réaliser une simple comparaison de ces coûts ne permet pas d'opter pour la meilleure solution. À titre d'exemple, une collectivité rapporte avoir choisi de louer ses copieurs pour des raisons de facilité d'exploitation et financière, car cette solution permet de connaître le coût global, de le maîtriser et de faire en sorte qu'il soit compétitif.

Ainsi, si la collectivité territoriale parvient à estimer ce que lui coûterait la location chaque année par rapport à l'achat (auquel on ajouterait des coûts de maintenance et de consommables), l'arbitrage sera davantage justifié et la solution d'impression optimisée.

En raisonnant en coût complet, le choix de l'État s'est porté sur la location sur une durée de quatre ans, rémunérée par un prix à la page ; l'encadré 4 détaille la stratégie de la direction des achats de l'État (DAE) pour le segment d'achat des solutions d'impression.

Néanmoins, dans l'hypothèse de contrats de location dont le prix à la page proposé par le fournisseur serait lié à la taille de la collectivité territoriale (et donc avec un effet de seuil à partir duquel le prix à la page baisserait en fonction de l'augmentation du nombre de machines), **il semble que les collectivités de plus petites taille aient intérêt à acheter les quelques machines nécessaires au fonctionnement de leurs services.**

⁸ Le coût complet prend en compte :

- les coûts relatifs au marché lui-même (préparation, passation et suivi de l'exécution) ;
- les coûts (et gains) relatifs au produit ou à la prestation achetés sur l'ensemble de la durée pendant laquelle l'entité en bénéficiera (dite « cycle de vie » du produit), tels que le coût d'acquisition, le coût de fonctionnement, le coût de maintenance, etc. ;
- les coûts associés, comme, le cas échéant, les coûts de stockage, logistique et d'approvisionnement.

Encadré 4 : La stratégie d'achat de l'État pour les solutions d'impression

Les solutions d'impression de l'État représentent 75 M€ de dépenses annuelles, environ 50 000 matériels déployés et 1,5 milliard de pages imprimées chaque année.

L'État a choisi de louer ses machines sur quatre ans en payant un prix à la page, qui comprend la maintenance et les consommables, en dehors du papier. Le dernier support d'achat de la direction des achats de l'État (DAE) sur ce segment date de 2014 : il s'agit de « Solimp 2 », un accord-cadre divisé en quatorze marchés subséquents (des marchés ministériels et un marché pour la Cour des comptes, qui est porté par l'UGAP). Il succède à « Solimp 1 », un accord-cadre de 2010 porté par le service des achats de l'État. « Solimp 2 » se fixe cinq objectifs de performance présentés dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Les cinq axes de performance de la stratégie d'achats des solutions d'impression

Axe de performance	Objectifs fixés par la DAE
Performance économique	Réduire le coût complet de la page imprimée : N&B de 2,8 c€ à 1,7 c€, et couleur de 15,7 c€ à 9,2 c€. Disposer d'un parc rénové et modernisé pour économiser 7,9 M€ par an sur le budget de l'État
Performance environnementale	Disposer de matériels 100 % éco-labellisés, pour une consommation énergétique la plus faible possible
Performance sociale	Intégrer des clauses sociales permettant le retour à l'emploi de personnes en situation difficile, à hauteur de 65 ETP
Accès des PME à la commande publique	Le dossier de consultation des entreprises (DCE) de Solimp 2 est construit de telle sorte qu'il soit abordable pour les PME
Innovation	Plusieurs clauses facilitent l'innovation : la location évolutive et l'offre de matériels d'occasion

Source : site et données DAE.

Les leviers d'optimisation des achats identifiés par la DAE dans le cadre de sa stratégie d'achat de solutions d'impression sont les suivants :

- la gestion en « coût complet » : la stratégie est d'intégrer la location des matériels, leur maintenance, les consommables et leur utilisation dans les calculs de coûts ;
- l'optimisation du besoin : grâce à Solimp 1, les ministères connaissent mieux l'étendue de leur flotte et leur consommation d'impression et ils maîtrisent la consommation d'impression en respectant la politique dont s'est doté l'État dès 2007 (parc de photocopieurs, sans imprimantes individuelles) ;
- la mutualisation et l'ingénierie du marché :
 - l'accord-cadre « Solimp 2 » est le support unique interministériel ;
 - la massification et l'optimisation de la mise en concurrence à l'échelle ministérielle permettent d'atteindre un niveau de concentration suffisant pour obtenir des offres commerciales avantageuses et qualitatives ;
 - l'optimisation du cahier des charges conduit à l'élaboration de clauses liées à l'offre commerciale telles que la location évolutive*, l'occasion révisée** ou la location à la journée
- le pilotage accru :
 - du déploiement : la stratégie consiste à intégrer dans le cahier des charges une description du déploiement afin de rassurer les fournisseurs et que ceux-ci prévoient une organisation « miroir » ;
 - du parc déployé : pour éviter les surcoûts correspondant à des matériels en surcapacité d'impression.

*Source : Mission d'après site et données DAE. * Un utilisateur peut se défaire de solutions d'impression, de manière anticipée et sans pénalités. ** Un utilisateur peut choisir de se rééquiper avec du matériel d'occasion moins coûteux.*

1.2.1.2. Le poids du FCTVA valorise cependant l'acquisition des solutions d'impression pour les collectivités territoriales

L'un des déterminants de l'arbitrage entre location et acquisition, spécifique aux collectivités territoriales, est le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont l'encadré 5 précise le fonctionnement.

Le FCTVA que la collectivité pourra collecter joue un rôle important dans cet arbitrage puisqu'il permet de recouvrer près de 16 % du montant de l'investissement, c'est-à-dire de l'achat des machines. Le choix de la location devrait donc générer un gain achat supérieur à ce taux pour être pertinent.

Néanmoins, cet arbitrage doit prendre en compte tous les coûts liés à l'achat des machines (contrat de maintenance et des consommables, écart de prix pratiqués à l'achat différent de la valeur intégrée à l'économie de la location, remplacement moins fréquent des machines, ...) et comparer l'ensemble des paramètres économiques sur la durée d'un contrat.

Plusieurs collectivités ont rapporté à la mission avoir choisi l'acquisition du parc de machines, sous forme de dépense d'investissement, compte tenu du bénéfice du FCTVA (par rapport à la solution de location qui aurait pesé sur la section de financement).

Encadré 5 : Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'État qui constitue la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. Il s'agit d'un versement aux collectivités territoriales et à leurs groupements destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qui n'est pas récupérable par la voie fiscale pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

Créé par la loi de finances pour 1978, le FCTVA ne peut être considéré comme un remboursement de la TVA, ce qui serait contraire à la directive de 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, mais comme une subvention d'aide à l'investissement des collectivités territoriales représentative de la TVA supportée sur leurs investissements.

Le taux auquel est appliqué le FCTVA dépend du taux de TVA (20 %) et de la part de TVA versée par la France au budget de l'Union européenne. Le taux légal est de 16,404 %.

Six conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'une dépense d'investissement puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA :

- la dépense doit avoir été réalisée par un bénéficiaire dont la liste est fixée par l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- la collectivité bénéficiaire doit être propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée ;
- le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné ;
- la dépense doit avoir été grevée de TVA ;
- la dépense ne doit pas être exposée pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale ;
- la dépense ne doit pas être relative à un bien cédé.

Il existe toutefois des régimes dérogatoires en matière universitaire ou de santé notamment.

En 2016, le montant alloué aux collectivités via le FCTVA s'élève à 5,98 Mds €. Le FCTVA représente, en projet de loi de finances pour 2016, 69 % des concours de l'État alimentant la section d'investissement des entités publiques locales. Le bloc communal est le premier bénéficiaire du FCTVA avec 76 % des versements en 2014.

Source : Mission d'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2016 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » et le site www.collectivites-locales.gouv.fr.

1.2.2. D'autres arguments, (développement durable, choix de l'investissement) peuvent également être intégrés dans cet arbitrage

L'arbitrage entre acquisition et location est également déterminé par d'autres facteurs :

- ◆ **la technique budgétaire** puisque si les machines sont achetées, cet achat est imputé à la section d'investissement, alors que la location fait porter le poids de l'acquisition des machines sur la section de fonctionnement ;
- ◆ **la politique** car il peut arriver qu'un élu privilégie l'achat, non pas par technique budgétaire, mais parce que cet achat participe à l'investissement de la collectivité territoriale ;
- ◆ **l'analyse des achats précédents** : en utilisant certains indicateurs d'optimisation du parc calculés sur la base de l'existant, les collectivités améliorent petit à petit leurs processus d'achats. Par exemple, la ville de Villeurbanne se base sur le taux d'utilisation⁹ pour déterminer s'il est économiquement plus intéressant d'acheter ou de louer les machines.

Par ailleurs, du point de vue du **développement durable** :

- ◆ d'un côté, lorsque les machines sont achetées, elles sont conservées jusqu'à leur fin de vie, c'est-à-dire sur des durées plus longues que les marchés de location des machines, ce qui est davantage « durable » ;
- ◆ cependant, il semble que le coût des consommables augmente au fil du temps et que les machines perdent en performance par rapport aux machines plus récentes. La ville de Lille explique que la location permet, à coûts maîtrisés, de renouveler régulièrement le parc vers de nouveaux modèles, moins coûteux en entretien, et de supprimer le risque de fin de support constructeur.

1.2.3. Le *leasing* ou le recours à l'UGAP, autres solutions d'acquisition, restent peu employées

1.2.3.1. Le *leasing* est une technique d'acquisition des machines

La première, le ***leasing***, connu également sous le nom de crédit-bail, est une opération financière par laquelle une entreprise donne en location des biens d'équipement, un fonds de commerce, de l'outillage, un parc automobile, à un preneur qui à un moment quelconque du contrat mais, le plus souvent à l'échéance, peut décider de devenir propriétaire du ou des biens qui en ont été l'objet. Le contrat contient donc de la part du bailleur une promesse unilatérale de vente dont la réalisation reste subordonnée au paiement du prix fixé à l'avance augmenté des intérêts et des frais. En cas de cession de biens compris dans une opération de crédit-bail, le cessionnaire est tenu des mêmes obligations que le cédant qui reste garant de l'exécution du contrat.

Concernant les solutions d'impression, l'avantage de la location est à la fois de changer de machines pour des machines plus récentes et de garantir au fournisseur le fait qu'il pourra réutiliser ses machines. Dès lors, l'intérêt pour les collectivités comme pour les fournisseurs d'utiliser le *leasing* est amoindri.

⁹ Le taux d'utilisation est le ratio entre le besoin estimé (en nombre de pages) et ce qui est réellement produit par les machines (cf. § 1.3.2 relatif à l'analyse du juste besoin).

Annexe IX

Le *leasing* permet de se procurer un bien professionnel sans mise de fonds initiale, tout en ayant la possibilité d'en devenir propriétaire ; en outre, il n'est pas obligatoire de fournir au départ un apport personnel. Le locataire du crédit-bail peut ainsi remplacer régulièrement du matériel à l'obsolescence rapide. Il peut donc apparaître préférable de devenir locataire plutôt que propriétaire, car c'est davantage l'utilisation que la propriété du matériel qui est recherchée.

Néanmoins, le *leasing* ne semble pas être employé par les collectivités territoriales. Une seule des collectivités interrogées par la mission a indiqué avoir recouru à cette technique, mais précise qu'elle l'élimine progressivement.

1.2.3.2. Le recours à l'UGAP¹⁰ permet, en particulier, d'éviter les coûts de passation des marchés¹¹

L'UGAP propose une offre de solutions d'impression aux collectivités territoriales et au secteur hospitalier et social. Cette offre couvre la fourniture de copieurs multifonctions (acquisition ou location et maintenance), l'acquisition d'imprimantes et la fourniture de consommables d'encre. Elle représente 30 000 machines en parc actuellement. L'UGAP dispose également d'une offre pour l'État.

L'ensemble de l'offre de solutions d'impression de l'UGAP a généré 100 M€ de commandes en 2015.

Selon les informations transmises par l'UGAP à la mission, cette offre comprend quatre sous-segments d'achat :

- ◆ **l'offre de copieurs** : de nouveaux marchés seront proposés en 2016, ils offriront une gamme plus étendue de matériels (du petit format A4 aux copieurs multifonctions destinés à des centres de reprographie). La procédure d'appel d'offres a permis d'enregistrer une **baisse de plus de 10 % des prix** par rapport à l'offre précédente. La maintenance s'opèrera de manière locale grâce à des réseaux de mainteneurs des fournisseurs de matériels afin de garantir des délais de maintenance courts ;
- ◆ **l'offre d'imprimantes** : l'offre actuelle couvre l'ensemble des besoins, de l'imprimante personnelle à l'imprimante grand format (traceurs de plans notamment). Elle sera prochainement enrichie d'imprimantes 3D ;
- ◆ **l'offre de consommables** : l'offre de consommables d'encre de l'UGAP propose à la fois des marques et des cartouches génériques (la part des consommables génériques est passée de 3 % en 2010 à plus de 25 % en 2015), sachant que le recours à des consommables génériques de qualité en lieu et place de consommables de marque génère une **économie de l'ordre de 30 %** ;
- ◆ **l'offre de prestations d'audits de solutions d'impression** pour aider les clients de l'UGAP à rationaliser leurs dépenses de reprographie grâce à l'intervention de prestataires indépendants des entreprises fournisseurs de matériels. Cette prestation couvre l'inventaire du parc, l'analyse des flux, des comportements « utilisateurs », du coût global de l'impression dans l'ensemble de ses composantes et, enfin, la proposition de scénarii de rationalisation permettant de dégager des économies. Elle a été récemment enrichie de prestations nouvelles visant à l'accompagnement des clients au-delà de l'audit, et notamment dans la mise en place et le déploiement des préconisations susmentionnées.

¹⁰ Source : informations fournies par l'UGAP.

¹¹ Voir annexe IV relative à la massification et la mutualisation, notamment la partie 4 sur le recours aux centrales d'achat.

1.2.4. La réflexion en coût complet lors de l'achat des solutions d'impression se diffuse progressivement dans les collectivités territoriales

Sur ce segment d'achat, le coût complet prend en compte l'achat, la maintenance, les différents consommables, la livraison, l'installation, le transfert et le retrait des machines.

Concernant le papier, les collectivités peuvent :

- ◆ soit l'inclure dans le calcul du coût complet, notamment lorsqu'il est question d'optimisation des impressions puisque le papier tient une part importante dans celle-ci ;
- ◆ soit l'exclure du calcul, en particulier quand l'objet de ce dernier est de déterminer s'il est plus avantageux d'acheter ou de louer les machines. En effet, en général, le coût du papier n'est pas compris dans le prix à la page proposé par les fournisseurs en cas de location des machines (cf. § 1.2.1 *supra*).

Cette gestion en coût complet permet aux collectivités territoriales de maîtriser davantage les coûts liés aux solutions d'impression et bien souvent de disposer d'indicateurs permettant le suivi de l'utilisation des machines. Cela leur donne davantage de visibilité quant à leur parc des machines, à la fois au quotidien mais aussi lorsqu'elles souhaitent passer les marchés suivants.

Le calcul en coût complet entre progressivement dans les pratiques des collectivités. Par exemple, plusieurs collectivités territoriales utilisent le *total cost of ownership* (TCO)¹² afin d'optimiser son coût à la page.

1.3. Le levier essentiel d'optimisation des solutions d'impression est lié à la phase amont de l'achat, à savoir la politique de consommation dans la collectivité territoriale et l'expression de son « juste besoin »

1.3.1. L'optimisation des achats d'impression implique avant tout une forte régulation des usages

1.3.1.1. La régulation des usages concerne à la fois la manière d'imprimer des agents et l'organisation du parc de machines

Toutes les personnes rencontrées et interrogées par la mission s'accordent sur **l'importance de la mise en place de bonnes pratiques d'usage en matière d'impression.** La mission a pu recenser un grand nombre de pratiques qui permettent de réaliser des économies conséquentes en modifiant la manière d'utiliser les imprimantes.

La mission a identifié trois types de pratiques d'usage permettant d'optimiser les pratiques en ce qui concerne les solutions d'impression :

- ◆ les pratiques liées à la manière d'imprimer ;
- ◆ les pratiques liées à l'organisation du parc de machines ;
- ◆ les pratiques liées à la commande des services.

¹² Le TCO représente le coût global d'un bien tout au long de son cycle de vie au sein de l'entité. Il prend en compte les aspects directs (coûts matériels, infrastructures réseaux, logiciels, ...) et les aspects indirects, également appelés coûts cachés comme la maintenance, l'administration, la formation des utilisateurs, le support technique et les coûts récurrents tels que les consommables, l'électricité ou encore le loyer. En revanche, contrairement au coût complet *largo sensu*, il n'intègre pas les coûts de production des produits ou encore de recyclage.

Annexe IX

Concernant **la manière d'imprimer**, on notera les pratiques suivantes :

- ◆ la politique volontariste de limitation des impressions ;
- ◆ l'impression par défaut en recto-verso ;
- ◆ la réduction des impressions en couleur ;
- ◆ l'utilisation de papier recyclé ;
- ◆ l'utilisation d'une police consommant peu d'encre ;
- ◆ l'impression du premier document et la photocopie des suivants en cas d'impression multiple d'un même document ;
- ◆ la mutualisation des solutions d'impression en couleur pour les services ;
- ◆ la réduction des impressions de mails.

Pour ce qui est de **l'organisation du parc de machines**, les bonnes pratiques suivantes sont mises en avant :

- ◆ la limitation, voire la suppression, des imprimantes individuelles, remplacées par des photocopieurs multifonctions. Cette pratique est très répandue au sein des collectivités territoriales qui insistent grandement sur ce point. Il s'agit généralement de la première mesure prise en termes de réorganisation du parc de machines dans le but d'optimiser la consommation d'impression. Néanmoins, plusieurs collectivités souhaitent aller encore plus loin dans la restriction de ces imprimantes coûteuses¹³ ;
- ◆ l'utilisation de machines nécessitant de badger avant que l'impression ne soit validée ;
- ◆ le non renouvellement programmé des machines afin de réduire le parc ;
- ◆ la rationalisation de la répartition des tâches avec le service de reprographie.

Enfin, des **pratiques de restriction de la commande des services** sont parfois établies dans certaines collectivités qui ont mis en place un processus limitatif : les cartouches d'encre ne peuvent être commandée à l'unité afin de limiter les dépenses en matière de renouvellement des consommables, des seuils de commande sont mis en place par certaines collectivités.

1.3.1.2. L'accompagnement du changement des usages est indispensable

Ces pratiques sont inégalement appliquées selon les collectivités territoriales.

Pour parvenir à changer les habitudes de consommation :

- ◆ il est souvent nécessaire qu'une **impulsion, sinon politique, du moins de la part des directions générales des services**, soit associée à la démarche afin de responsabiliser les agents ;
- ◆ **les agents sont en effet au cœur de la mise en place de ces bonnes pratiques** et il faut réussir à les faire adhérer aux changements qu'elles impliquent, en valorisant par exemple l'impact vertueux sur le développement durable.

Certaines, comme la ville de Brest et sa métropole, emploient les moyens suivants pour instiller les bonnes pratiques d'usage en leur sein :

- ◆ la diffusion de brèves dans l'intranet ;
- ◆ la formation des agents lors de la mise en place des copieurs ;
- ◆ les rappels par les équipes de maintenance en cas de mauvais usage.

¹³ D'après les experts rencontrés par la mission, ce type d'imprimante est le plus coûteux, il est bien plus intéressant d'installer des copieurs multifonctions en réseau.

1.3.2. L'analyse du « juste besoin » en matière de solutions d'impression consiste d'abord à traquer la « surcapacité »

L'analyse du besoin est une première étape nécessaire pour chaque achat¹⁴. En matière de solutions d'impression, il s'agit de **s'interroger sur le nombre et le type optimaux de machines pour satisfaire les besoins des services** afin de réduire les coûts.

Les risques majeurs, en ce qui concerne l'analyse du besoin, pour le segment d'achat des solutions d'impression, sont de prévoir un nombre trop élevé de machines et d'utiliser des machines trop performantes par rapport à l'usage qui en sera fait.

Pour mesurer l'utilisation des machines, et éviter la surcapacité, il existe un indicateur : le **taux d'utilisation** à savoir le ratio entre le besoin estimé (en nombre de pages) et ce qui est réellement produit par les machines. Selon les éléments rapportés à la mission, les fournisseurs prévoient la maintenance des machines sur la base d'un taux d'utilisation de 60 %. Une collectivité s'est aperçue que le taux d'utilisation de certains copieurs en fin de marché de location était très faible. Pour y remédier, elle entend mettre en place un comité de suivi trimestriel avec le principal fournisseur afin de recueillir et analyser les données de chaque copieur et ainsi définir des axes d'amélioration pour le marché à venir.

De manière générale, les collectivités territoriales interrogées s'accordent pour dire que **la configuration géographique des lieux détermine le nombre de machines** nécessaires au bon fonctionnement des services.

Pour s'assurer d'avoir un parc de machines adéquat, il arrive qu'une collectivité territoriale, généralement de grande taille réalise un audit de ses solutions d'impression. De plus, la ville de Villeurbanne a, d'une part, mis en place certaines bonnes pratiques d'usage (cf. *infra*) et a, d'autre part, adapté son parc de machines en fonction du nombre d'utilisateurs connectés et des possibilités de mutualisation. Cette réflexion a eu lieu en 2012, et depuis, toute demande supplémentaire fait l'objet d'une étude spécifique.

Pour illustrer l'intérêt réel et économique des collectivités territoriales à optimiser leur parc de machines en fonction de leurs besoins, on peut citer la ville de Scarborough en Angleterre qui a réussi à réduire ses coûts en matière d'impression en arrêtant d'imprimer des brochures sur papier glacé, en publiant uniquement en ligne et en revoyant ses coûts de location. Dans cette perspective, la ville a réalisé une économie de 185 k£/an en remplaçant ses machines par un plus petit nombre d'imprimantes multifonctions plus rentables¹⁵.

Une des difficultés rencontrées lors de l'analyse des besoins consiste à parvenir à recenser l'ensemble des machines du parc des collectivités territoriales. Cela n'est pas aisé car les machines plus anciennes n'ont pas toujours fait l'objet d'un recensement méthodique et d'un suivi dans l'inventaire.

¹⁴ Cf. annexe I relative à l'expression des besoins, qui en présente les leviers génériques.

¹⁵ Source: « 50 ways to save – Examples of sensible savings in local government » - 2012.

1.3.3. Les collectivités territoriales rencontrent des difficultés à standardiser et à massifier l'acquisition des solutions d'impression

Le levier principal d'optimisation des prix sur les solutions d'impression est le volume d'achat. Dès lors, la massification, c'est-à-dire l'augmentation des volumes d'achats, permet d'activer ce levier¹⁶. La massification comporte deux avantages :

- ◆ la diminution des prix en augmentant le volume d'achats ;
- ◆ la diminution des coûts de procédure de marché, notamment en utilisant les groupements de commande ou en recourant à une centrale d'achat.

1.3.3.1. La standardisation des besoins est un préalable indispensable au regroupement des achats entre collectivités

Afin de mutualiser et massifier les achats de solutions d'impression, les collectivités territoriales doivent s'accorder sur leur expression du besoin et travailler notamment leur standardisation, c'est-à-dire qu'elles doivent s'accorder sur les modèles à acquérir avant de passer les marchés. Cela peut représenter un frein à la massification car les besoins (ou leurs expressions) peuvent différer selon les collectivités territoriales.

Néanmoins, cette stratégie reste un levier important d'économies et la DAE l'a mise en place pour le compte de l'État. En effet, le marché passé pour l'État comporte huit configurations et les services sont tenus d'acheter l'une d'entre elles (cf. encadré 4 *supra*).

Une collectivité interrogée détaille les risques inhérents à la standardisation :

- ◆ référencer davantage de produits pour satisfaire tout le monde ;
- ◆ additionner les besoins plutôt que de les mutualiser ;
- ◆ rallonger les délais et alourdir les procédures administratives.

1.3.3.2. La mutualisation de l'acquisition de solutions d'impression est inégalement pratiquée selon les collectivités territoriales

La mutualisation s'inscrit dans la continuité d'une standardisation et d'une massification réussies. Ce levier d'optimisation des achats **reste inégalement utilisé par les collectivités territoriales** : si certaines mutualisent leurs achats de solutions d'impression avec d'autres collectivités territoriales, d'autres ne mutualisent qu'avec leurs établissements publics (comme les lycées par exemple), et enfin, certaines refusent de mutualiser leurs achats, expliquant que les difficultés liées à ce levier d'optimisation dépassent les gains réalisables.

Les collectivités territoriales qui ne sont pas intéressées par la mutualisation avancent les arguments suivants :

- ◆ la forte dépendance financière des fournisseurs sur ce segment qui représente un grand volume d'achat (grande collectivité territoriale) ;
- ◆ la difficulté de construire une logistique d'optimisation commune en matière d'objectifs et de finalités des machines (coût, qualité technique, performance environnementale) ;
- ◆ l'importance que l'acquisition de solutions d'impression dans la collectivité territoriale soit elle-même optimisée avant de la mutualiser avec d'autres collectivités territoriales ;
- ◆ la difficulté d'adopter les mêmes pratiques d'achats.

¹⁶ Cf. annexe IV relative à la massification et la mutualisation des achats.

Les éléments transmis à la mission permettent toutefois d'identifier certains **exemples de mutualisation des achats en matière de solutions d'impression** :

- ◆ la ville de Paris pratique la mutualisation de deux marchés :
 - le marché des consommables qui implique la ville, le département, le centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) et les mairies d'arrondissement ;
 - le marché des imprimantes multifonctions, qui regroupe la ville, le département, l'EP musée et les mairies d'arrondissement ;
- ◆ la ville de Blois mutualise ses achats avec la communauté d'agglomération, « Agglopolys », sous la forme d'un groupement de commande ;
- ◆ la ville de Brest mutualise ses achats de solutions d'impression avec la métropole de Brest et la société publique locale Eau du Ponant, depuis 2006 ;
- ◆ le département de l'Oise recourt à des centrales d'achats, comme l'UGAP mais aussi Cap'Oise¹⁷ ;
- ◆ la ville de Lille pratique la mutualisation avec la métropole européenne de Lille et les communes rattachées depuis 2014 via un groupement de commande (ensuite, chaque entité gère son marché).

2. L'achat de prestations de nettoyage, qui découle d'un choix d'externalisation des collectivités territoriales, requiert un suivi fin de leur exécution

2.1. Les prestations de nettoyage s'inscrivent dans un marché aux marges de manœuvre réduites du fait de la forte concurrence et de l'importance de la masse salariale

2.1.1. L'appréciation de la « propreté » est éminemment subjective

Le segment d'achat des prestations de nettoyage, décrit dans l'encadré 6, s'inscrit dans un segment d'achat plus large comportant les produits d'entretien ainsi que le matériel.

Afin de mieux appréhender les enjeux de ce segment, il est important de comprendre en quoi consistent **la propreté et l'hygiène, sachant que ces notions sont éminemment subjectives**, ce qui n'est pas sans poser de difficultés :

- ◆ la « propreté » est l'absence ou la présence relative de salissures adhérentes ou non sur une surface ou dans l'air ;
- ◆ l'« hygiène », quant à elle, repose sur l'assainissement périodique tant des surfaces que de l'atmosphère ambiante des locaux.

Les prestations de nettoyage doivent s'attacher à réduire la pollution à un niveau non dangereux et ne pas provoquer de pollution nouvelle, par l'usage inadapté de méthodes ou de produits nocifs. Enfin, il a été rapporté à la mission qu'il existe un lien fort entre ce qui est acheté (produits, matériel) et la manière dont le service est rendu.

¹⁷ Voir annexe IV relative à la massification et la mutualisation, notamment la partie 4 sur le recours aux centrales d'achat. Créée en 2009, Cap'Oise est une centrale d'achat public, accessible aux organismes publics ou privés soumis au code des marchés publics et présente sur le territoire de l'Oise, de la Somme et de la Picardie.

Encadré 6 : Le segment des prestations de nettoyage

Les prestations de nettoyage les plus courantes sont réalisées dans des lieux qui abritent des activités peu salissantes : bureaux, collectivités, commerces, etc.

Le nettoyage des locaux consiste alors le plus souvent à :

- dépoussiérer des meubles, écrans d'ordinateurs, rayonnages... ;
- vider les poubelles et remplacer les sacs ;
- nettoyer les sols (aspiration ou lavage selon le type) ;
- nettoyer et éventuellement désinfecter les combinés téléphoniques, interrupteurs, poignées, etc. ;
- nettoyer les vitres ;
- nettoyer et désinfecter les sanitaires ;
- nettoyer et désinfecter les espaces de restauration quand il y a lieu.

Concernant la structure des coûts de ce segment d'achat, **la masse salariale représentait 80 % en 2005 du coût de la prestation de service de nettoyage.**

Les produits et matériels de nettoyage des locaux peuvent être classés en trois catégories :

- les produits chimiques de nettoyage des locaux, qui se décomposent selon les produits ménagers pour les nettoyages courants, et les produits réservés au circuit professionnel pour les nettoyages spécialisés dont il faut posséder la fiche de données de sécurité (FDS) ;
- les matériels de nettoyage des locaux (mono-brosses, auto-laveuses, injecteurs-extracteurs, nettoyeurs à haute-pression, aspirateurs, aspiro-brosseurs) ;
- les équipements de protection individuelle (EPI) du personnel de nettoyage de locaux.

La plupart des produits de nettoyage sont spécialisés par utilisation : les produits de protection des sols (résines, cires, émulsions auto-lustrantes ou auto-brillantes, les détergents-protecteurs...) ; les détergents biodégradables ; les nettoyants pour vitres ; les détartrants pour WC et les désodorisants ; les dépoussiérants et lustrants pour le mobilier.

De manière générale, le développement durable peut prendre plusieurs formes sur ce type de segment comme les aspects environnementaux des produits et l'utilisation de produits éco labellisés, la mise en place du tri sélectif ou encore des aspects sociaux (clauses d'insertion sociale, travail en journée).

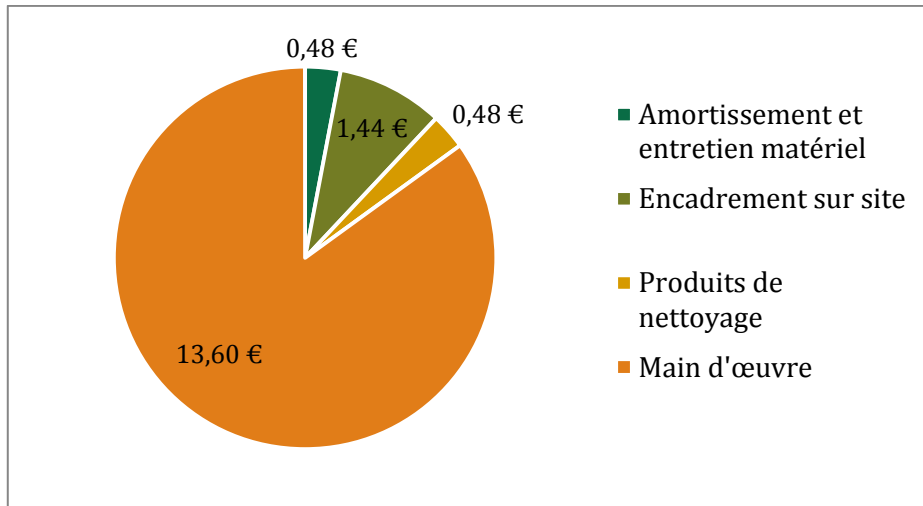
Source : Mission d'après le guide de l'achat public durable, « Achat de produits, matériel et prestations de nettoyage », groupe d'étude des marchés développement durable (juillet 2009) et « le nettoyage des locaux », Santé, hygiène et médecine du travail.

2.1.2. La masse salariale est le coût le plus important pour les entreprises de propreté

La masse salariale représentait, en 2005, 80 % des coûts de nettoyage¹⁸.

Les coûts horaires des entreprises de nettoyage comprennent, outre ces coûts de main d'œuvre directe, ceux de l'amortissement et de l'entretien du matériel, ainsi que des produits de nettoyage (cf. graphique 1). Selon les éléments transmis à la mission, **le coût horaire de base serait ainsi d'environ 16,5 € HT.**

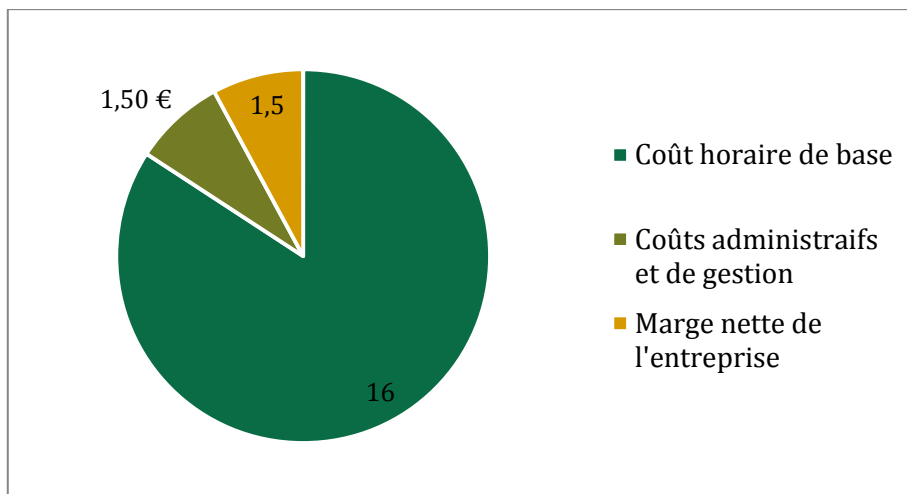
Graphique 1 : Coût horaire de base* (en € HT)



*Source : Mission d'après éléments estimatifs transmis. * Coûts directs.*

À ce coût horaire de base s'ajoutent des coûts indirects que sont les coûts administratifs et de gestion ainsi que la marge nette de l'entreprise, pour aboutir au prix horaire des entreprises de propreté. Avec des coûts de structure et une marge nette représentant 15 % du prix, **le prix horaire s'établirait à environ 19 € HT** (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Structure de prix horaire (en € HT)



Source : Mission d'après éléments estimatifs transmis.

¹⁸ Source : Guide de l'achat public durable, « Achat de produits, matériel et prestations de nettoyage » (2009).

Annexe IX

Deux autres facteurs influent sur le prix total d'une prestation de nettoyage :

- ◆ le **fréquentiel**, c'est-à-dire la fréquence à laquelle les locaux doivent être nettoyés (dans un souci de qualité, il faut se poser la question de savoir si un nettoyage léger régulièrement réalisé est préférable à un nettoyage en profondeur effectué tous les quinze jours par exemple). Réduire les coûts peut passer par le choix de nettoyer moins fréquemment les locaux administratifs ;
- ◆ la **qualité de la prestation** de nettoyage, qui dépend généralement de quatre critères : l'aspect, le confort, la propreté et l'hygiène. Ces critères sont difficiles à apprécier et, pour y remédier, il est opportun de faire appel à des personnes formées et de définir clairement ces critères d'appréciation. Cela implique également que l'on effectue un suivi régulier des prestations de nettoyage (cf. § 2.3.3 *infra*).

2.1.3. Le marché de la propreté est particulièrement concurrentiel

Le segment d'achat des prestations de nettoyage appartient au secteur de la propreté.

Il s'agit d'un secteur dont le tissu économique est concentré autour de quelques grandes entreprises qui concentrent une large part du chiffre d'affaire et autour desquelles gravitent un grand nombre d'autoentrepreneurs (les spécificités du secteur sont détaillées dans l'encadré 7). Les entreprises de propreté interviennent dans des environnements diversifiés : bureaux, locaux administratifs, parties communes d'immeubles, distribution, santé, industrie, locaux et moyens de transports, hôtellerie, restauration, milieu scolaire, équipements collectifs, etc.

L'achat de prestations de nettoyage se voit appliquer une **stratégie essentiellement tournée vers le prix** en raison de :

- ◆ la facilité à se procurer ce type de prestations sur un marché très concurrentiel ;
- ◆ l'impact modéré sur les processus de la collectivité lorsque les prestations sont réalisées de nuit ;
- ◆ l'interdépendance relativement faible entre acheteurs et fournisseurs, qui octroie à la collectivité un fort pouvoir de négociation.

Encadré 7 : Le secteur de la propreté en France

Le nettoyage de bureaux représentait près de 40 % du chiffre d'affaire (CA) du secteur de la propreté en 2014. Le CA global du secteur en 2013 s'élevait à 12,36 Mds € en France. Entre 2005 et 2013, le secteur de la propreté a connu une croissance de 44 %. Les plus grandes entreprises du secteur se portent le mieux : en 2013, les 50 premières entreprises connaissaient une croissance de 1 % alors que la croissance du secteur était de 0,89 %.

Le secteur comptait 35 963 entreprises au 1^{er} janvier 2016. Le marché de la propreté est très concentré, avec quelques entreprises qui ont la part belle dans le CA total du marché et une multitude d'autoentrepreneurs qui gravite autour. Le nombre d'autoentrepreneurs connaît une croissance de 43 % depuis 2009. Pourtant, ceux-ci ne réalisent aucun chiffre d'affaire (la part totale du CA des autoentrepreneurs dans le CA global du secteur est de moins d'un pourcent).

Le secteur de la propreté connaît un fort dynamisme :

- d'une part, le taux de création d'entreprises, toutes créations confondues, atteint 31,5 % en 2014 pour le secteur, ce qui est deux fois supérieur au taux de création d'entreprises tous secteurs confondus (14 %) ;
- d'autre part, le taux de défaillance d'entreprises sur le secteur est supérieur au taux de l'ensemble des autres secteurs même s'il diminue en 2014 pour atteindre 1,58 % en 2014.

Le secteur de la propreté employait 481 675 personnes en 2014, en augmentation de 10 % entre 2007 et 2014, contrairement à l'effectif salarié tous secteurs confondus qui est en baisse). Les 1 % d'entreprises ayant plus de 500 salariés emploient à eux seuls près de la moitié des salariés du secteur. 80 % du CA global du secteur de la propreté provient du secteur privé.

L'accès au secteur public est plus facile pour les plus grandes entreprises que les petites : la part du CA issue des marchés publics croît avec la taille de l'entreprise. Par exemple, en 2014, lorsque le CA de l'entreprise était de moins de 500 k€, la part du CA associée aux marchés publics était de 9 % tandis que lorsque le CA de l'entreprise se situait entre 5 et 12 M€, cette part atteignait 28 %.

Selon la fédération des entreprises de propreté (FEP), l'évolution des prix est stable et ne couvre pas les niveaux d'augmentation annuels des salaires et des charges ce qui entraîne des marges réduites. **Le taux de marge a baissé entre 2007 et 2011 pour atteindre 2,4 % en 2011.** Cette idée est cependant à nuancer : comparé à des activités comme la restauration ou le secteur des bâtiments-travaux publics (BTP), le taux de marge de la propreté est relativement faible (2,4 % contre 5,1 % pour le BTP ou la restauration) mais il reste plus élevé que celui d'autres secteurs à forte intensité de main d'œuvre, comme le secteur de la sécurité privée (- 0,4 %) ou celui du travail temporaire (- 1,3 %), très fortement impactés par la crise (chiffres de 2011).

Source : Mission d'après « Les Chiffres Clés » de la fédération des entreprises de propreté et services associés (FEP), éditions 2013 et 2016.

2.1.4. Le secteur de la propreté se caractérise par une gestion sociale très spécifique

2.1.4.1. Le fonctionnement du secteur de la propreté est marqué la spécificité de la « reprise de personnel »

L'article 7 de la convention collective du secteur de la propreté **oblige les sociétés de nettoyage à « reprendre » les personnels du site qu'ils ont à nettoyer.** Cela signifie donc que les employés sont rattachés au site qu'ils nettoient plutôt qu'à leur entreprise (cf. encadré 8). Cette obligation de reprise de personnel, conduit les entreprises du secteur à être de **véritables gestionnaires en matière de ressources humaines** : il s'agit presque du cœur de leur métier.

En 2014, les transferts de salariés du fait de l'article 7 représentent 10 % du nombre total d'embauches pour le secteur de la propreté¹⁹. Si l'on s'intéresse en particulier aux contrats à durée indéterminée (CDI), l'embauche en CDI via l'article 7 représente 58 % du total des embauches en CDI en 2014. Par ailleurs, et selon la fédération des entreprises de propreté (FEP), l'article 7 a pour conséquence de réduire la durée de présence des salariés dans les entreprises de propreté (45 % des salariés en 2014 étaient dans leur entreprise depuis 1 à 4 ans).

Encadré 8 : Article 7 de la convention collective nationale des entreprises de propreté et services associés du 26 juillet 2011 dit de « reprise du personnel »

L'article 7 de la convention collective prévoit « la continuité du contrat de travail des salariés attachés au marché concerné en vue d'améliorer et de renforcer la garantie offerte aux salariés affectés à un marché faisant l'objet d'un changement de prestataire ».

L'article s'applique « aux employeurs et aux salariés des entreprises ou établissements exerçant une activité relevant des activités classées sous le numéro de code APE 81.2*, qui sont appelés à se succéder lors d'un changement de prestataire pour des travaux effectués dans les mêmes locaux, à la suite de la cessation du contrat commercial ou du marché public. Ces dispositions s'appliquent aussi en cas de sous-traitance de l'exécution du marché à une entreprise ayant une activité relevant du code APE 81.2 lorsqu'il y a succession de prestataires pour des travaux effectués dans les mêmes locaux ».

L'objectif de l'article 7 est de protéger le salarié, son emploi et sa rémunération. Cette disposition est considérée par la convention collective comme un vecteur de stabilité pour le secteur de la propreté.

Le nouveau prestataire s'engage « à garantir l'emploi de 100 % du personnel affecté au marché faisant l'objet de la reprise lorsqu'elle remplit les conditions suivantes :

- appartenir expressément :

¹⁹ Source : Les Chiffres Clés, fédération des entreprises de propreté et services associés (FEP), édition 2016.

Annexe IX

- soit à l'un des 4 premiers niveaux de la filière d'emplois « exploitation » de la classification nationale des emplois (AS, AQS, ATQS et CE) et passer sur le marché concerné 30 % de son temps de travail total effectué pour le compte de l'entreprise sortante ;
 - soit à l'un des deux premiers échelons du niveau agent de maîtrise exploitation de la classification nationale des emplois (MP1 et MP2) et être affecté exclusivement sur le marché concerné ;
 - être titulaire :
 - soit d'un contrat à durée indéterminée et :
 - justifier d'une affectation sur le marché d'au moins six mois à la date d'expiration du contrat commercial ou du marché public ;
 - ne pas être absent depuis quatre mois ou plus à la date d'expiration du contrat. À cette date, seules les salariées en congé maternité seront reprises sans limitation de leur temps d'absence [...] ;
 - soit d'un contrat à durée déterminée conclu pour le remplacement d'un salarié absent qui satisfait aux conditions exprimées précédemment ;
 - être en situation régulière au regard de la législation du travail relative aux travailleurs étrangers ».
- D'autres conventions collectives prévoient la reprise du personnel, c'est le cas par exemple :
- des entreprises de prévention et de sécurité ;
 - des entreprises de restauration de collectivités ;
 - des entreprises de transport routier.

*Source : Mission d'après l'article 7 de la convention collective nationale des entreprises de propreté et services associés du 26 juillet 2011 dit de « reprise du personnel ». * Selon l'Insee, ce code fait référence à un groupe qui comprend les activités de nettoyage intérieur de bâtiments de tous types, le nettoyage extérieur de bâtiments, les activités de nettoyage spécialisé de bâtiments et les autres activités de nettoyage spécialisé, le nettoyage de machines industrielles, le nettoyage de l'intérieur de citernes de transport par route ou par mer, les activités de désinfection et de destruction des parasites dans les bâtiments et les installations industrielles, le nettoyage de bouteilles, le balayage des chaussées, le déblaiement de la neige et de la glace.*

2.1.4.2. La précarité est la première caractéristique des effectifs du secteur de la propreté

Le cœur de métier des entreprises de propreté consiste à savoir gérer le personnel.

Cela s'explique en grande partie par la spécificité des salariés de ces entreprises (cf. encadré 9) : ce personnel est à la fois **précaire, féminisé, composé d'une large part de personnes de nationalité étrangère et peu formé.**

En termes de précarité, force est de souligner que les effectifs du secteur, malgré un taux de CDI élevé (82 % en 2013), ont la **particularité de travailler en horaires décalés, à temps partiel, et d'être multi-employeurs.**

Compte tenu de l'ensemble de ces contraintes, **le travail en journée est un enjeu majeur** sur ce secteur. En effet, si une personne est employée d'une entreprise de nettoyage et travaille sur un site (voire plusieurs) le matin entre six heures et neuf heures, qu'ensuite celle-ci part travailler pour une autre entreprise, durant la journée, entre dix heures et seize heures, et que son entreprise de nettoyage décide de mettre en place le travail en journée, cette personne se trouvera dans l'incapacité de continuer à cumuler ses deux emplois. Ce cas de figure est assez fréquent dans le secteur de la propreté du fait des horaires décalés, élément essentiel du secteur. Dès lors, les experts rencontrés par la mission expliquent que si une entreprise de nettoyage décide d'instaurer le travail en journée, qui est une amélioration des conditions de travail, il est souhaitable qu'il soit le fruit d'un échange et d'un dialogue entre l'entreprise de propreté et ses salariés.

Encadré 9 : Les caractéristiques des salariés du secteur de la propreté

Les effectifs du secteur de la propreté se caractérisent par :

- leur féminisation (66 % de femmes) ;
- leur capacité d'intégration (29 % des salariés sont de nationalité étrangère (8 % dans l'UE), contre 6 % tous secteurs confondus) ;
- leur sécurité de l'emploi (82 % de contrats sont des CDI) ;
- leur temps de travail (79 % des salariés sont à temps partiel et 36 % des salariés ont plusieurs emplois) ;
- leurs horaires décalés ;
- leur rémunération relativement faible (+ 2,8 % au-dessus du Smic pour le salaire minimum conventionnel au 1er mars 2016) ;
- leur âge médian de 44 ans (50 % des salariés ont plus de 44 ans et 9 % des salariés ont moins de 26 ans) ;
- leur faible niveau de formation (54 % des salariés sont sans diplôme de formation initiale (cette part tend à diminuer) ;
- leur concentration dans les grands bassins de population (34 % des effectifs sont en Ile-de-France, 12 % en PACA-Languedoc et 10 % en Rhône-Alpes) ;
- leur différence de salaire entre hommes et femmes : les hommes sont mieux rémunérés que les femmes (en 2014, 80,9 % des femmes étaient rémunérées moins de 900 € contre 61,2 % des hommes), ce qui est lié à la fois au fait que les hommes accèdent davantage à des postes plus élevés et au fait qu'une part plus importante de femmes travaille à temps partiel (en 2013, 73 % des femmes travaillaient moins de 16h par semaine contre 27 % des hommes).

Source : Mission, d'après « Les Chiffres Clés », fédération des entreprises de propreté et services associés (FEP), édition 2016.

2.2. L'achat de prestations de nettoyage découle du choix de chaque collectivité territoriale entre internalisation et externalisation

2.2.1. La stratégie d'achats du segment des prestations de nettoyage, en conduisant à arbitrer entre l'internalisation ou l'externalisation de la prestation, relève essentiellement de la gestion des ressources humaines

La question de savoir s'il faut conserver en régie ou externaliser les prestations de nettoyage dépasse la stratégie d'achats des collectivités territoriales. En effet, **ce choix comporte un volet important lié aux ressources humaines**. La gestion des ressources humaines (GRH) tient donc une large part dans les choix d'achat de prestations de nettoyage par une collectivité. Si une collectivité territoriale décide d'internaliser les prestations de nettoyage, elle devra gérer elle-même les questions de GRH (et d'absentéisme par exemple).

Le choix entre internalisation ou externalisation dépend du statut de fonctionnaire des personnels. Il est donc fréquent qu'une collectivité territoriale ait une partie du nettoyage en régie et fasse le choix de l'externaliser progressivement en ne remplaçant pas systématiquement les départs d'agents, à la retraite notamment.

Pour sa part, **l'État a fait le choix d'externaliser ses prestations de nettoyage** en mutualisant, en standardisant et en suivant son exécution de manière fine (sa stratégie est présentée dans l'encadré 10).

Encadré 10 : La stratégie de la DAE pour l'achat des prestations de nettoyage

Le nettoyage des locaux de l'État, tous locaux confondus, représente 300 M€ de dépenses annuelles, 2,5 % du marché français et 27 000 marchés. Les ministères de la Défense, de l'Intérieur et des Finances comptent pour environ 70 % de la dépense globale de l'État sur ce segment d'achat.

Les trois leviers d'optimisation des achats de prestations de nettoyage à la direction des achats de l'État (DAE) sont la mutualisation, la standardisation et le suivi de l'exécution.

Tableau 3 : Les objectifs fixés par la DAE en matière d'achat de prestations de nettoyage

Objectifs stratégiques	Objectifs fixés par la DAE
Mutualisation des marchés	90 % de marchés mutualisés (gains attendus de 15 %)
Attribution de marchés à des PME	25 % des marchés attribués à des PME
Affectation de postes à des personnes éloignées de l'emploi	50 % du volume horaire (hors reprise de personnel)
Travail en journée	60 % des sites et 30 % des prestations de nettoyage
Produits conformes à l'écolabel européen	100 % de produits éco labellisés

Source : site internet de la DAE.

Pour réaliser ses objectifs, la DAE applique les principes suivants :

- la massification des achats : la DAE mutualise ses supports contractuels au niveau régional, via les plateformes régionales d'achat, et s'appuie sur une description standardisée des besoins pour y parvenir ;
- l'amélioration de la qualité des prestations : la DAE renforce ses exigences contractuelles et le suivi de l'exécution des prestations ;
- la performance sociale : la DAE intègre systématiquement dans ses marchés une clause d'insertion sociale, de développement du travail en journée et d'utilisation de produits de nettoyage écoresponsables.

Source : Mission d'après site et données de la DAE.

2.2.2. L'essentiel des collectivités territoriales interrogées a recours à une solution mixte, combinant personnel interne et recours à des prestations de nettoyage

2.2.2.1. De nombreuses collectivités territoriales semblent recourir à l'externalisation du nettoyage au fil du départ des titulaires

Les collectivités territoriales interrogées ont, pour la plupart, **recours à une solution mixte avec des prestations réalisées en interne et d'autres achetées à des prestataires**. Néanmoins, les pratiques en matière d'achat de prestations de nettoyage sont hétérogènes.

Bien souvent, les collectivités territoriales expliquent la tendance à l'externalisation par un taux d'absentéisme élevé, qui rend le fonctionnement en régie difficile à gérer.

En somme, c'est davantage la gestion du personnel qui est externalisée que le nettoyage en lui-même. D'autant plus que, d'après les informations rapportées à la mission, les prestations de nettoyage en régie pourraient requérir 40 % de personnel en plus par rapport à celui nécessaire pour la réalisation de la prestation par une entreprise de nettoyage.

Pour arbitrer entre régie et externalisation, une collectivité de grande taille interrogée par la mission indique prendre en compte les coûts complets des deux solutions, y compris les coûts liés à l'externalisation (la masse salariale du personnel d'encadrement interne, le coût de passation et de pilotage du marché, les charges de fonctionnement général des services supports de la collectivité). Malgré l'ensemble de ces coûts, elle explique que tout nouvel équipement est traité en externalisation notamment en raison de la réduction des effectifs d'agents d'entretien du fait des départs à la retraite ou de mobilité.

Annexe IX

Néanmoins, les collectivités territoriales rapportent pour l'essentiel une **difficulté à calculer le coût global du nettoyage en régie**.

Pour une question budgétaire, le département de la Moselle a opté pour des prestations de nettoyage externalisées à 100 % pour ses locaux (hors collèges) à la suite d'une réflexion débutée en 2010. Selon les éléments transmis à la mission, **cette solution aurait permis de réduire les coûts de plus de 20 %, révision des prix comprise, alors même que le parc immobilier à nettoyer augmentait de plus de 11 %**.

Les prestations de nettoyage requérant certaines spécificités comme le nettoyage de la vitrerie sont, d'après les questionnaires, toujours externalisées. La mission a observé que les plus petites collectivités optent généralement pour un nettoyage réalisé en régie mais comme les plus grandes, elles externalisent notamment la vitrerie.

Enfin, la mission a remarqué qu'en cas de décision d'externaliser les prestations de nettoyage, certaines collectivités territoriales intégraient un critère de proximité géographique dans les critères de choix des fournisseurs²⁰.

2.2.2.2. L'UGAP propose une offre de propreté susceptible d'intéresser les collectivités territoriales qui souhaitent externaliser la prestation

L'offre de l'UGAP est détaillée dans l'encadré 11.

À la date de la mission, 70 % des commandes enregistrées par la centrale d'achat en matière de propreté tertiaire le sont auprès des services de l'État, dans le cadre de la stratégie interministérielle arrêtée par la DAE (présentée dans l'encadré 10), et auprès des établissements publics de l'État dans le cadre de démarches volontaires.

Encadré 11 : L'offre de propreté de l'UGAP

Lancée en 2013 et finalisée en avril 2014, l'offre de propreté de l'UGAP a été déployée sur près de 5 500 bâtiments publics et a généré près de 80 M€ HT de commandes.

Construite en étroite collaboration avec la direction des achats de l'État (DAE), l'offre propose, sur trois niveaux de qualité, des prestations sur mesure d'entretien récurrent ou ponctuel de tous types de bâtiments tertiaires, d'entretien des vitreries intérieures et extérieures, y compris celles nécessitant des moyens d'accès spécifiques, et enfin, de fourniture et d'approvisionnement en consommables sanitaires. Cette offre prend également en compte les problématiques de développement durable, tant dans sa dimension environnementale (tri sélectif, produits à écolabels) que sociale (travail en journée et en continu, clause d'insertion sociale).

Pour créer son offre et construire ses marchés publics, l'UGAP procède par vagues d'achats, en agrégeant, à intervalles réguliers, les besoins exprimés par ses clients. Ce montage permet aux clients de bénéficier à la fois de la massification des achats et d'un prix strictement adapté à leurs bâtiments. La procédure de sélection des titulaires, publiée en 2013, a été organisée en **26 lots dont 19 correspondent aux anciennes régions administratives et 7 à des découpages infra régionaux** en Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. L'ensemble constitué des 57 titulaires de marchés et de leurs cotraitants, se décompose en 7 grandes entreprises, 30 petites et moyennes entreprises (PME) et 66 entreprises de taille intermédiaire (ETI). Toutes ces entreprises font appel à de la main d'œuvre locale pour réaliser les prestations.

L'UGAP demande à ses clients de remplir une fiche de recensement de besoins (FRB) dont les données sont agrégées par le système d'information pour composer les lots des mises en concurrence. Même si le renseignement de cette fiche est souvent fastidieux la première fois, elle a l'intérêt de pouvoir être modifiée au fil du temps tout en conservant le même prestataire et d'être archivée par l'UGAP.

Cette offre met **l'accent sur le suivi de l'exécution et la qualité des prestations de nettoyage**. En effet, l'UGAP indique obliger les titulaires à respecter le plan d'assurance qualité défini dans les appels

²⁰ Néanmoins, la mission rappelle le principe de non-discrimination des fournisseurs en matière d'achat. Pour davantage d'information concernant l'achat local, se reporter à l'annexe II relative à l'ingénierie des marchés.

Annexe IX

d'offre. De plus, avant le début des prestations, les plannings d'intervention et ceux des contrôles contradictoires sont programmés. Le plan d'assurance qualité prévoit également la possibilité de réaliser des contrôles inopinés et un mécanisme de pénalisation des manquements au moyen d'indemnités pouvant aller jusqu'à 15 % du montant mensuel du contrat.

Enfin, sur le site www.ugap.fr, les clients disposent de tous les éléments de suivi d'exécution des prestations récurrentes ou ponctuelles ainsi que d'indicateurs de conformité des prestations réalisées et de développement durable.

Source : Mission d'après les informations transmises par l'UGAP.

2.2.3. Les parts respectives de la régie et de l'externalisation du nettoyage sont toutefois difficiles à objectiver

2.2.3.1. Sauf dans les communes, le nettoyage des bâtiments semble majoritairement externalisé

Selon un questionnaire réalisé auprès des collectivités en février 2016²¹, **la part d'externalisation croît avec l'échelon de la collectivité** (cf. tableau 4) :

- ◆ dans les communes, seuls 22 % du nettoyage des bâtiments est externalisé (totalement ou majoritairement) ;
- ◆ dans les EPCI, cette part monte à 52 % ;
- ◆ dans les départements, à 54 % ;
- ◆ dans les régions, à 80 %.

Tableau 4 : Nettoyage des bâtiments

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Majoritairement externalisé	12%	25%	42%	40%
Majoritairement internalisé	40%	30%	33%	20%
Totalement externalisé	10%	27%	12%	40%
Totalement internalisé	38%	18%	14%	0%

Source : Questionnaire réalisé par la mission IGF-CGEFI-IGA sur le patrimoine des collectivités (194 réponses - février 2016).

²¹ Cf. rapport IGF-CGEFI-IGA sur le patrimoine des collectivités territoriales (2016). Cette mission a réalisé une enquête auprès d'élus et de responsables administratifs de collectivités, par un questionnaire ouvert en ligne en mars 2016 et diffusé aux collectivités par plusieurs associations d'élus (AMF, AdCF, ADF, ARF, AFIGESE). Le nombre de réponses s'est élevé à 56 pour les départements, 8 pour les régions, 124 réponses de communes et 74 réponses d'EPCI. Si les résultats de ce questionnaire ne sauraient constituer une vérité statistique, ils peuvent être utilisés avec, les réserves méthodologiques exposés, pour mieux appréhender les pratiques des collectivités en matière de gestion de patrimoine.

2.2.3.2. Des effectifs importants sont encore affectés au nettoyage en régie

Les collectivités territoriales conservent une part du nettoyage en interne. Le coût de ce nettoyage est dès lors fortement dépendant du nombre d'agents de la collectivité chargés de la propreté.

D'après une enquête réalisée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)²², **les agents en charge de la propreté des locaux représentaient fin 2012, 11 % des effectifs totaux des collectivités territoriales** et 77 % d'entre eux étaient titulaires (cf. tableau 5 ci-dessous). En 2012, les emplois aidés constituaient 4,8 % des effectifs des agents chargés de la propreté des locaux, alors que les emplois aidés représentaient 2,5 % de l'ensemble des agents territoriaux.

Enfin, fin 2012, les agents chargés la propreté des locaux représentaient 38,7 % des effectifs des régions, ils étaient donc le métier le plus représenté dans les régions. Il faut noter que certains métiers exercés dans les régions, notamment celui d'agent des lycées, sont issus des transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation et représentent la majorité des agents des régions.

Les coordonnateurs de l'entretien des locaux, bien moins nombreux (1 700 au total), constituent une profession masculinisée (taux de féminisation de 44,8 %) et majoritairement titulaires de la fonction publique (94,3 % en 2010).

Tableau 5 : Effectifs, taux de féminisation et répartition statutaire par métier et par famille professionnelle au 31 décembre 2012

	Effectifs	Part dans le total	Effectifs ETC *	Taux de féminisation	Part de titulaires	Part d'emplois aidés
Coordonnateur de l'entretien des locaux	1 700	0,1 %	1 700	44,8 %	94,3 %	0,0 %
Chargé de propreté des locaux	205 200	10,8 %	176 900	77,2 %	76,7 %	4,8 %

*Source : CNFPT - Observatoire de la fonction publique territoriale - Enquête nationale sur les métiers territoriaux au 31 décembre 2012. * ETC = équivalent temps complet.*

Il est intéressant de noter qu'au vu de cette enquête, **le métier de « chargé de propreté des locaux » est celui concentrant le plus d'agents au sein des collectivités territoriales** (10,8 % des effectifs).

Il souligne la **difficulté du passage d'un modèle internalisé à un choix d'externalisation du fait des garanties statutaires des personnels titulaires concernés** (les trois quarts des chargés de propreté étant titulaires).

²² Cette enquête s'appuie sur les données de plus de 2 800 collectivités et établissements publics territoriaux de toute la France (métropolitaine et DOM, hors Mayotte), récoltées pendant neuf mois par le CNFPT. En raison de leurs statuts particuliers, le personnel des administrations locales de Paris et les pompiers de Marseille ne sont pas pris en compte dans cette étude. En termes d'effectifs, des différences notables apparaissent avec les résultats issus des données du SIASP (système d'information des agents des services publics) de l'INSEE. Dans le SIASP, ne sont comptés que les postes principaux non annexes, les différences tiennent dans le fait que ce comptage ne tient pas compte des postes secondaires et des postes annexes, les effectifs s'élèvent à 1 842 300 postes principaux non annexes dans SIASP au 31 décembre 2012, contre 1 906 700 agents territoriaux au niveau national dans l'enquête nationale sur les métiers du CNFPT.

2.3. Concernant l'achat de prestations de nettoyage, le levier essentiel concerne la phase aval qui est celle du suivi de l'exécution

2.3.1. L'analyse du « juste besoin » en matière de prestations de nettoyage dépend fortement du niveau de connaissance des locaux

2.3.1.1. *Le cahier des charges doit préciser la surface à nettoyer ainsi que la fréquence du nettoyage*

En matière de prestations de nettoyage, la recherche du « juste besoin » **implique une excellente connaissance des différents sites** devant être nettoyés de la part des collectivités territoriales.

Cette connaissance doit comprendre :

- ◆ le nombre de site ;
- ◆ la surface des sites ;
- ◆ le type de sol des sites ;
- ◆ leur utilisation (bureaux, sanitaires, fréquentation régulière du public, salle de sport, jeunes enfants, stockage de nourriture, vocation culturelle, ...) ;
- ◆ leur encombrement.

Plusieurs experts du secteur du nettoyage ont rapporté à la mission la difficulté fréquente à connaître finement le besoin d'une entité (surface exacte à nettoyer, type de surface, fréquence indispensable du nettoyage, etc.).

Lorsque la collectivité territoriale connaît bien les différents sites à nettoyer, il lui revient de convenir de la fréquence à laquelle ces sites seront nettoyés, ce qui peut être réalisé d'un commun accord avec le futur prestataire. Le département de la Moselle a défini quatre types de bâtiments afin d'optimiser son analyse du besoin : il distingue ainsi (i) les centres médico-sociaux, (ii) les bâtiments à vocation purement administrative (bureaux), (iii) les bâtiments à vocation purement technique (garage, base logistique, archives départementales) et (iv) les bâtiments accueillant du public mais à vocation culturelle.

L'analyse du besoin doit aboutir à une description standardisée des besoins en mètres carrés et par type de sol. La description standardisée des besoins est la base de travail des prestataires qui répondront à l'appel d'offre. Lors de la définition du besoin, nombreuses sont les collectivités à prendre en compte le volet développement durable, comme la métropole de Brest qui a développé un plan d'action visant à prendre davantage en compte le développement durable tout en continuant de considérer le volet économique.

Afin d'optimiser les besoins, certaines collectivités territoriales choisissent de réorganiser leur lieu de travail, comme la région Centre – Val de Loire qui a mis en place des points de collecte pour les déchets volumineux.

2.3.1.2. L'inscription d'un nombre d'heures dans le cahier des charges n'est pas recommandée

Certaines collectivités territoriales prévoient dans leur cahier des charges un critère de temps de travail matérialisé par un nombre d'heures par exemple.

Cette pratique doit faire l'objet de beaucoup de prudence car elle est un indice du prêt illicite de main d'œuvre.

En effet, dans le cas d'espèce, sur l'application de l'article L. 8241-1 du code du travail qui définit le prêt illicite de main d'œuvre (cf. encadré 12) :

- ◆ l'article L. 8241-1 du code du travail pourrait s'appliquer puisque l'achat d'une prestation de nettoyage par la collectivité territoriale est une convention conclue entre cette dernière et une entreprise de droit privé ;
- ◆ le simple fait d'inscrire dans le cahier des charges un nombre d'heure ne constitue qu'un indice du prêt illicite de main d'œuvre à but lucratif, mais ne suffit pas à le caractériser ;
- ◆ si cet indice se combinait à une rémunération au nombre d'heures (et non une rémunération au forfait), le risque de prêt illicite serait d'autant plus grand (cf. indice de la rémunération du prestataire de service dans l'encadré 12) ;
- ◆ le prestataire de services indépendant doit pouvoir fournir une prestation de services précise et mettre en œuvre un savoir-faire de ses salariés dont il garde la totale maîtrise.

Encadré 12 : Le prêt illicite de main d'œuvre à but lucratif

1/ Application aux entités publiques de l'article L. 8241-1 du code du travail qui définit le prêt illicite de main d'œuvre à but lucratif

Les prêts de personnel sous contrat de travail de droit privé **entre entités ou organismes de droit public*** ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L. 8241-1 du code du travail, dans la mesure où ces entités ou organismes ne poursuivent pas de but lucratif. **Les prêts sont alors réputés à but non lucratif.**

En revanche, les prêts de personnel sous contrat de travail de droit privé **entre entités de droit privé et entités de droit public** sont soumis à l'article L. 8241-1 du code du travail dans la mesure où l'un au moins de ces organismes poursuit un but lucratif. **Les prêts de personnel salarié doivent donc être, dans ce cas, à but non lucratif** pour être conformes à l'article L. 8241-1 du code du travail.

2/ Définition du délit de prêt illicite de main d'œuvre

Le prêt de main d'œuvre à but lucratif est illicite dès lors que le seul objet d'un contrat conclu entre deux entreprises ou deux entités juridiques (dont l'un au moins est soumis au régime de droit privé et se voit appliquer le droit du travail) serait le **prêt de personnel salarié matérialisé par un transfert partiel et temporaire de leur subordination juridique au profit de l'utilisateur**. C'est ce critère principal qui distingue fondamentalement le prêt illicite de main d'œuvre de la prestation de services indépendante. De surcroît, le délit de prêt illicite de main-d'œuvre nécessite, pour être établi, que **le prêt soit exclusif et réalisé dans un but lucratif**.

Par ailleurs, le délit de marchandage, prohibé par l'article L. 8231-1 du code du travail, implique, outre la fourniture illicite de main d'œuvre à but lucratif, un préjudice pour le salarié du prestataire.

3/ Faisceau d'indices permettant de qualifier le prêt illicite de main d'œuvre

La qualification du délit de prêt illicite de main d'œuvre à but lucratif repose sur un **faisceau d'indices**, ces indices ayant été déterminés de façon prétorienne par la jurisprudence. Un seul indice ne suffit pas à qualifier l'infraction, c'est leur combinaison qui conduit aux poursuites et aux condamnations.

Une réponse ministérielle du ministère chargé du travail du 20 mars 2000 fait la synthèse des critères retenus par la jurisprudence pour apprécier le caractère licite ou non d'une opération ayant eu pour effet une mise à disposition de personnel :

- **l'encadrement des salariés** : « *le sous-traitant [ou prestataire de services] doit être le seul employeur du personnel utilisé, géré et rémunéré par lui, qu'il encadre et dirige dans l'accomplissement de sa tâche et qui demeure soumis à sa seule autorité : le personnel du sous-traitant [ou prestataire de services] ne doit pas être intégré de fait chez le donneur d'ordre [ou le client final], en jouissant notamment des mêmes conditions de travail que les salariés de ce dernier* » ;
- **un contrat commercial** : « *la sous-traitance [ou prestation de services] qui constitue dans son principe une activité légale donne lieu à l'établissement d'un contrat commercial. Le contrat doit avoir pour objet l'exécution d'une tâche nettement définie que le donneur d'ordre ne veut ou ne peut pas accomplir lui-même avec son personnel pour des raisons d'opportunité économique ou de spécificité technique* » ;
- **la rémunération du prestataire de services** : « *elle doit être fixée au départ forfaitairement en fonction de l'importance objective des travaux à réaliser sans tenir compte du nombre de salariés utilisés et du nombre d'heures qui seront effectuées, le risque de l'opération devant être assuré par le sous-traitant [ou prestataire de services]* » ;
- **le matériel utilisé à l'appui de la prestation** : « *enfin, même s'il est admis dans certains cas, la possibilité pour le personnel du sous-traitant [ou prestataire de services] d'employer le matériel de l'entreprise utilisatrice [ou donneuse d'ordre], les matériels nécessaires à l'exécution des travaux doivent être fournis par le sous-traitant [ou prestataire de services] à ses salariés* ».

Par ailleurs, le but lucratif de l'opération de prêt de main-d'œuvre consiste, au profit de l'utilisateur ou du prêteur de main-d'œuvre, en un bénéfice, un profit ou un gain pécuniaire. Le but lucratif est en général caractérisé :

- soit par le bénéfice recherché entre le coût de main d'œuvre louée et le prix facturé par le prêteur ;
- soit par le fait que l'utilisateur n'a pas à supporter les charges sociales et financières qu'il aurait dû supporter s'il avait employé ses propres salariés.

*Source : Mission d'après les éléments transmis par la direction générale du travail (12 avril 2016). * État, collectivités territoriales, établissements hospitaliers, établissement public administratif ou industriel et commercial, etc.*

2.3.2. Malgré la mutualisation des achats de prestations de nettoyage, les collectivités territoriales ne massifient pas toujours cet achat

La mutualisation et la massification des achats de prestations de nettoyage impliquent que les collectivités souhaitant mutualiser soient parvenues à réaliser une description standardisée identique de leurs besoins. Or, au regard des difficultés énoncées précédemment en matière de description standardisée, celle-ci semble être un véritable obstacle à la mutualisation des services pour beaucoup de collectivités territoriales.

Malgré cela, certaines collectivités territoriales pratiquent la mutualisation des achats de prestations de nettoyage car cela permet de réaliser des gains financiers et des gains administratifs (cf. éléments présentés plus tôt sur ce point).

L'étude de cas a permis de rassembler un nombre non négligeable d'exemples de mutualisation :

- ◆ le conseil départemental de la Moselle mutualise cet achat avec huit sites gérés en « budgets annexes », chaque site constitue un lot ;
- ◆ la ville de Paris mutualise ses prestations de nettoyage avec la région ;
- ◆ la métropole de Brest mutualise cet achat avec la ville de Brest et le centre communal d'action sociale (CCAS) depuis 2008 sous la forme d'un groupement de commande. D'après eux, cette mutualisation leur a permis de réaliser surtout des gains en matière de coûts de procédure mais pas des gains de massification car le groupement de commande est divisé en lots distincts par membre ;
- ◆ la ville de Blois, son agglomération et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) mutualisent les prestations de nettoyage au moyen d'un groupement de commande ;
- ◆ Villefranche-sur-Saône, son agglomération et le CIAS mutualisent l'achat des prestations de nettoyage depuis 10 ans par un groupement de commande et la mutualisation de personnel. Cela leur a permis de réaliser des économies et de partager les coûts ;
- ◆ la ville de Strasbourg et l'Eurométropole effectuent un groupement de commande mais l'exécution est séparée après notification et ils ont des groupes de travail avec les entreprises de nettoyage en particulier sur le suivi qualité ou les horaires continus ;
- ◆ la ville de Reims et Reims métropole ont mutualisés leurs services sur les fonctions ressources en 2008-2009 et ont eu recours à la massification des prestations de nettoyage :
 - le premier exercice, en mutualisant les prestations dans 16 lots, a permis de réaliser une économie de 15 % ;
 - le second, en réussissant à mutualiser et à diviser le marché en seulement trois lots (ville - agglomération - conservatoire régional de musique), a permis de réaliser une économie pour les collectivités de 22 %²³.

De manière générale, **le recours à la mutualisation est fréquent sur ce type de marché. Néanmoins, cela ne signifie pas forcément qu'une massification des achats a été atteinte.** En effet, les collectivités territoriales mutualisent leurs achats de prestations de nettoyage par des groupements de commande entre elles mais ce groupement de commande est alloté par lots entre ces mêmes collectivités territoriales. Par conséquent, il n'y a pas de réelle massification de l'achat puisque les collectivités territoriales ne décrivent pas leur besoin de la même manière et n'achètent pas forcément la prestation au même fournisseur. Dès lors, la mutualisation du marché permet de réaliser des gains de procédure mais pas de gains tarifaires liés au volume.

²³ Ils ont alors été contraints d'exclure les fournisseurs de petite tailles (moins de 2 M€ de chiffre d'affaire).

2.3.3. Un suivi de l'exécution de qualité est le meilleur gage d'une prestation de nettoyage réussie et satisfaisante pour les agents

Améliorer **le suivi de l'exécution et de la qualité des prestations** est la première garantie d'une optimisation de l'achat de prestations de nettoyage²⁴. De manière générale, la plupart des collectivités territoriales consultées par la mission indiquent être globalement satisfaites par les prestations de nettoyage réalisées.

2.3.3.1. Les contrôles et l'encadrement des prestations de nettoyage améliorent le suivi de l'exécution

Le suivi de l'exécution des prestations de nettoyage tient un rôle prépondérant dans le suivi qualité de ces prestations, des contrôles sont donc nécessaires. Ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes :

- ◆ l'autocontrôle ;
- ◆ le contrôle contradictoire (c'est-à-dire réalisé par un tiers) programmé ;
- ◆ le contrôle contradictoire inopiné.

Les collectivités territoriales ont donc la possibilité de **réaliser des contrôles contradictoires inopinés** et d'attribuer les pénalités prévues lorsque les contrôles révèlent des problèmes dans l'exécution des prestations (cf. *infra*).

Pour **contrôler la qualité**, les collectivités territoriales ont développé certains moyens comme :

- ◆ la ville de Villefranche-sur-Saône envoie des questionnaires de satisfaction à ses agents ;
- ◆ la ville de Blois, ainsi que l'Eurométropole de Strasbourg, mettent un « cahier de liaison » à disposition sur les sites ;
- ◆ la ville de Marseille dédie certains agents au suivi des prestations, que les prestations soient réalisées en interne ou en externe, ce qui assure en plus une homogénéité dans l'évaluation des prestations pour la collectivité territoriale ;
- ◆ le département de la Moselle pratique des contrôles inopinés et s'appuie sur une fiche progrès pour noter les prestations de nettoyage. Pour que la prestation soit conforme aux prescriptions, la note attribuée doit être supérieure ou égale à seize. Si la note est inférieure à dix un avertissement est adressé à la société et une contre-visite de qualité est organisée.

L'UGAP s'est saisi de cet enjeu important pour la qualité des prestations de nettoyage et propose au sein de son offre notamment un suivi de l'exécution en ligne et des indicateurs de conformité (pour plus d'informations, se reporter à l'encadré 11).

De plus, il a été expliqué à la mission que **le taux d'encadrement des personnels influe beaucoup sur la bonne exécution des tâches par les personnels**. Au regard de cette information, le taux d'encadrement contribue à un premier niveau de contrôle du suivi de l'exécution et donc de la qualité de la prestation. Dans cette perspective, Brest Métropole prend en compte, dans le cahier des charges, ce taux d'encadrement.

²⁴ Cf. annexe II sur l'ingénierie des marchés, dont la partie 2 évoque le suivi de leur exécution.

2.3.3.2. L'ingénierie des marchés (avenants, clause de pénalité) contribue à favoriser le suivi de l'exécution

Les experts rencontrés par la mission expliquent que le suivi de l'exécution permet d'**éviter les avenants « intempestifs »** qui augmentent le prix initial conclu dans le marché²⁵. D'après les questionnaires, il arrive que les collectivités territoriales, ne laissent pas la possibilité de créer des avenants dans leurs supports d'achats²⁶.

Toutes les collectivités territoriales interrogées affirment que **leurs supports d'achats comportent des clauses de pénalités**. Le conseil départemental de la Moselle indique attribuer des pénalités en cas de :

- ◆ non-respect dans l'exécution des prestations et des consignes écrites dans la fiche d'organisation (planning, interventions, nombre d'heures à effectuer, ...)
- ◆ factures non conformes ;
- ◆ constat de manque de consommables (papier, savon, essuie-mains, ...)
- ◆ absence du titulaire aux réunions programmées ;
- ◆ non mise à jour ou non remise de documents.

D'après les experts rencontrés par la mission, **la difficulté n'est pas tant que les marchés comportent des clauses de pénalités que de réellement les appliquer**. En effet, pour attribuer des pénalités, encore faut-il que les manquements soient constatés, ce qui renforce d'autant plus l'importance du suivi de l'exécution mentionné ci-dessus.

²⁵ Il a été rapporté à la mission que, lorsque le suivi n'est pas assuré correctement, certains prestataires ajoutent des prestations non comprises dans le prix au m² initial grâce aux avenants

²⁶ Néanmoins, certaines collectivités territoriales utilisent les avenants dans le but d'acheter la vitrerie par exemple. De manière générale, et selon l'annexe II relative à l'ingénierie des marchés et à la dématérialisation, un avenant peut modifier le contrat antérieur afin de tenir compte, selon l'article 20 du code des marchés publics :

- de sujétions imprévues, indépendantes des parties ;
- de modifications du contrat, qui ne changent pas son objet ni ne bouleversent l'économie du marché ; un avenant peut ainsi par exemple modifier les obligations du marché, par exemple en cas de modification des délais (sans que le retard ne soit imputable au titulaire) ou de réalisation de prestations supplémentaires.

ANNEXE X

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTERIELS	2
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	2
2.1. Services du Premier Ministre.....	2
2.1.1. <i>Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP).....</i>	<i>2</i>
2.2. Ministère des finances et des comptes publics.....	2
2.2.1. <i>Direction générale des finances publiques (DGFIP)</i>	<i>2</i>
2.2.2. <i>Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ)</i>	<i>3</i>
2.2.3. <i>Direction du budget (DB).....</i>	<i>3</i>
2.2.4. <i>Direction des achats de l'État (DAE)</i>	<i>3</i>
2.2.5. <i>Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE).....</i>	<i>3</i>
2.3. Ministère de l'intérieur	4
2.3.1. <i>Direction générale des collectivités locales (DGCL)</i>	<i>4</i>
2.4. Ministère des affaires sociales.....	4
2.4.1. <i>Direction générale de l'offre de soin (DGOS)</i>	<i>4</i>
3. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET D'ELUS	4
3.1. Association des régions de France (ARF).....	4
3.2. Association des départements de France (ADF).....	4
3.3. Association des communautés de France (AdCF)	4
3.4. Association des maires de France (AMF).....	5
3.5. France Urbaine.....	5
3.6. Association des petites villes de France (APVF)	5
4. DEPLACEMENTS.....	5
4.1. Région Ile-de-France.....	5
4.1.1. <i>Collectivités territoriales et opérateurs</i>	<i>5</i>
4.2. Région Rhône Alpes – Auvergne.....	6
4.2.1. <i>Services déconcentrés de l'État et opérateurs.....</i>	<i>6</i>
4.2.2. <i>Collectivités territoriales.....</i>	<i>7</i>
4.3. Région Bourgogne – Franche Comté.....	8
4.3.1. <i>Services déconcentrés de l'État</i>	<i>8</i>
4.3.2. <i>Collectivités territoriales et opérateurs</i>	<i>8</i>
4.4. Région Centre – Val de Loire	9
4.4.1. <i>Services déconcentrés de l'État</i>	<i>9</i>
4.4.2. <i>Collectivités territoriales et opérateurs</i>	<i>9</i>
4.5. Région Nord Pas de Calais – Picardie.....	11
4.5.1. <i>Services déconcentrés de l'État</i>	<i>11</i>
4.5.2. <i>Collectivités territoriales et opérateurs</i>	<i>11</i>
5. CONTACTS SANS DEPLACEMENTS.....	13
5.1. Région Provence Alpes Côtes d'Azur	13
5.1.1. <i>Services déconcentrés de l'État et établissements.....</i>	<i>13</i>

5.1.2. Collectivités territoriales.....	13
5.2. Région Aquitaine Limousin Poitou Charentes	14
5.2.1. Collectivités territoriales et opérateurs	14
5.3. Région Bretagne	14
5.3.1. Collectivités territoriales et opérateurs	14
5.4. Région Pays de la Loire.....	15
5.4.1. Collectivités territoriales.....	15
5.5. Région Alsace Champagne Ardennes Lorraine.....	15
5.5.1. Collectivités territoriales.....	15
5.6. Région Midi-Pyrénées	16
5.6.1. Collectivités territoriales.....	16
5.7. Région Normandie.....	16
5.7.1. Collectivité territoriale.....	16
5.8. Région Corse	16
5.8.1. Services déconcentrés de l'État.....	16
5.8.2. Collectivités territoriales.....	16
6. AUTRES.....	16
6.1. Union des groupements d'achats publics (UGAP).....	16
6.2. Experts et associations de professionnels des achats.....	17
6.2.1. Compagnie des dirigeants et acheteurs de France (CDAF).....	17
6.2.2. Association pour l'achat du service public (APASP).....	17
6.2.3. Association des acheteurs publics (AAP).....	17
6.3. Gestion de la fonction publique territoriale (FPT).....	17
6.3.1. Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).....	17
6.3.2. Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG).....	17
6.4. Réseaux consulaires.....	17
6.4.1. Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) ...	17
6.4.2. CCI France.....	18
6.5. Secteur de la Sécurité sociale	18
6.5.1. Groupe UGECAM (unions pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie).....	18
6.5.2. GIP Résah IDF.....	18
6.6. Secteur académique	18
6.6.1. Université de Pau et des Pays de l'Adour	18
6.7. Secteur privé	18
6.7.1. Dematis (opérateur d'une plateforme de dématérialisation des marchés).....	18
6.7.2. Efficium (entreprise de nettoyage).....	18
6.7.3. Adexgroup (distributeur de solutions d'impression).....	18
6.7.4. IBM.....	18
6.7.5. KPMG.....	19

SYNTHESE

La mission s'est appuyée sur des **entretiens avec des associations d'élus et des experts de l'achat**, ainsi que des **déplacements dans les collectivités** pour identifier les meilleures pratiques et les difficultés rencontrées en matière d'optimisation des achats.

Elle a ainsi été en **contact avec 65 collectivités territoriales**, géographiquement réparties et d'échelons territoriaux différents :

- ◆ à l'occasion de ses déplacements dans les départements du Rhône, de la Côte d'Or, du Loiret, du Loir et Cher, de l'Oise et du Nord ;
- ◆ lors de réunions de groupes de travail sur les achats ;
- ◆ par des échanges téléphoniques.

Tableau 1 : Nombre de collectivités contactées au cours de la mission

		Contacts
Conseils régionaux		1
Conseils départementaux		11
EPCI	Communautés urbaines, métropoles, communautés d'agglomération	13
	Communautés de communes	8
	Syndicats	4
Communes	Moins de 4 000 habitants	8
	Entre 4 000 et 80 000 habitants	10
	Plus de 80 000 habitants	7
Total		65

Source : Mission.

1. Cabinets ministériels

- ◆ Julien Robineau, conseiller collectivités locales au cabinet du Ministre des finances et des comptes publics
- ◆ Pierre Bergès, directeur adjoint du cabinet du Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

2. Administrations centrales

2.1. Services du Premier Ministre

2.1.1. Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP)

2.1.1.1. *Direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT)*

- ◆ André Schwob, chef du service Appui aux transformations
- ◆ Mamadou Guèye, chef du département Appui aux administrations
- ◆ Anne Cronel, directrice de projet

2.1.1.2. *Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)*

- ◆ Céline Faivre, adjointe à la cheffe du département Administration Numérique
- ◆ Philippe Vrignaud, adjoint au directeur du programme « Dîtes-le nous une fois » dans le service « Incubateur de services numériques »

2.2. Ministère des finances et des comptes publics

2.2.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

2.2.1.1. *Service des collectivités locales (SCL)*

- ◆ Nathalie Biquard, cheffe du service

2.2.1.1.1. *Bureau des comptabilités locales (CL-1B)*

- ◆ Philippe Gac, chef du bureau
- ◆ Marthe Jauvion, chef du secteur « collectivités territoriales et intercommunalités »
- ◆ Tinh-Nhu Poisson, chef du secteur « commande publique » au sein du bureau d'expertise juridique (CL1A)

Annexe X

2.2.1.1.2. Bureau de gestion comptable et financière des collectivités locales (CL-1C)

- ◆ Isabelle Ortiz, adjointe au chef du bureau
- ◆ Laurent Fabregat, chef du secteur « moyens de paiement »
- ◆ Angélique Mangane, en charge des moyens de paiement dématérialisés

2.2.1.1.3. Bureau du conseil fiscal, de la valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé (CL-2A)

- ◆ Philippe Zapletal, adjoint au chef du bureau
- ◆ Catherine Privez, cheffe du secteur « valorisation – pilotage »
- ◆ Éric Philippe, chef de la division « centralisation des comptes locaux et requêtage »

2.2.2. Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ)

- ◆ Jean Maia, directeur
- ◆ Benoît Dingremont, sous-directeur « droit de la commande publique »
- ◆ Serge Doumain, chef du bureau « économie, statistiques et techniques de l'achat public »
- ◆ Jérôme Diethoffer, chef du bureau de conseil aux acheteurs
- ◆ Karine Bala, adjointe au chef du bureau de conseil aux acheteurs

2.2.3. Direction du budget (DB)

- ◆ Vincent Moreau, sous-directeur à la cinquième sous-direction
- ◆ Pierre Lanoë, chef du bureau des collectivités locales
- ◆ Richard Bordignon, bureau des collectivités locales
- ◆ Alban Hautier, chef du bureau de la synthèse budgétaire (première sous-direction)

2.2.4. Direction des achats de l'État (DAE)

- ◆ Michel Grévoul, directeur
- ◆ Stéphane Morin, chargé de mission organisation, achats et stratégie
- ◆ Claire Darchy, directrice du département du développement des achats
- ◆ Jean-Luc Thourigny, responsable du pôle animation des plateformes régionales achat
- ◆ Patrick Badard, responsable du domaine achat informatique et télécommunications
- ◆ Patrick Drouyer, acheteur (solutions d'impression)
- ◆ Marie-Claude Nativelle, acheteuse (prestations immobilières)

2.2.5. Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)

- ◆ Régine Diyani, directrice de l'agence
- ◆ Emmanuel Spinat, directeur du programme « Facturation électronique 2017 »

2.3. Ministère de l'intérieur

2.3.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ◆ Bruno Delsol, directeur général

2.3.1.1. Sous-direction des finances locales et de l'action économique

- ◆ Rafaele Clamadieu, cheffe du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière

2.3.1.2. Département des études et des statistiques locales

- ◆ Michel Duée, chef du département des études et des statistiques locales

2.3.1.3. Sous-direction des compétences et des institutions locales

- ◆ Stéphanie Le Blanc, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- ◆ Bertrand Richard, chargé de mission des marchés publics et contrats de partenariat

2.4. Ministère des affaires sociales

2.4.1. Direction générale de l'offre de soin (DGOS)

- ◆ Jean Debeaupuis, directeur général
- ◆ Marc Bouche, adjoint au chef du programme de performance hospitalière pour les achats responsables (PHARE) au sein du bureau de l'efficacité des établissements de santé publics et privés

3. Associations de collectivités territoriales et d'élus

3.1. Association des régions de France (ARF)

- ◆ Frédéric Eon, conseiller affaires juridiques et fonction publique
- ◆ Marc Sauvage, animateur du groupe de travail « achat »

3.2. Association des départements de France (ADF)

- ◆ Pierre Monzani, délégué général
- ◆ Thomas Lecomte, conseiller

3.3. Association des communautés de France (AdCF)

- ◆ Nicolas Portier, délégué général

3.4. Association des maires de France (AMF)

- ◆ Ann-Charlotte Bérard-Walsh, conseillère technique au département des affaires juridiques

3.5. France Urbaine

- ◆ Olivier Landel, délégué général
- ◆ Éloïse Foucault, chargée de mission

3.6. Association des petites villes de France (APVF)

- ◆ Antoine Homé, secrétaire général de l'APVF et maire de Wittenheim
- ◆ Erwan Calves, chargé de mission

4. Déplacements

NB. Les populations indiquées pour les différentes collectivités territoriales sont issues de la base de la DGFIP au 1^{er} janvier 2014.

4.1. Région Ile-de-France

4.1.1. Collectivités territoriales et opérateurs

4.1.1.1. Conseil départemental des Hauts-de-Seine (1 582 000 hab.)

- ◆ Maïka Aubry-Ngatsing, directrice de la commande publique
- ◆ Emmanuelle Ceccaldi-Guerrini, responsable du service achat, administration générale, attractivité du territoire et solidarités
- ◆ Véronique Rousseau, adjointe au service contentieux et coordination générale

4.1.1.2. Ville de Paris (2 275 000 hab.)

- ◆ Guillaume Robert, directeur des finances et des achats
- ◆ David Cauchon, sous-directeur des achats
- ◆ Marie-Aline Romagny, cheffe du service
- ◆ Frédérique Dumon-Deguettes, cheffe du domaine « informatique et télécommunication »
- ◆ Richard Croquet, chef du domaine « fonctionnement des services »
- ◆ François Coureau, acheteur expert, adjoint au chef de domaine « fonctionnement et services »

4.1.1.3. Établissement public territorial (EPT) Grand Paris- Seine Ouest (312 000 hab.)

- ◆ Oscar Alvarez, directeur-adjoint commande publique

4.1.1.4. *Établissement public territorial (EPT) Plaine Commune (414 000 hab.)*

- ◆ Omer Laurin, directeur de la commande publique

4.1.1.5. *Ville de Sceaux (20 500 hab.)*

- ◆ Élise Hehn, juriste marchés publics

4.1.1.6. *GIP Maximilien*

- ◆ Alexis Boudard, directeur
- ◆ Flora Vigreux, directrice adjointe

4.2. Région Rhône Alpes – Auvergne

4.2.1. Services déconcentrés de l'État et opérateurs

4.2.1.1. *Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)*

- ◆ Géraud d'Humières, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales
- ◆ Bruno Coutelier, chargé de mission immobilier et achats de l'État
- ◆ Anaïs Le Gouallec, mission immobilier et achats de l'État

4.2.1.2. *Secrétariat général de la préfecture du Rhône*

- ◆ Denis Bruel, secrétaire général adjoint, sous-préfet de l'arrondissement de Lyon
- ◆ Nathalie Pichon, directrice de la direction interministérielle d'appui
- ◆ Nathalie Chaize, cheffe du bureau de la politique immobilière de l'État à la direction d'appui interministérielle
- ◆ Stéphane Trontin, directeur adjoint à la direction des libertés publiques et de l'administration départementale
- ◆ Aurélie Darpheuille, cheffe du bureau de la commande publique, de la coopération et de la fonction publique des collectivités locales à la direction des libertés publiques et de l'administration décentralisée

4.2.1.3. *Cellule d'information juridique aux acheteurs publics (CIJAP) au sein de la direction régionale des finances publiques*

- ◆ Bruno Lozach, responsable du pôle commande publique
- ◆ Christian Terme, adjoint en charge de la CIJAP

4.2.1.4. *Direction interrégionale Centre-Est de l'UGAP*

- ◆ Pierre Pichon, directeur interrégional
- ◆ Frédéric Robelin, directeur régional

4.2.2. Collectivités territoriales

4.2.2.1. Métropole du Grand Lyon (1 328 000 hab.¹)

- ◆ Olivier Nys, directeur général
- ◆ Michel Soulas, délégué général adjoint en charge des ressources
- ◆ Stéphanie Burlet, directrice des affaires juridiques et commande publique

4.2.2.2. Ville de Lyon (500 000 hab.)

- ◆ Claude Soubeyrand, directeur général des services
- ◆ Catherine Alberti-Jullien, directrice des finances
- ◆ Denis Galliano, directeur de la commande publique
- ◆ David Grangy, responsable du service achats

4.2.2.3. Ville de Villeurbanne (147 000 hab.)

- ◆ Jean-Paul Bret, maire de Villeurbanne
- ◆ Éric Grignard, directeur général des services
- ◆ Clarence Baradas, directrice générale adjointe ressources et relations sociales
- ◆ Laurent Argentieri, direction des affaires juridiques, de la commande publique et du patrimoine
- ◆ Jessica Cohen, responsable des achats de fournitures
- ◆ Jean-Pierre Imbert, directeur général des services techniques

4.2.2.4. Ville de Vénissieux (61 000 hab.)

- ◆ Emeric Grégoire, directeur des finances

4.2.2.5. Ville de Vaulx-en-Velin (43 500 hab.)

- ◆ Romain Le Borgne, directeur général adjoint, en charge de la commande publique, finances et patrimoine bâti

4.2.2.6. Communauté d'agglomération Villefranche, Beaujolais, Saône (78 500 hab.)

- ◆ Jean-Yves Nenert, directeur territorial chargé de l'administration générale et de la commande publique

4.2.2.7. Commune de Villefranche-sur-Saône (36 000 hab.)

- ◆ Christian Pradel, directeur général adjoint, chargé des finances, de la commande publique et du contrôle de gestion

¹ Le périmètre correspond à la communauté urbaine de Lyon en 2014.

4.2.2.8. Commune de Saint-Priest (43 000 hab.)

- ◆ Pascal Alban, directeur des marchés publics
- ◆ Maria Gaignon, service finances
- ◆ Julien Guiguet, contrôleur de gestion

4.3. Région Bourgogne – Franche Comté

4.3.1. Services déconcentrés de l'État

4.3.1.1. Préfecture de la Côte d'Or

- ◆ Marie-Hélène Valente, secrétaire générale
- ◆ Patrick Thabard, directeur du service des collectivités locales

4.3.2. Collectivités territoriales et opérateurs

4.3.2.1. Conseil régional

- ◆ Florence Trinh, directrice de la commande publique et des affaires juridiques

4.3.2.2. GIP E-Bourgogne

- ◆ Gilles Delamarche, directeur
- ◆ Daniel Coissard, chef de projets
- ◆ Maciej Murmylo, chef de projets

4.3.2.3. Conseil départemental de Côte d'Or (526 000 hab.)

- ◆ Xavier Barrois, directeur général des services
- ◆ Marc Dubreuil, directeur général adjoint, en charge du pôle ressources
- ◆ Thierry Malarmé, Directeur de la commande publique et de la valorisation immobilière
- ◆ Naïma Pinto, cheffe du service achats généraux

4.3.2.4. Autres collectivités

4.3.2.4.1. Communauté de communes de Rives-de-Saône (21 000 hab.²)

- ◆ Véronique Charton, responsable du service des marchés publics

² Le périmètre correspond à la communauté de communes de Rives Saône Saint-Jean Seurre.

Annexe X

4.3.2.4.2. Communauté de communes d'Ouche et Montagne (11 000 hab.)

- ◆ Patrick Seguin, vice-président chargé des achats et marchés publics

4.3.2.4.3. Communauté de communes de Mirebellois (9 000 hab.)

- ◆ Carole Aubert, responsable des achats et marchés publics

4.3.2.4.4. Commune de Selongey (2 500 hab.)

- ◆ Laurence Weaber, directrice générale des services

4.3.2.4.5. Commune de Brazey-en-Plaine (2 500 hab.)

- ◆ Jean-Luc Boillin, premier adjoint de la commune et représentant du président du syndicat intercommunal des eaux de Brazey-en-Plaine (SIAEP)

4.4. Région Centre – Val de Loire

4.4.1. Services déconcentrés de l'État

4.4.1.1. Préfecture du Loir et Cher

- ◆ Yves Le Breton, préfet
- ◆ Simon Martin, chef du bureau des collectivités locales

4.4.2. Collectivités territoriales et opérateurs

4.4.2.1. Conseil régional et Centr'Achats

- ◆ Marc Sauvage, directeur des achats et services juridiques
- ◆ Christelle Guintard, chargée de mission à Centr'Achats

4.4.2.2. Département du Loiret (660 000 hab.)

4.4.2.2.1. Conseil départemental du Loiret et Approlys

- ◆ Jean-Charles Manrique, directeur général des services du conseil départemental et directeur d'Approlys
- ◆ Martin Launay, directeur général adjoint, en charge du pôle performance de la gestion publique
- ◆ Sylvie Darmoun-Herdhuin, directrice de la commande publique durable

Annexe X

4.4.2.2.2. *Ville et communauté d'agglomération d'Orléans – Val de Loire (118 000 hab. pour Orléans et 282 000 hab. pour la communauté d'agglomération)*

- ◆ Alexis Choutet, directeur général adjoint, en charge des ressources et des fonctions supports
- ◆ Émilie Deschamps, responsable du service achats
- ◆ Élodie Mao, responsable du service des marchés publics

4.4.2.2.3. *Commune d'Olivet (20 000 hab.)*

- ◆ Nicolas Viard, directeur général adjoint, en charge des ressources
- ◆ Gwendoline Ingelaere, responsable de la commande publique

4.4.2.2.4. *Commune de Saint-Jean de la Ruelle (17 000 hab.)*

- ◆ Priscilla Pelghazzi, responsable du pôle affaire juridiques

4.4.2.2.5. *Commune de la Ferté Saint-Aubin (7 300 hab.)*

- ◆ Manon Nore, responsable du service des marchés publics

4.4.2.2.6. *Saint-Denis de l'Hôtel (3 000 hab.)*

- ◆ Bénédicte Roussel, directrice générale des services

4.4.2.2.7. *Chevilly (2 600 hab.)*

- ◆ Claire Sicard, secrétaire générale

4.4.2.3. **Département du Loir et Cher**

4.4.2.3.1. *Conseil départemental du Loir et Cher (331 500 hab.)*

- ◆ Maurice Leroy, président
- ◆ Olivier de Brabois, directeur général des services
- ◆ Véronique Rogez, directrice de la commande publique

4.4.2.3.2. *Ville de Blois (48 500 hab.) et agglomération de Blois Agglopolys*

- ◆ Franck Boitel, directeur de l'administration générale

4.4.2.3.3. *Communauté de communes Beauce – Val de Loire (22 000 hab.)*

- ◆ Marc Fesneau, président de la communauté de communes et maire de Marchenoir
- ◆ Cécile Gay, directrice générale des services

Annexe X

4.4.2.3.4. *Communauté de communes de Cher à la Loire (14 000 hab.)*

- ◆ Johan Vibert-Roulet, directeur général des services

4.4.2.3.5. *Communauté de communes de Beauce Oratorienne*

- ◆ Michel Beaumont, président de la communauté de communes et maire-adjoint de la commune d'Ouzouer Le Marché

4.5. Région Nord Pas de Calais – Picardie

4.5.1. Services déconcentrés de l'État

4.5.1.1. *Secrétariat général de la préfecture de l'Oise*

- ◆ Blaise Goutray, secrétaire général

4.5.2. Collectivités territoriales et opérateurs

4.5.2.1. *Département de l'Oise*

4.5.2.1.1. *Conseil départemental de l'Oise (806 000 hab.)*

- ◆ Jérôme Bascher, vice-président chargé de l'administration générale et des finances, président de Cap'Oise
- ◆ Xavier Péneau, directeur général des services
- ◆ Sébastien Pernaudet, directeur général adjoint, en charge des finances et de la modernisation
- ◆ Lyonnell Bossier, directeur général adjoint, en charge de l'aménagement et de la mobilité
- ◆ Fatiha Diker, directrice de la commande publique
- ◆ Sylvie Legendre, directrice des moyens logistiques
- ◆ Pierre Gladieux, chargé de mission

4.5.2.1.2. *Centrale d'achat public de l'Oise-Picardie (Cap'Oise-Picardie)*

- ◆ Olivier de Cointet, délégué général

4.5.2.1.3. *Communauté de communes des Sablons (35 000 hab.)*

- ◆ Martine Legrand, directrice générale des services de la communauté de communes et du syndicat mixte d'assainissement des Sablons (SMAS)

Annexe X

4.5.2.1.4. Communauté de communes de Picardie Verte (33 000 hab.)

- ◆ Philippe Adde, directeur général des services

4.5.2.1.5. Commune d'Orry la Ville (3 500 hab.)

- ◆ Martine Jeudon, directrice générale des services adjointe

4.5.2.1.6. Commune de Fitz-James (2 500 hab.)

- ◆ Odile Borgoo, secrétaire

4.5.2.1.7. Commune de Marseille-en-Beauvaisis (1 300 hab.)

- ◆ Marc Dubut, maire

4.5.2.1.8. Commune de Froissy (900 hab.)

- ◆ Catherine Sabbagh, maire

4.5.2.1.9. Syndicat intercommunal pour la piscine de Montataire (SIPM)

- ◆ Dominique Clerice, directeur

4.5.2.2. Département du Nord

4.5.2.2.1. Conseil départemental du Nord (2 579 000 hab.)

- ◆ Christophe Picard, directeur général des services
- ◆ Virginie Pradeilles, directrice générale adjointe, en charge des ressources
- ◆ Anne-Marie Bross, directrice de la commande publique
- ◆ Marc Vaneekhoutte, directeur des systèmes d'information

4.5.2.2.2. Centre de gestion du Nord

- ◆ Jean-Jacques Treels, directeur général
- ◆ Guy Decloquement, directeur des affaires financières
- ◆ Sylvain Defromont, directeur des systèmes d'information

4.5.2.2.3. Ville de Lille (234 000 hab.)

- ◆ Gaëtan Kerkains, directeur de la commande publique
- ◆ Karine Melin, directrice achats de travaux et marchés complexes

Annexe X

4.5.2.2.4. Commune de Lambersart (29 000 hab.)

- ◆ Nicolas Sgar, directeur général adjoint, en charge des ressources internes
- ◆ Julie Maubailly, cheffe du service des marchés publics

4.5.2.3. Département du Pas-de-Calais

4.5.2.3.1. Communauté urbaine de Dunkerque (204 000 hab.)

- ◆ Jean-Christophe Carouille, responsable de la commande publique

4.5.2.3.2. Cherbourg en Cotentin (85 000 hab.³)

- ◆ Christelle Oréal, directrice de la commande publique

5. Contacts sans déplacements

5.1. Région Provence Alpes Côtes d'Azur

5.1.1. Services déconcentrés de l'État et établissements

5.1.1.1. Direction départementale de la protection des populations (DDPP) du Var

- ◆ Joël Bonaric, directeur départemental adjoint

5.1.2. Collectivités territoriales

5.1.2.1. Conseil départemental des Alpes-Maritimes (1 081 000 hab.)

- ◆ Marie-Claude Santini, directrice général adjointe, en charge des ressources et moyens

5.1.2.2. Aix-Marseille Provence Métropole (1 054 000 hab.⁴)

- ◆ Christophe Hannequin, directeur de la commande publique

5.1.2.3. Métropole de Nice Côte d'Azur (540 000 hab.⁵)

- ◆ Wilfrid Espi

³ Le périmètre correspond à Cherbourg-Octeville en 2014.

⁴ Le périmètre correspond à Marseille Provence Métropole en 2014.

⁵ Le périmètre est la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur en 2012 (Insee).

5.1.2.4. Ville de Marseille (859 500 hab.)

- ◆ Pascale Longhi, directrice de la commande publique

5.2. Région Aquitaine Limousin Poitou Charentes

5.2.1. Collectivités territoriales et opérateurs

5.2.1.1. Conseil régional

- ◆ Gwenn Brezel, directrice de la commande publique

5.2.1.2. Centre de gestion des Landes

- ◆ Dominique Savary, directeur

5.2.1.3. Métropole de Bordeaux (741 000 hab.⁶)

- ◆ Sabine Peluhet, directrice de la performance de l'achat

5.3. Région Bretagne

5.3.1. Collectivités territoriales et opérateurs

5.3.1.1. Conseil régional

- ◆ Jérôme Bastin, directeur général des services
- ◆ Pierre Villeneuve, directeur des affaires juridiques et de la commande publique

5.3.1.2. Brest Métropole (213 000 hab.)

- ◆ Romain Tournereau, chef de la division de la commande publique

5.3.1.3. Syndicat mixte Mégalis Bretagne

- ◆ Hervé Le Norcy, directeur général
- ◆ Muriel Chabert, directrice en charge de la modernisation des administrations et des services numériques
- ◆ Sébastien Dekeyser, chargé de mission

⁶ Le périmètre est la communauté urbaine de Bordeaux en 2014.

5.3.1.4. Association « Breizh Small Business Act »

- ◆ Céline Faivre, co-fondatrice

5.3.1.5. Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Finistère

- ◆ Josic Maignan, directeur administratif et financier

5.4. Région Pays de la Loire

5.4.1. Collectivités territoriales

5.4.1.1. Le Mans Métropole (203 500 hab.)

- ◆ Fabienne Amiard, directrice des marchés publics

5.5. Région Alsace Champagne Ardennes Lorraine

5.5.1. Collectivités territoriales

5.5.1.1. Conseil départemental du Bas-Rhin (1 099 500 hab.)

- ◆ Jonathan Bisot Lefevre, directeur des finances et de la commande publique
- ◆ Jean-Sébastien Pietri, chef du service de la commande publique

5.5.1.2. Conseil départemental de Moselle (1 045 000 hab.)

- ◆ Brigitte Ruyer, directrice générale adjointe

5.5.1.3. Euro-métropole de Strasbourg (477 500 hab.) et ville de Strasbourg

- ◆ Bruno Koebel, directeur du service achats et marchés publics

5.5.1.4. Grand Nancy (260 000 hab.)

- ◆ Pierre-Philippe Doyette

5.5.1.5. Ville de Reims (185 000 hab.)

- ◆ Guillaume Laffineur, chef du service des achats

5.6. Région Midi-Pyrénées

5.6.1. Collectivités territoriales

5.6.1.1. Toulouse Métropole (727 000 hab.)

- ◆ Catherine Humbert, directrice de la commande publique

5.7. Région Normandie

5.7.1. Collectivité territoriale

5.7.1.1. Conseil départemental de l'Orne (290 000 hab.)

- ◆ René Cornec, directeur général des services

5.8. Région Corse

5.8.1. Services déconcentrés de l'État

5.8.1.1. Secrétariat général pour les affaires de Corse

- ◆ François Le Bon, chef de la mission régionale achats-mutualisations

5.8.2. Collectivités territoriales

5.8.2.1. Ville de Bastia (44 000 hab.)

- ◆ Didier Medori, directeur général adjoint, en charge des ressources

6. Autres

6.1. Union des groupements d'achats publics (UGAP)

- ◆ Alain Borowski, président –directeur général
- ◆ Isabelle Delruelle, directrice générale adjointe
- ◆ Olivier Matigot, directeur délégué aux opérations

6.2. Experts et associations de professionnels des achats

6.2.1. Compagnie des dirigeants et acheteurs de France (CDAF)

- ◆ Marc Sauvage, président

6.2.2. Association pour l'achat du service public (APASP)

- ◆ Jean-Marc Peyrical, président de l'association
- ◆ Christiane Maslanka, déléguée générale
- ◆ Daniel Maslanka, vice-président
- ◆ Guy Jomin, vice-président
- ◆ Aude Boilley-Rayroles, membre et directrice d'achat à l'AP-HP
- ◆ Clodyne Samuel de Lacroix, membre et directrice des achats à la CCI Paris Ile-de-France

6.2.3. Association des acheteurs publics (AAP)

- ◆ Alain Bénard, vice-président

6.3. Gestion de la fonction publique territoriale (FPT)

6.3.1. Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

- ◆ Christophe Lepace, directeur Observatoire et Prospective
- ◆ Anne Rinnert, responsable du pôle juridique
- ◆ Agnès Dieuzeide, responsable de la commande publique

6.3.2. Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG)

- ◆ Thierry Sénamaud, directeur
- ◆ Anne Guibert, juriste chargée de mission
- ◆ Cindy Laborie-Lenormand, juriste chargée de mission

6.4. Réseaux consulaires

6.4.1. Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

- ◆ François Moutot, directeur général
- ◆ René Doche, directeur général adjoint

6.4.2. CCI France

- ◆ Sylvie Besche, responsable du pôle process et marchés, au sein de la direction des processus et performances

6.5. Secteur de la Sécurité sociale

6.5.1. Groupe UGECAM (unions pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie)

- ◆ Michelle Carzon, directrice
- ◆ Véronique Besse, responsable du département support
- ◆ Mathieu Lutz, responsable « achats »

6.5.2. GIP Résah IDF

- ◆ Dominique Legouge, directeur
- ◆ Charles-Edouard Escurat, directeur adjoint
- ◆ Alexandra Donny, secrétaire générale

6.6. Secteur académique

6.6.1. Université de Pau et des Pays de l'Adour

- ◆ David Carassus, professeur en sciences de gestion
- ◆ Brice Malm, doctorant

6.7. Secteur privé

6.7.1. Dematis (opérateur d'une plateforme de dématérialisation des marchés)

- ◆ Régis Legros, président-directeur général

6.7.2. Efficium (entreprise de nettoyage)

- ◆ Jean-François Renault, président

6.7.3. Adexgroup (distributeur de solutions d'impression)

- ◆ Guillaume Guez, directeur général

6.7.4. IBM

- ◆ Didier Menuisier, directeur business développement pour le secteur public

Annexe X

- ◆ Martial Fedeli, directeur d'affaires, secteur public
- ◆ Bertrand de Saint-Exupéry, *associate partner*, secteur public

6.7.5. KPMG

- ◆ Françoise Larpin, directrice nationale secteur public

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIECE JOINTE N° 1 LETTRE DE MISSION

PIECE JOINTE N° 2 TABLE DE CONCORDANCE ENTRE LES ARTICLES DU CODE DES MARCHES PUBLICS ET CEUX DE L'ORDONNANCE N°2015-899 DU 23 JUILLET 2015 ET DU DECRET N° 2016-36 DU 25 MARS 2016

PIECE JOINTE N° 3 SUPPORT DE PRESENTATION DU RAPPORT



LE MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

LA MINISTRE DE LA DECENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE SECRETAIRE D'ETAT
CHARGE DU BUDGET

Paris, le **26 NOV. 2015**

Madame la cheffe du service de l'inspection générale
des finances

Monsieur le chef du service de l'inspection générale
de l'administration

OBJET : Revue des dépenses – Mission sur la fonction achats des collectivités territoriales.

D'après les comptes de gestion centralisés des collectivités territoriales par la direction générale des finances publiques, les comptes de classe 60 et leur déclinaison « Achats et variations de stocks » des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent 9 Md€ en 2013 et 2014. Pour autant, l'ensemble des achats des collectivités territoriales ne semble pas retracé dans cette classe de comptes et il paraît nécessaire d'avoir une vision synthétique mais exhaustive des montants engagés par les collectivités à ce titre.

Du fait des contraintes croissantes pesant sur la section de fonctionnement des budgets des collectivités territoriales, tant en recettes avec la baisse des dotations de l'Etat, qu'en dépenses avec une croissance dynamique des dépenses de fonctionnement, l'amélioration et la rationalisation des achats des collectivités est une piste intéressante pour réaliser des économies en section de fonctionnement. Les collectivités ont notamment intérêt à mutualiser leurs achats pour se prémunir des fluctuations de prix, pour réaliser des économies d'échelle et pouvoir faire des achats de meilleure qualité.

Dans ce contexte, et compte tenu des enjeux budgétaires importants que représentent la fonction achats des collectivités territoriales, nous souhaitons que vos services conduisent une revue de dépenses dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Dans un premier temps, vous fournirez une définition et une évaluation des dépenses d'achats des collectivités territoriales.

Dans un second temps, vous vous pencherez sur les bonnes pratiques en termes de mutualisation, notamment sur la base d'initiatives existantes comme le développement des mutualisations intercommunales ou les groupements d'achat et préconiserez des modes de diffusion de ces bonnes pratiques à destination des collectivités territoriales.

Vos travaux devront s'inscrire dans la perspective de leur éventuelle intégration aux prochaines lois financières. Vous accorderez, en conséquence, une grande importance au chiffrage de vos propositions, à leur caractère opérationnel ainsi qu'à leur calendrier de mise en œuvre. Nous souhaitons en particulier que vous documentiez les gains que génèreraient les différents scénarios de réformes que vous établirez. Conformément à la volonté du Gouvernement de rétablir l'équilibre des finances publiques par des mesures de maîtrise de la dépense publique, ces travaux devront a minima permettre de documenter une cible d'économies pour l'ensemble des administrations publiques de 500 M€.

Afin de faciliter l'appropriation de vos conclusions par les collectivités territoriales, vous veillerez à prendre l'attache des associations d'élus et de collectivités territoriales.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois de février 2016. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'année 2016.



Michel SAPIN



Marylise LEBRANCHU



Christian ECKERT

PIECE JOINTE N°2 : TABLE DE CONCORDANCE

Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 applique les mesures prévues par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, elle-même prise pour transposer les directives européennes du 28 mars 2014 et simplifier la structure juridique existante.

Tableau 1 : Rapprochement entre les articles cités par la mission issus du code des marchés publics (CMP) et ceux des textes issus de la réforme de 2014-16

Articles du code des marchés publics (CMP) cités par la mission (objet)	Articles de l'ordonnance du 23 juillet 2015 reprenant l'objet	Articles du décret du 25 mars 2016 reprenant l'objet
Article 1 (<i>accords-cadres</i>)	Article 4	Articles 78 à 80
Article 5 (<i>définition du besoin</i>)	Article 30	Articles 4 à 11
Article 8 (<i>groupement de commande</i>)	Article 28	-
Article 9 (<i>centrale d'achat</i>)	Articles 26 et 27	-
Article 10 (<i>allotissement</i>)	Article 32	Article 12
Article 14 (<i>clauses</i>)	Article 38	
Article 15 (<i>réservation des marchés</i>)	Articles 36 et 37	Articles 13 et 14
Article 20 (<i>avenant</i>)	Article 65	Articles 139 et 140
Article 22 (<i>commission d'appel d'offres</i>)	Article 101, 3° modifiant le code général des collectivités territoriales (CGCT)	Article 89
Article 26 (<i>seuils</i>)	-	Articles 25 à 27 + Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique
Article 27 (<i>computation des seuils</i>)	-	Articles 20 à 23
Article 28-III	-	Article 30
Article 33 (<i>procédure d'appel d'offres</i>)	-	Articles 66 à 70
Article 35 (<i>procédure négociée</i>)	-	Article 74
Article 39-1 (<i>profil d'acheteur</i>)	-	Articles 31 et 32
Article 40 (<i>seuils de publicité</i>)	-	Articles 34 et 35
Article 42 (<i>règlement de consultation</i>)	-	-
Article 50 (<i>variantes</i>)	-	Article 58
Article 52 (<i>sélection des candidatures</i>)	Article 51	Article 55
Article 53 (<i>critères de sélection</i>)	Article 52	Article 62
Article 54 (<i>dispositif d'enchères électroniques</i>)	-	Articles 84 et 85
Article 55 (<i>offre anormalement basse</i>)	Article 53	Article 60
Article 70-1 (<i>partenariat d'innovation</i>)	-	Articles 93 à 95
Article 72 (<i>marché à tranches conditionnelles</i>)	-	Article 77
Article 76 (<i>accords-cadres</i>)	-	Articles 78 à 80
Article 77 (<i>marché à bons de commande</i>)	-	Articles 78 à 80
Articles 131 et 133 (<i>données relatives aux marchés</i>)	Article 56	Article 107

Source : Mission d'après éléments transmis par la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers le 6 avril 2016.



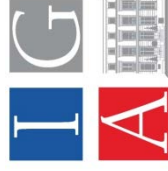
MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Mission sur les achats des collectivités territoriales

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Introduction

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

Propositions de la mission

Scénarios de gains au niveau macro

Rappel du contexte de la revue de dépenses

- 4 revues de dépenses prévues par la LFI 2016, portant sur le champ des collectivités locales
 - Fonction achats
 - Patrimoine
 - Budgets annexes
 - FCTVA
- **Objectifs principaux dans la lettre de mission sur la fonction achats des collectivités**
 - Fournir une définition et une évaluation des dépenses d'achats des collectivités territoriales
 - Se pencher sur les bonnes pratiques en termes de mutualisation, notamment sur la base d'initiatives existantes
 - Préconiser des modes de diffusion de ces bonnes pratiques à destination des collectivités
 - Documenter les gains qui seraient générés par les scénarios de réforme établis

Méthodologie de la mission (janvier à mars 2016)

- **Rencontres et contributions**
 - Associations d'élus
 - Experts de l'achat
 - 65 collectivités territoriales (4 conseils régionaux, 11 conseils départementaux, 25 EPCI et 25 communes)
- **Parangonnage**
 - En France : dans l'État et le secteur hospitalier
 - À l'étranger : Allemagne, Royaume-Uni, Corée du Sud
- **Analyse qualitative de la maturité de la fonction achats dans les collectivités**
- **Analyse quantitative des dépenses d'achats courants entre 2010 et 2014**
- **Étude de cas sur deux segments d'achat**
 - Solutions d'impression
 - Prestations de nettoyage

Introduction

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

Propositions de la mission

Scénarios de gains au niveau macro

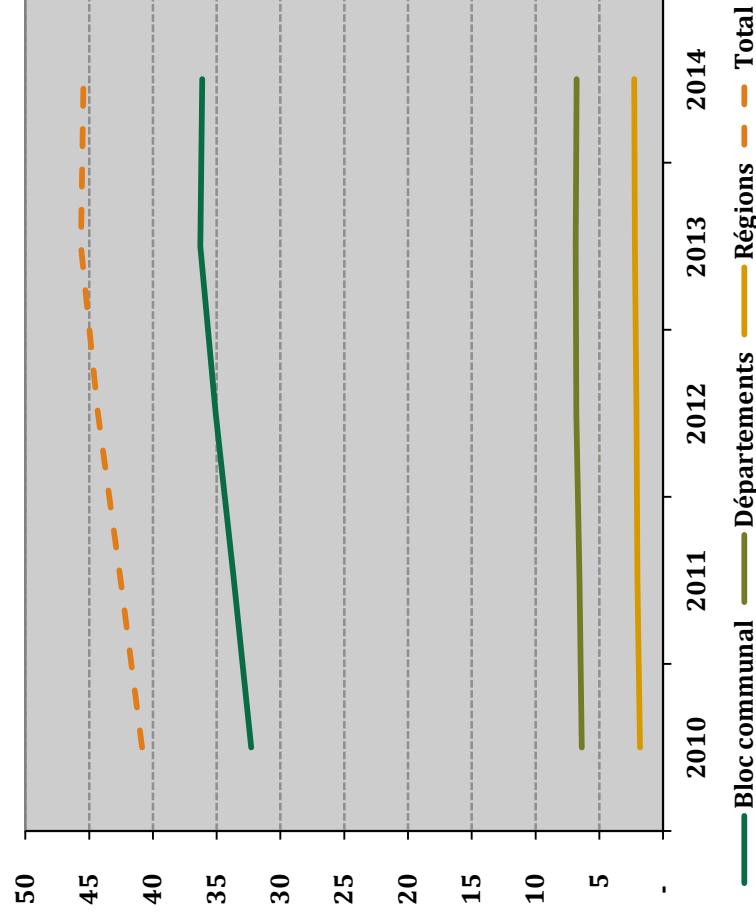
Le paradoxe d'une dépense importante et dynamique...

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Périmètre du « plus petit dénominateur commun » retenu par la mission

- **Collectivités territoriales au sens large**
 - Communes
 - EPCI à fiscalité propre ou non
 - Conseils départementaux
 - Conseils régionaux
- **Territoire national**, métropolitain et ultra-marin pour le chiffrage global
- **Budgets principaux et budgets annexes**
- **Dépenses d'achats courants :**
 - Intégralité des achats relevant de la section de fonctionnement
 - Dépenses relevant de la section d'investissement et participant de la gestion courante interne de la collectivité (notamment les parcs mobilier, informatique et automobile)

Évolution des achats courants des collectivités territoriales entre 2010 et 2014 (en Mds €)



Source : DGFiP, retraitements de la mission.

... mais d'un sujet peu investi par les collectivités territoriales

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Achat des collectivités territoriales marqué par le souhait de mobiliser le tissu économique local

- **Préoccupation double**
 - Enjeu politique
 - Enjeu économique
- **Cadre de la commande publique fondé sur l'égalité de traitement mais qui n'interdit pas au pouvoir adjudicateur de préparer son marché de sorte qu'un maximum de petites entreprises puissent y répondre**



- **Exemple de l'achat et de l'approvisionnement de denrées alimentaires en circuit court**
- **Exemple de l'expérience bretonne de mesure des achats locaux : entre janvier 2013 et mai 2015, 49% du montant des marchés du CR Bretagne avaient des titulaires bretons (source : My Breizh Open Data)**

Faible structuration de la fonction achats des collectivités territoriales

- **Degré de portage stratégique** : rares sont les collectivités à faire de l'achat une priorité et les élus semblent assez réticents à se départir de ce lien privilégié avec le tissu économique
- **Degré d'organisation** : la commande publique s'est historiquement développée selon une logique juridique, le premier enjeu étant de maîtriser le risque de contentieux
- **Degré de professionnalisation** : la majorité des agents en charge de l'achat sont des juristes responsables des marchés
- **Degré d'optimisation des pratiques d'achat** : l'achat est surtout perçu comme un acte juridique et procédural ; les services privilégient une gestion administrative des marchés aux relations directes avec les fournisseurs
- **Degré de pilotage de l'achat** : les collectivités ont globalement peu développé d'outils de pilotage et disposent rarement d'une cartographie globale des achats pour identifier leurs principaux achats et fournisseurs

Introduction

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

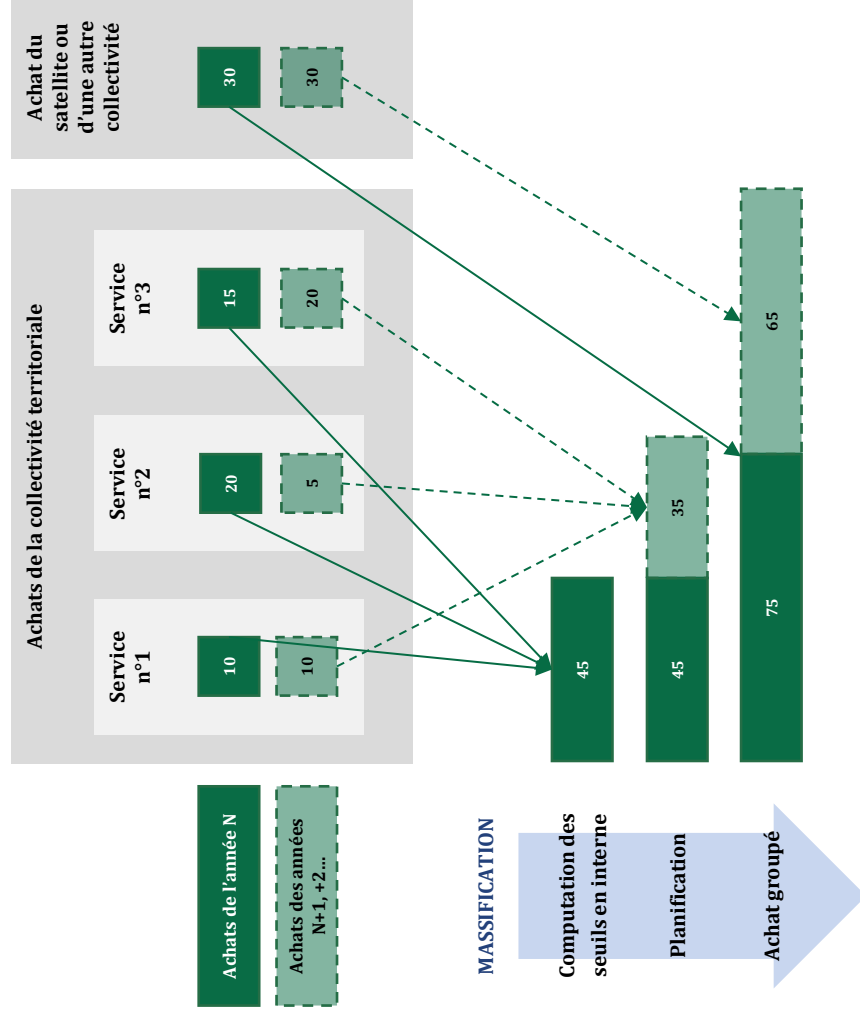
Propositions de la mission

Scénarios de gains

Le premier levier est incontestablement celui de la massification

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Massifier en centralisant, en planifiant et en groupant les achats



Analyser et pondérer les risques et gains attendus de la massification

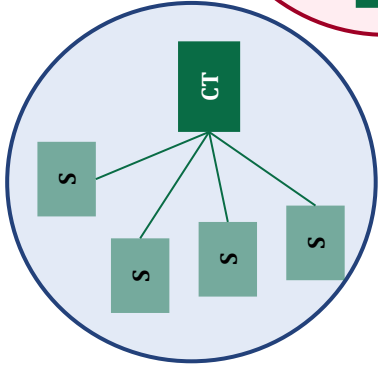
- **Anticiper les difficultés inhérentes à la massification**
 - Le prix ne doit pas être considéré comme l'unique déterminant de l'achat
 - Le risque d'éviction des TPE-PME doit être relativisé
 - La massification pourrait conduire, à moyen ou long terme, à réduire la concurrence
- **Ne pas surestimer les opportunités liées à la massification**
 - Elle est le premier levier permettant d'obtenir des gains rapides et visibles, crédibilisant la démarche d'optimisation des achats
 - Elle doit être complétée par la mobilisation d'autres leviers, avec une approche globale du processus d'achat

Les instruments d'achat groupé constituent de réelles opportunités de mutualisation (1)

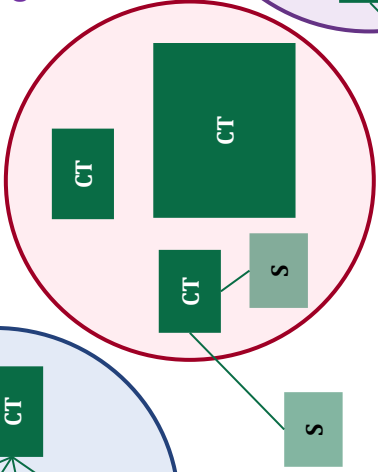
Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Le groupement de commande est une solution souple qui s'adapte aux souhaits des membres

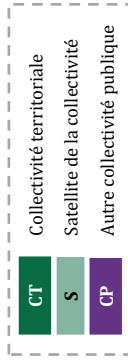
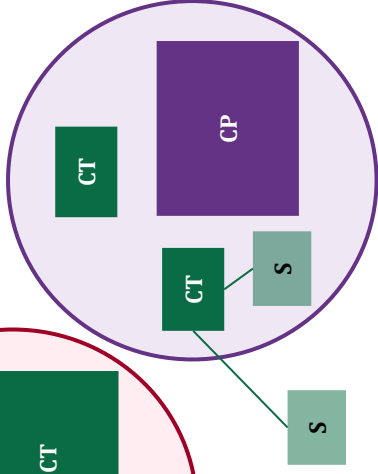
Groupement « de premier niveau », entre une collectivité territoriale et ses satellites



Groupement « de deuxième niveau », entre plusieurs collectivités territoriales



Groupement « de troisième niveau », entre une (des) collectivité(s) territoriale(s) et d'autres entités publiques



Le recours aux groupements de commandes demeure insuffisamment répandu

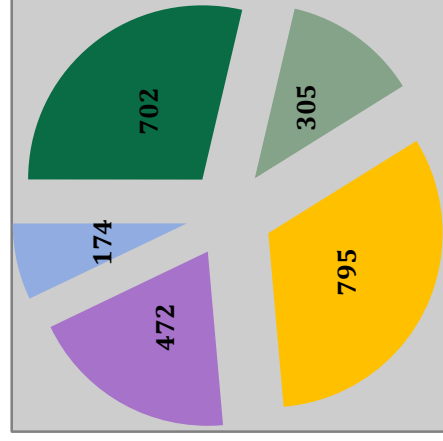
- **Lourdeurs procédurales** essentiellement liées au droit des assemblées
 - Approbation des assemblées délibérantes, sans délégation de signature à l'exécutif (article L.2122-22 CGCT)
 - Rigidité des entrées et sorties
 - Poids des commissions d'appel d'offres (CAO)
- **Exigence d'une mobilisation opérationnelle importante**
 - Standardisation et mise en cohérence du besoin
 - Synchronisation des commandes

Les instruments d'achat groupé constituent de réelles opportunités de mutualisation (2)

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Le recours à l'UGAP est limité par la difficulté de certaines collectivités à mutualiser et massifier

Répartition du chiffre d'affaires* de l'UGAP en 2015 (montants en M€ HT)



- Ministères
- Opérateurs de l'État et autres établissements publics
- Collectivités territoriales et établissements publics locaux
- Établissements hospitaliers
- Secteur social

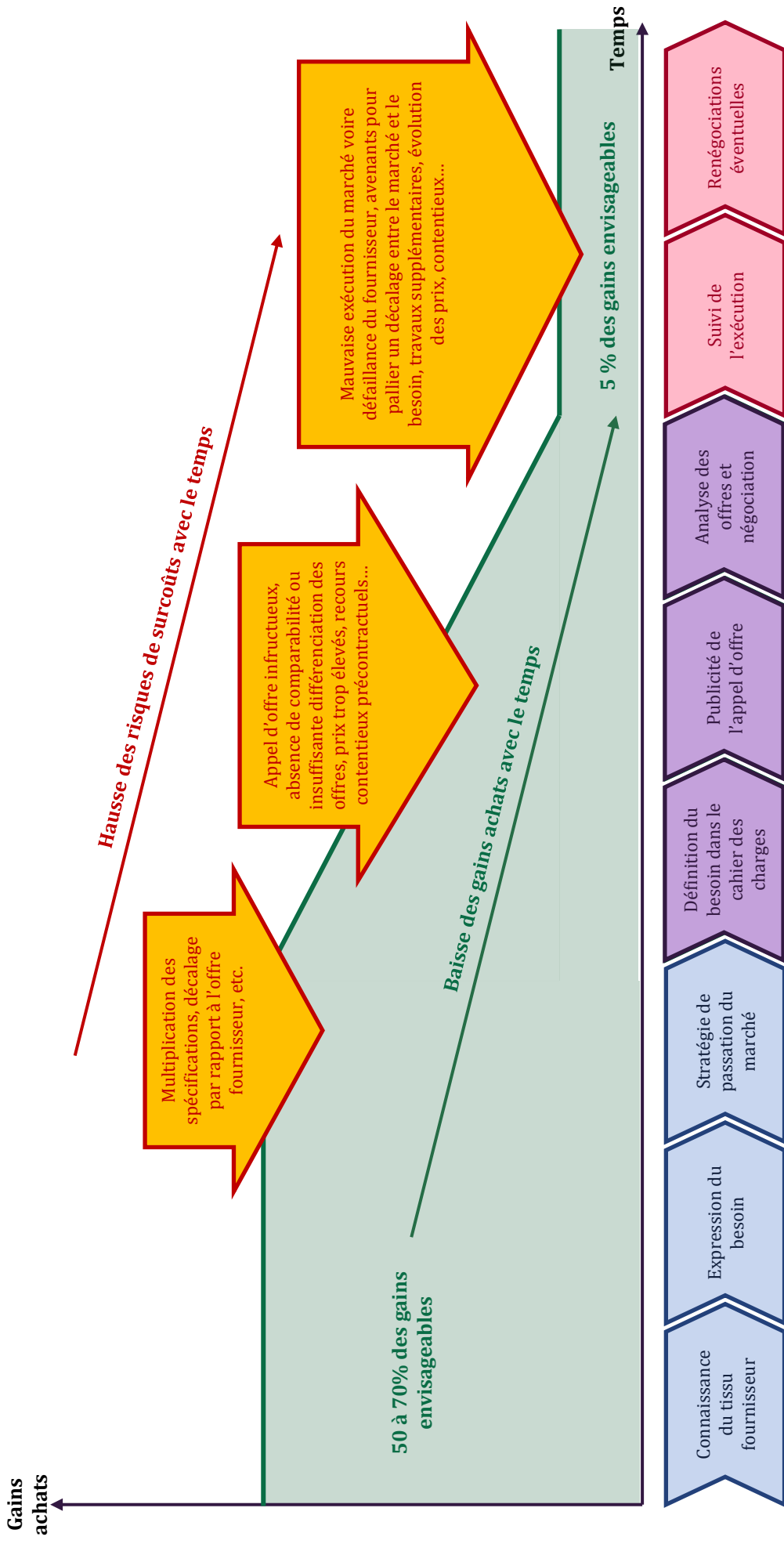
Source : Mission d'après données UGAP. * Chiffre d'affaires = commandes enregistrées.

Les centrales d'achat locales, au développement récent, rencontrent des difficultés

- Centrales d'achat locales identifiées par la mission
 - Cap'Aqui, créée en 2008 sur l'impulsion du conseil régional d'Aquitaine
 - Cap'Oise-Picardie, créée en 2009 sous l'impulsion du conseil départemental de l'Oise
 - EPSILON, centrale interrégionale créée en 2012 sur le segment des logiciels et systèmes d'information
 - Centr'Achats, créé en 2014 sous l'impulsion du conseil régional du Centre
 - Approlys, créé en 2014 avec l'appui des conseils départementaux du Loiret, du Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir
- Offre d'une ingénierie de la commande publique de proximité, mais difficultés non négligeables
 - Enjeux politiques
 - Défis de coordination opérationnelle
 - Question économique : quel modèle de financement, entre les contributions des membres fondateurs, les cotisations des adhérents, et la tarification des prestations aux utilisateurs ?

Les processus d'achat ne se limitent pas à des actes juridiques et doivent être appréhendés de façon globale

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro



En amont, l'expression du « juste besoin » est un élément clé de la définition d'une stratégie d'achat sur chaque segment

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Interroger l'achat pour ajuster la dépense au besoin réel des services

- **Mener une analyse fonctionnelle du besoin**, en intégrant les possibilités de standardisation et de substitution



- **Mener une analyse de la valeur** pour dresser un diagnostic des faiblesses constatées de l'achat et pour mettre en évidence les surcoûts à éliminer, en raisonnant en coût complet (exemple ci-dessous des solutions d'impression)

Coûts d'installation	Coût des consommables (encre, papier, etc.)	Coût de la maintenance	Coût du retrait
Coûts d'acquisition d'une machine			
Coûts relatifs au marché (préparation, passation, suivi de l'exécution)			

Connaître le marché et saisir les opportunités ouvertes par la reconnaissance du sourcing

- **Connaître les fournisseurs pour s'assurer de leur capacité à répondre au besoin de la collectivité au meilleur rapport qualité - prix** (par exemple, en identifiant les modalités de tarification, les comprenant les structures de coût, en appréciant les contraintes de production, etc.)
- **Connaître un secteur pour rédiger le cahier des charges en adéquation avec les offres du marché** (par exemple, en autorisant les variantes)
- **Entretien des relations avec le tissu économique pour favoriser la concurrence et limiter le nombre d'appel d'offres infructueux** (par exemple, en présentant un programme annuel ou pluriannuel d'achats en amont du lancement des marchés)

Établir une stratégie d'achat pour chaque segment

Le cadre de la commande publique est une « boîte à outils » à déployer tout au long du processus d'achat

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Leviers génériques d'optimisation des achats encouragés par le code des marchés

- **Établir une stratégie d'achat**
 - Analyse fonctionnelle et analyse de la valeur du besoin, en fonction notamment des expériences passées
 - Démarches de sourcing pour connaître le tissu de fournisseurs
 - Effort pour mutualiser et massifier l'achat

Exemple : comment optimiser l'achat de prestations de nettoyage

- **Choisir entre maintien en régie et externalisation** (lien important avec la GRH au sein de la collectivité)
 - **Mutualiser éventuellement les achats** de prestations avec d'autres entités dont les locaux sont dans le même périmètre (notamment dans un souci de gain de temps)
 - **Allotir les marchés** pour assurer l'accès des TPE-PME
-
- Dans le cahier des charges, **préciser le nombre de sites, leur surface et le type de sol, ainsi que la fréquence du nettoyage** des sites
 - Prendre en compte l'**obligation de reprise du personnel** (sachant que la main d'œuvre représente 80% du coût)
-
- **Assurer un taux d'encadrement suffisant**
 - **Mettre en place des contrôles** sur la qualité des prestations (par exemple : autocontrôles, contrôles programmés avec des questionnaires de satisfaction, contrôles contradictoires inopinés)
 - **Suivre des indicateurs** (par exemple : constat d'un manque de consommables – papier, savon, essuie-main...)

Passer le marché

- Exprimer le « juste besoin » dans le cahier des charges
- Assurer une publicité suffisante du marché
- Analyser les offres
- Négocier avec les candidats

Suivre son exécution

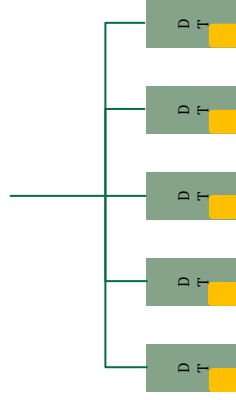
- Vérification du service fait par le service bénéficiaire
- Indicateurs de suivi pour objectiver le respect des engagements des fournisseurs
- Dialogue entre le service bénéficiaire et le service chargé de l'achat
- Application des clauses de pénalité le cas échéant

La performance des achats nécessite une organisation dédiée et une professionnalisation accrue

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

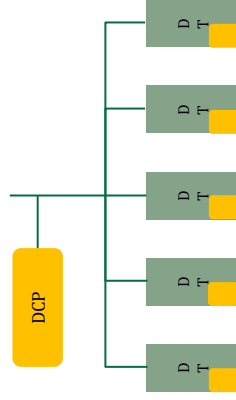
Multiples organisations possibles en matière d'achats dans les collectivités

Modèle décentralisé



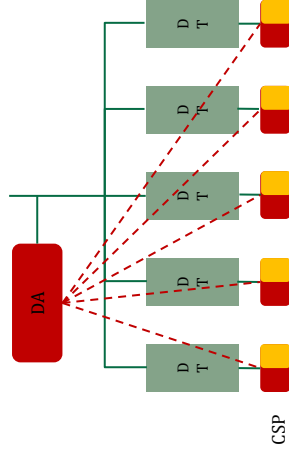
Chaque direction technique est autonome sur ses marchés

Modèle semi-décentralisé



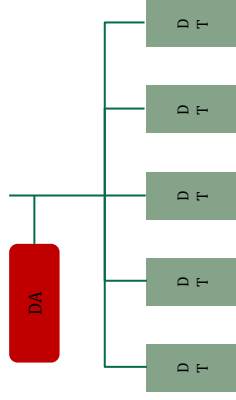
La direction de la commande publique a en charge certains marchés transversaux ainsi qu'une mission d'appui mais les directions techniques est autonome sur ses marchés

Modèle déconcentré



Chaque direction a un centre de services partagés qui comprend un juriste et un acheteur, ce dernier étant sous l'autorité fonctionnelle de la direction des achats

Modèle centralisé



La direction des achats a en charge l'ensemble des marchés

Clés de la performance d'une fonction achats

- Centralisation utile du pilotage de la fonction achats (stratégies, outils, formations...) et des marchés transversaux
- Pertinence d'une dissociation de la fonction achats de la logique opérationnelle et de l'approvisionnement
- Structuration de la fonction achats exigeant une dimension minimale (*a minima*, un coordonnateur de la démarche, qui peut être mutualisé au niveau intercommunal)
- Professionnalisation des acheteurs : recrutement d'un acheteur expérimenté, formation continue des acheteurs et/ou juristes chargés des marchés, recours à un appui extérieur (comme un cabinet de conseil spécialisé)
- Sensibilisation des élus et dirigeants

Introduction

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

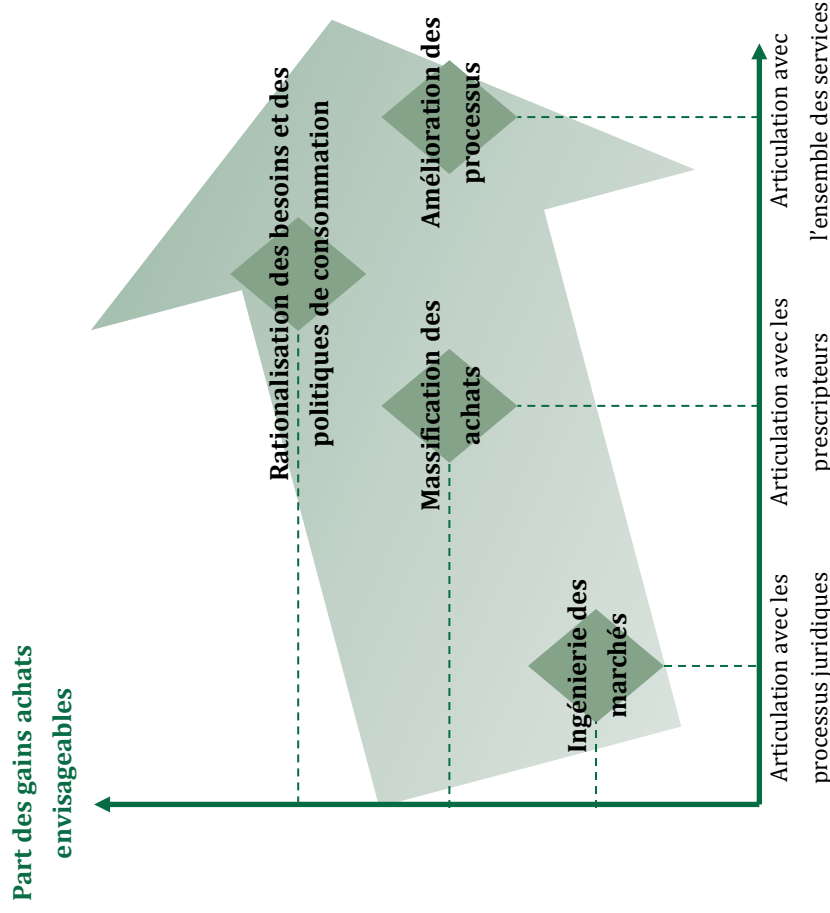
Propositions de la mission

Scénarios de gains

La mobilisation des leviers identifiés permettra à chaque collectivité d'obtenir des gains achats

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

Répartition des gains achats envisageables en fonction du degré d'implication de la fonction achats



Exemples de gains achats dans les collectivités

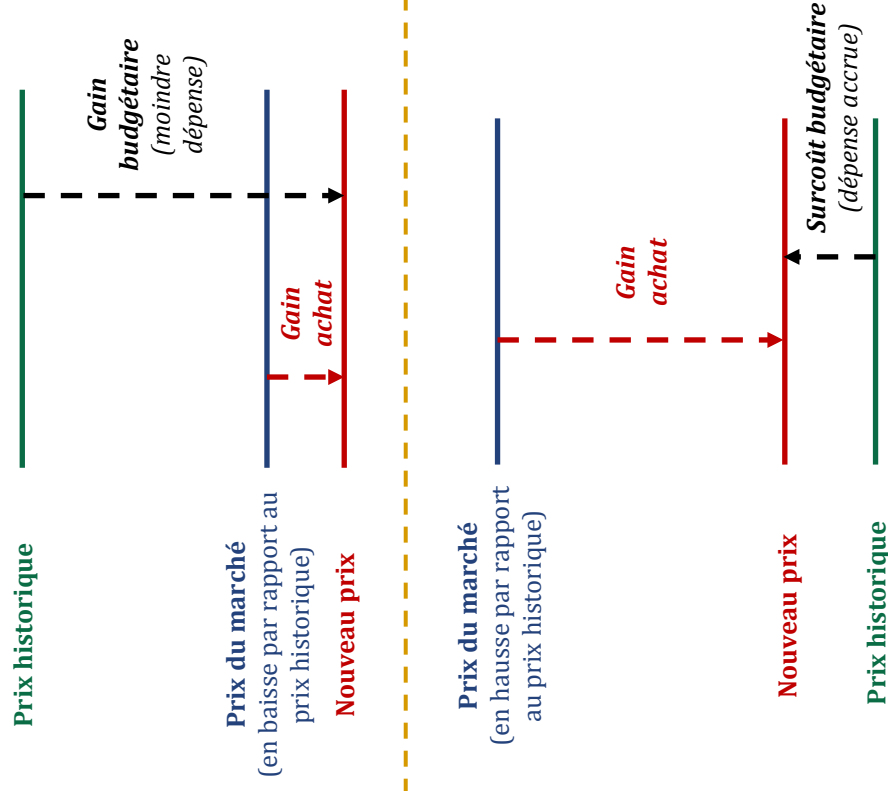
- **Ville de Paris** : l'optimisation des achats lui aurait permis de dégager des économies achats annuelles moyennes de 11% par rapport au montant estimé de la dépense sur la durée totale des marchés passés entre 2010 et 2015
- **Conseil départemental de la Moselle sur les prestations de nettoyage** : l'externalisation des prestations de nettoyage des locaux (hors collèges) lui aurait permis de réduire les coûts de 20% depuis 2010, alors même que le parc immobilier concerné augmentait de 11% pendant la période
- **Centrales d'achat locales Approllys et Centr'Achats sur l'électricité** : les gains tarifaires obtenus en combinant le levier de la massification et celui de l'ouverture à la concurrence seraient compris entre 2 et 10% par rapport aux tarifs réglementés
- **Groupement de commandes du territoire lyonnais sur les fournitures de bureau** : ce groupement entre de nombreuses villes et CCAS aurait permis aux membres de combiner des gains tarifaires, des gains de procédure (avec notamment une commande en ligne) et le choix de produits écoresponsables inscrits au catalogue

Implication de la fonction achats dans les processus de la collectivité

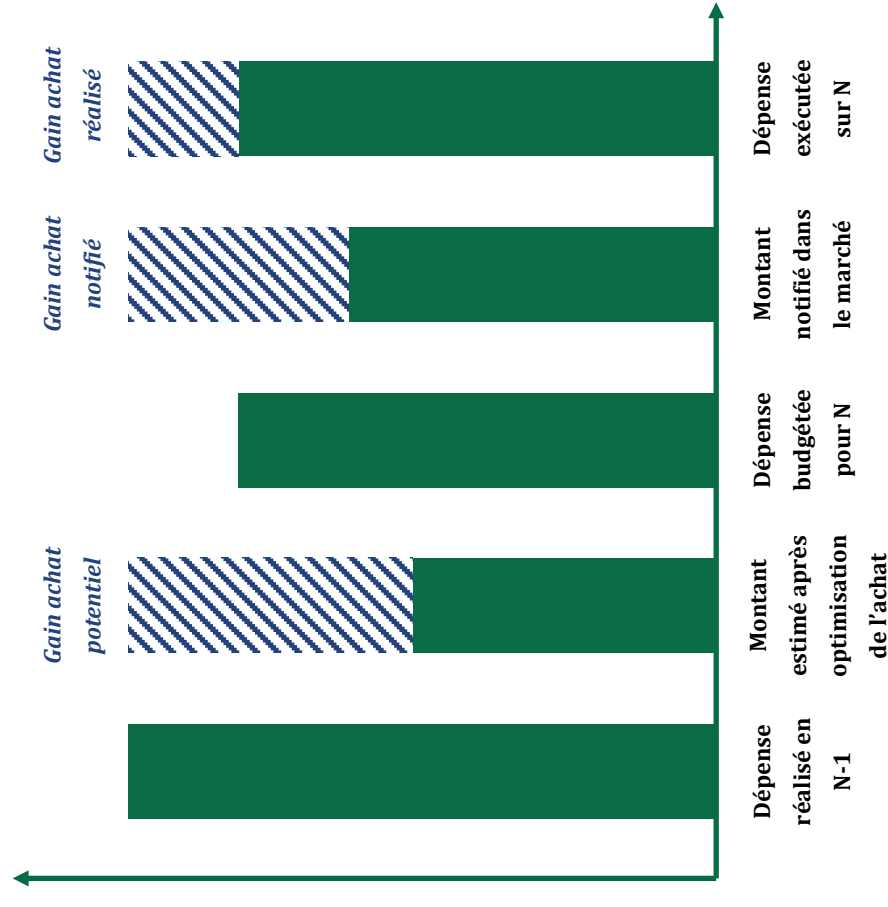
Pour être transformés en marges de manœuvre budgétaires, les gains achats doivent être suivis et pilotés finement

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

Distinction entre les notions de « gains achats » et de « gains budgétaires »



Importance du pilotage financier pour favoriser l'effectivité budgétaire des gains achats



Introduction

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

Propositions de la mission

Scénarios de gains

Accompagner les collectivités territoriales pour qu'elles saisissent les leviers d'optimisation

Propositions de la mission

Encourager les collectivités à saisir les instruments existants

- 1 Faciliter le recours aux groupements de commandes** en allégeant les exigences procédurales qui y sont liées
 - Intégrer cet instrument dans le champ des délégations à l'exécutif (article L.2121-22 CGCT)
 - Reconnaître explicitement les conventions-cadres de groupements
- 2 Soutenir le recours aux centrales d'achat** en trouvant une complémentarité entre l'UGAP et les centrales locales
 - L'UGAP, concentrée sur la massification à l'échelle nationale, pourrait envisager d'assouplir l'accès des petites collectivités aux conventions partenariales
 - Les centrales locales pourraient s'impliquer dans l'expression du besoin, la coordination et la massification à l'échelle locale, ainsi que l'appui comme auxiliaires de l'achat

- 3 Modifier la rédaction du délit de favoritisme** en réintroduisant un élément d'intentionnalité dans l'article 432-14 du code pénal

- 4 Assurer la transparence des données sur les marchés publics** attribués et exécutés (*open data*) et valoriser leur réutilisation, notamment à des fins d'analyse de l'achat public local, de parangonnage entre acheteurs (analyse des coûts observés ou standards) et de sourcing

- 5 Établir une méthode commune de calcul des gains achats** dans les collectivités territoriales

Créer une filière de formation dédiée et sensibiliser les acteurs de terrain

- 6 Créer une filière de formation dédiée en lien avec le CNFPT**
 - Au niveau universitaire : inciter certains masters spécialisés à intégrer une formation sur les achats
 - Au niveau de la formation initiale des fonctionnaires : insérer la problématique de l'achat dans les formations d'intégration
 - Au niveau de la formation continue des fonctionnaires : développer un référentiel de formation unique et un certificat professionnel commun aux trois fonctions publiques

- 7 Au niveau de la sensibilisation des élus** : passer notamment par les fédérations d'élus et les associations départementales de maires

Mettre en place un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités

Propositions de la mission

Éléments constitutifs du programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités

- 8** **Gouvernance du programme**
 - Partenariat entre les associations d'élus et l'État
 - Implication d'experts de l'achat (issus des collectivités territoriales, de l'État et du secteur hospitalier) et du changement (SGMAP)

- **Volet communication : convaincre les élus et cadres territoriaux de l'intérêt de la démarche**

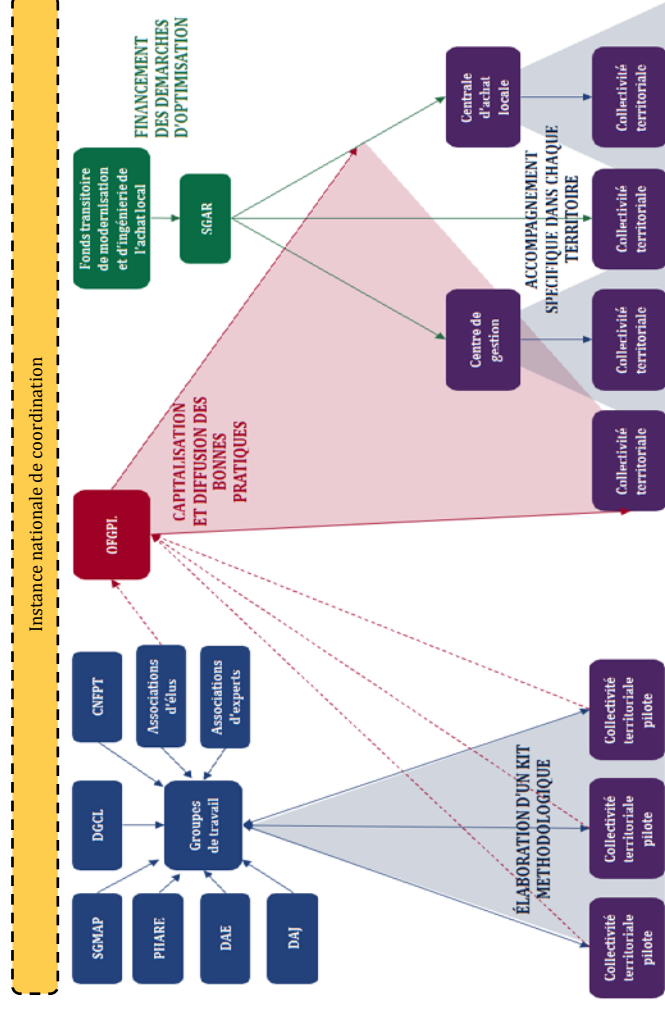
- **Volet accompagnement**
 - 9** Élaboration d'un kit méthodologique, testé dans des collectivités territoriales pilotes, puis gratuitement mis à disposition des collectivités

- 10** Appui sur l'OFGPL pour capitaliser et diffuser les bonnes pratiques d'optimisation de l'achat (voire, dans un second temps, pour constituer des référentiels de coûts observés ou coûts standards)

- 11** Proposition, par redéploiement des crédits, d'un fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local (qui financerait, sur la base d'appels d'offres et d'une gestion déconcentrée, des démarches locales d'optimisation)

- 12** Encouragement des différentes structures d'accompagnement impliquées dans les territoires (centres de gestion, centrales d'achats, etc.)

Présentation schématique du volet d'accompagnement du programme partenarial

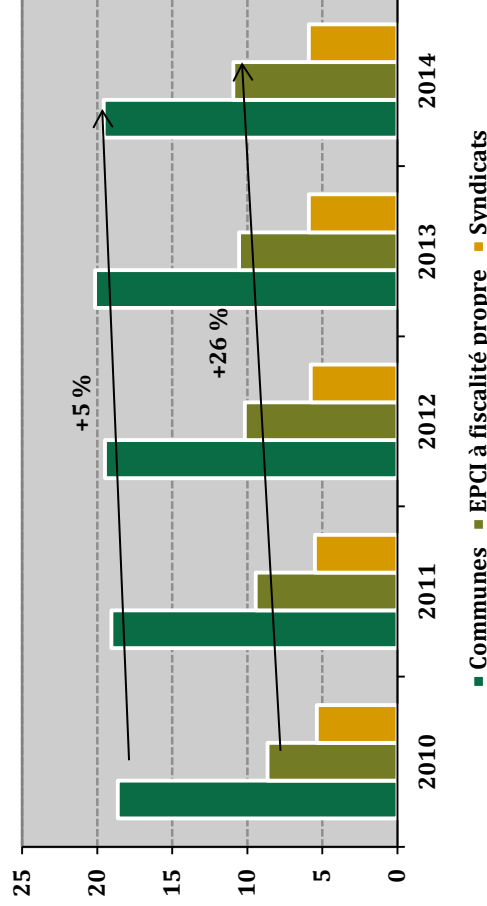


Soutenir l'échelon intercommunal pour la mutualisation des achats et l'échelle régionale pour leur coordination

Propositions de la mission

Des gains potentiels importants liés aux mutualisations au niveau intercommunal

Évolution des dépenses d'achats courants au sein du bloc communal entre 2010 et 2014 (montants en Mds €)



Source : DGFIP, retraitements de la mission.

13 Prévoir dans le CGCT que les schémas de mutualisation comportent un volet sur l'achat (le cas échéant, les mutualisations d'achat au niveau intercommunal pourront s'appuyer sur les conventions-cadres de groupements)

Des synergies possibles entre politiques d'achat et développement économique au niveau régional

14

Saisir les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) de la question de l'optimisation des achats, en lien avec les enjeux de développement économique sur chaque territoire

⇒

toutes les collectivités qui y participent ont un intérêt commun à favoriser un exercice concerté de la fonction achats

- la région au titre de l'aménagement durable et du développement économique du territoire
- le département au titre de la solidarité territoriale
- les EPCI à FP au titre du développement local

15

Impliquer davantage les réseaux consulaires en matière d'animation du dialogue, dans chaque région, entre les acheteurs publics locaux et les fournisseurs

⇒

par exemple :

- organiser des réunions annuelles au cours desquelles les acheteurs publics présentent leurs programmes d'achats
- recenser les fournisseurs du territoire susceptibles de répondre aux besoins des collectivités
- encourager les groupements d'entreprises pour répondre aux marchés les plus importants
- animer des clubs d'acteurs publics
- ...

Introduction

Paradoxe des achats des collectivités territoriales

Leviers d'optimisation à mobiliser au niveau micro

Potentiel de gains achats pour chaque collectivité

Propositions de la mission

Scénarios de gains

La démarche d'optimisation des achats des établissements hospitaliers a démontré sa performance

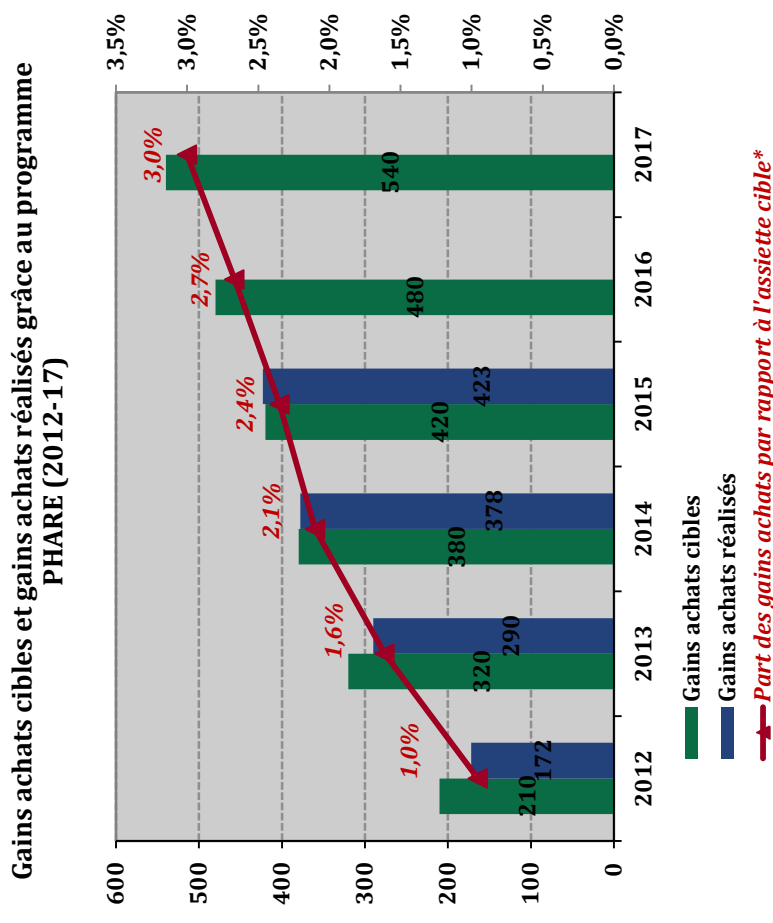
Scénarios de gains

Le programme de performance hospitalière des achats responsables (PHARE) lancé en 2009-11...

- **Démarche PHARE**
 - 2009-11 : expérimentation
 - 2012-14 : généralisation
 - 2015-17 : deuxième phase
- **Leviers essentiels mobilisés**
 - Mutualisation et massification des achats (regroupements, appui sur les centrales d'achat)
 - Rationalisation des besoins exprimés (standardisation, solutions de substitution, élimination de la sur-qualité, gestion de la demande)
 - Optimisation des processus (simplification administrative, utilisation optimale du cadre de la commande publique, réduction des coûts d'interface, plans de progrès avec les fournisseurs, gestion des stocks, professionnalisation)

- ➔
- **Similarités entre les établissements hospitaliers et les collectivités territoriales**
 - Autonomie des établissements / libre administration des collectivités
 - Diversité des tailles et dispersion territoriale
 - Maturité très inégale des fonctions achats

... a généré des gains substantiels depuis 2012, et vise une cible de 3,0% de l'assiette en 2017



Source : Mission d'après présentation du projet PHARE (DGOS - 20 mars 2012), présentation des « achats hospitaliers : ambition 2015-2017 » (DGOS - mai 2014) et présentation à la mission IGF-IGA (DGOS - 2 mars 2016). NB. Le dénominateur est celui des achats d'exploitation, c'est-à-dire 18 Mds € sur la période.

Sans mesure nouvelle, les dépenses d'achats courants des collectivités pourraient atteindre 49 Mds€ en 2020

Scénarios de gains

Hypothèses de la mission

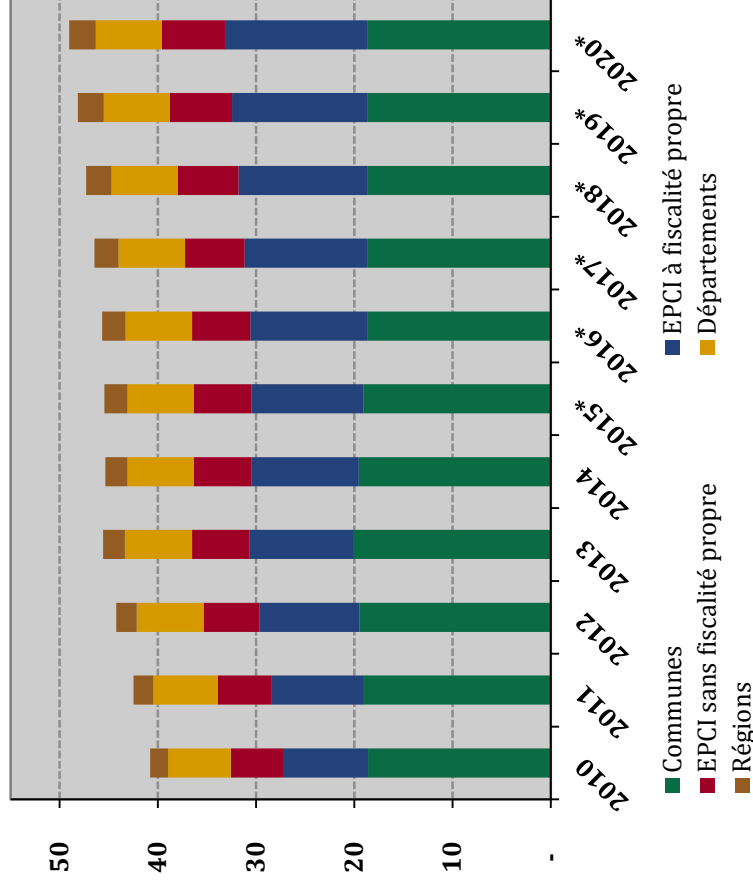
- La stabilisation des dépenses observée entre 2013 et 2014 est amenée à se poursuivre en 2015 et 2016
- La dépense reprendra sa dynamique antérieure à un rythme atténué à compter de 2017

Taux d'évolution annuelle des dépenses d'achats courants observés sur 2010-14 et projetés par la mission sur 2014-20

Échelon territorial	Taux d'évolution moyen sur 2010-13	Évolution 2013-14	Projections sur 2014-16	Projections sur 2016-20
Communes	Petites communes*	2,8 %	2014/15 : - 0,5 % 2015/16 : - 0,0 %	0,0 %
	Grandes communes**	2,0 %	2014/15 : - 1,6 % 2015/16 : - 1,4 %	0,0 %
	Autres communes	2,8 %	2014/15 : - 2,6 % 2015/16 : - 2,4 %	0,0 %
EPCI	Grands EPCI à FP***	8,1 %	2014/15 : 4,0 % 2015/16 : 4,5 %	5,0 %
	Autres EPCI à FP	6,4 %	2014/15 : 4,0 % 2015/16 : 4,5 %	5,0 %
EPCI sans FP		3,2 %	2014/15 : 0,5 % 2015/16 : 1,0 %	2,0 %
	Départements	2,4 %	0,0 %	0,0 %
Régions	6,6 %	2,7 %	3,0 %	3,0 %

Source : Mission d'après données DGFIP. * Moins de 500 hab. ** Plus de 80 000 hab. *** Communautés urbaines et métropoles (y compris Lyon).

Évolution des achats courants des collectivités territoriales entre 2010 et 2020* (en Mds €)



Source : Mission d'après données DGFIP. * Projection en application des hypothèses retenues par la mission par échelon.

Rappel des 15 propositions formulées par la mission

Scénarios de gains

Accompagner les collectivités territoriales pour qu'elles saisissent les leviers d'optimisation

- Faciliter le recours aux groupements de commandes** en allégeant les exigences procédurales qui y sont liées, en intégrant cet instrument dans le champ des délégations de signature à l'exécutif et en reconnaissant explicitement les conventions-cadre de groupement.
- Soutenir le recours des collectivités territoriales aux centrales d'achat**, en trouvant une complémentarité entre l'UGAP et les centrales locales. L'UGAP pourrait ainsi envisager d'assouplir l'accès des petites collectivités (regroupées entre elles) aux conventions partenariales. Pour leur part, les centrales locales pourraient s'impliquer dans la coordination de l'expression des besoins des acheteurs locaux et la massification de leurs achats.
- Modifier la rédaction du délit de favoritisme** en réintroduisant un élément d'intentionnalité dans l'article 432-14 du code pénal.
- Assurer la transparence des données sur les marchés publics** attribués et exécutés (*open data*) et valoriser leur réutilisation, notamment à des fins d'analyse de l'achat public local, de parangonnage entre acheteurs (analyse des coûts) et de sourcing.
- Établir une méthode commune de calcul des gains achats** dans les collectivités territoriales, sur la base des travaux déjà menés par l'État et les établissements hospitaliers (programme PHARE).
- Pour soutenir la professionnalisation des acheteurs publics locaux**, donner au CNFPT la mission de créer une filière de formation dédiée. Au niveau universitaire, inciter certains masters spécialisés à intégrer une formation sur les achats. Au niveau de la formation initiale des fonctionnaires, insérer la problématique de l'achat dans les formations d'intégration. Au niveau de la formation continue, développer un référentiel de formation unique et un certificat professionnel commun aux trois fonctions publiques.
- Assurer la sensibilisation des élus aux enjeux de l'achat**, notamment via les fédérations d'élus et les associations départementales de maires.

Mettre l'achat au cœur d'une dynamique nationale nouvelle

- Mettre en place un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales**, porté par une instance nationale de coordination réunissant les associations d'élus et l'État, et impliquant des actions de communication pour convaincre les élus de la démarche.
- Associer, dans le cadre de ce programme, des experts de l'achat (notamment issus des collectivités les plus avancées, de l'État – DAE, et du programme PHARE) ainsi que du changement (comme le SGMAP) pour **proposer un kit méthodologique de l'optimisation des achats locaux**.
- En lien avec ce programme, **charger l'OFGPL de la capitalisation des bonnes pratiques d'optimisation des achats** et, dans un second temps, de la constitution de référentiels de coûts sur des segments d'achat transverses, sur la base des données ouvertes par les acheteurs publics (*cf. proposition n°4*).
- Proposer, par redéploiement des crédits, un **fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local**, déployé au niveau régional par les SGAR, sur la base d'appels à projets
- Pour que chaque territoire puisse bénéficier d'une expertise en matière d'optimisation de l'achat local, **encourager les initiatives locales concertées**. Cet accompagnement peut être apporté, par exemple, par les centres de gestion, dont il conviendrait alors d'élargir les compétences en matière de conseil en organisation. Elle pourrait également être portée par les centrales d'achat locales en tant qu'auxiliaires de l'achat.
- Prévoir dans le CGCT que les schémas de mutualisation comportent un volet sur l'achat**. Dans cette attente, recommander aux préfets d'inciter les élus à insérer dans les schémas en cours de négociation.
- Saisir les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) de la question de l'optimisation des achats**, en lien avec les enjeux de développement économique sur chaque territoire.
- Impliquer davantage les réseaux consulaires** en matière d'animation du dialogue, dans chaque région, entre les acheteurs publics locaux et les fournisseurs.

Selon un scénario jugé réaliste par la mission, qui repose sur un effet d'entraînement des collectivités...

Scénarios de gains

Scénario *a minima*

- **Activation du levier de la massification grâce à une incitation à l'achat groupé**

- Propositions 1 et 2 sur l'achat groupé

Articulation entre les propositions de la mission et les scénarios

Gains obtenus par PHARE sur 2012-14

- 1,0 % sur l'année N (2018)
- 1,6 % sur l'année N+1 (2019)
- 2,1 % sur l'année N+2 (2020)

1/3 des gains obtenus par PHARE sur 2012-14

- 0,3 % sur l'année N
- 0,5 % sur l'année N+1
- 0,7 % sur l'année N+2

1/2 des gains obtenus par PHARE sur 2012-14

- 0,5 % sur l'année N
- 0,8 % sur l'année N+1
- 1,0 % sur l'année N+2

1/2 des gains de l'année N (2018)

Scénario réaliste

- **Structuration de la fonction achats des plus grandes collectivités avec un effet d'entraînement**

- Propositions 1 et 2 sur l'achat groupé
- Propositions 13 et 14 sur la coordination de l'achat
- Propositions 3, 4 et 15 sur les relations fournisseurs
- Propositions 6 et 7 sur la professionnalisation

3/4 des gains cibles de PHARE sur 2015-17

- 1,8 % sur l'année N (2018)
- 2,0 % sur l'année N+1 (2019)
- 2,3 % sur l'année N+2 (2020)

1/2 des gains obtenus par PHARE sur 2012-14

- 0,5 % sur l'année N
- 0,8 % sur l'année N+1
- 1,0 % sur l'année N+2

2/3 des gains obtenus par PHARE sur 2012-14

- 0,6 % sur l'année N
- 1,0 % sur l'année N+1
- 1,4 % sur l'année N+2

1/2 des gains de l'année N (2018)

Scénario volontariste

- **Transformation des organisations et processus d'achat liée à un pilotage coordonné et ambitieux**

- Propositions 1 et 2 sur l'achat groupé
- Propositions 13 et 14 sur la coordination de l'achat
- Propositions 3, 4 et 15 sur les relations fournisseurs
- Propositions 6 et 7 sur la professionnalisation
- Proposition 5 relative au calcul des gains
- Propositions 8 à 11 sur le programme partenarial d'appui à l'optimisation
- Proposition 12 sur l'accompagnement local

Gains cibles de PHARE sur 2015-17

- 2,4 % sur l'année N (2018)
- 2,7 % sur l'année N+1 (2019)
- 3,0 % sur l'année N+2 (2020)

2/3 des gains obtenus par PHARE sur 2012-14

- 0,6 % sur l'année N
- 1,0 % sur l'année N+1
- 1,4 % sur l'année N+2

Gains obtenus par PHARE sur 2012-14

- 1,0 % sur l'année N
- 1,6 % sur l'année N+1
- 2,1 % sur l'année N+2

1/2 des gains de l'année N (2018)

* Régions, départements, communautés urbaines, métropoles (y compris Lyon) et communes de plus de 80 000 habitants, qui représentent un tiers de l'assiette totale en 2014 ;

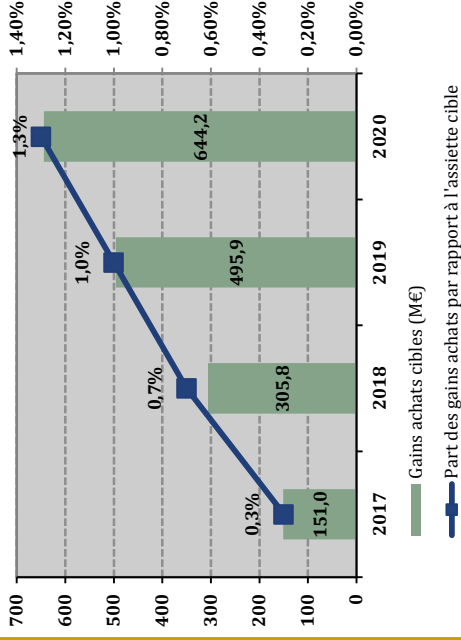
** Communes de moins de 500 habitants, qui représentent 2 % de l'assiette en 2014 ;

*** Année séparée et singularisée pour le lancement de la phase d'optimisation.

... les collectivités territoriales pourraient dégager 1,9 Md€ de gains achats entre 2018 et 2020 par rapport au tendanciel

Scénarios de gains

Scénario *a minima*

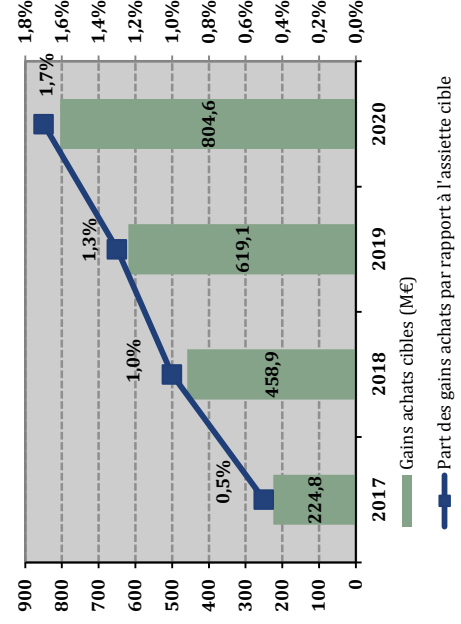


Gains annuels envisageables en application des scénarios

1,4 Md€ sur 2018-20
par rapport au tendanciel,
(en moyenne 480 M€/an sur cette période,
soit 1,0 % de l'assiette annuelle)

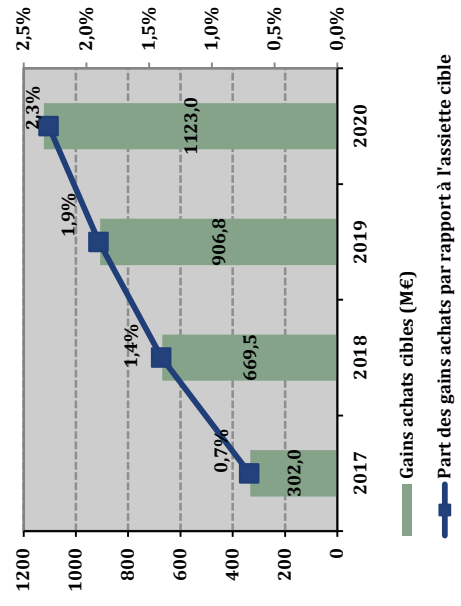
Gains envisageables sur le triennal 2018-20

Scénario réaliste



1,9 Md€ sur 2018-20
par rapport au tendanciel
(en moyenne 630 M€/an sur cette période,
soit 1,3 % de l'assiette annuelle)

Scénario volontariste



2,7 Mds€ sur 2018-20
par rapport au tendanciel
(en moyenne 900 M€/an sur cette période,
soit 1,9 % de l'assiette annuelle)

- Des gains sont d'ores et déjà envisageables dès la première année de 2017, mais véritablement amplifiés à compter de 2018

- Les gains achats seront, en pratique, obtenus de manière différenciée dans les collectivités, selon leur maturité achats /les segments concernés

- Les gains achats envisageables ont vocation à perdurer au-delà du triennal 2018-20, à augmenter en valeur sur l'assiette d'achats optimisés, voire à être amplifiés par une assiette plus large

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/