

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'Etat

NOR : BCRZ1202668C

Paris, le 10 février 2012.

La ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat

Dans le prolongement du plan de modernisation des achats engagé par l'Etat depuis 2009, mes prédécesseurs ont demandé aux établissements publics de l'Etat, de prendre plusieurs mesures permettant d'accélérer la professionnalisation de leurs achats. La présente circulaire définit un ensemble d'actions concrètes qui permettront d'obtenir rapidement des résultats en matière d'achats, tant sur le plan économique que sur ceux du développement durable et de l'insertion dans l'emploi des personnes qui en sont éloignées.

Les instructions de cette circulaire concernent tous les établissements publics de l'Etat qui réalisent plus de 10 M€ d'achat. Les établissements publics qui achètent pour moins de 10 M€ d'achats peuvent, sur la base du volontariat, en appliquer les principales dispositions et participer aux différentes animations proposées par le service des achats de l'Etat.

I. – *Les établissements publics de l'Etat doivent s'organiser pour développer une politique d'achats à l'instar de ce que les administrations ont mis en place*

I-1. Chaque établissement devra respecter des objectifs d'économies, de développement durable et social en termes d'achats

L'optimisation des achats poursuit tout d'abord un objectif d'économie de **10 % d'ici à 2014** sur l'ensemble des achats des établissements publics – achats métiers, achats courants, de fonctionnement et d'investissement. Par ailleurs, **les ressources propres des établissements**, parce qu'elles font partie intégrante de leur budget, sont concernées par les objectifs d'optimisation fixés dans cette circulaire.

Au-delà de cet objectif économique, la professionnalisation de la fonction achats poursuit des objectifs sociaux et environnementaux, aujourd'hui insuffisamment pris en compte. Dans une logique de progrès continu, les dirigeants des établissements devront veiller à ce qu'en 2012, **au minimum 10 % des marchés comportent une clause environnementale et 5 % une clause sociale.**

Pour ma part, je veillerai, à ce que **les contrats d'objectifs et de performance** signés entre l'Etat et les établissements publics comportent un volet garantissant la professionnalisation de leurs achats. Je vous remercie de vous assurer que **les lettres de mission** adressées chaque année aux directeurs d'établissement comportent des objectifs en termes d'achats avec des indicateurs adaptés à la maturité des établissements.

I-2. Pour atteindre ces objectifs, chaque établissement public devra nommer un directeur des achats et construire un plan d'action achats

Chaque directeur d'établissement devra désigner, au plus tard trois mois après la signature de la présente circulaire, **un directeur des achats**, lorsque les achats de l'établissement sont supérieurs à 50 M€ et un responsable des achats dans les autres cas. Il est, dans tous les cas, placé auprès du directeur général, du directeur adjoint en charge des finances ou du secrétaire général. Il participe au comité de direction ou son équivalent.

Le directeur ou le responsable des achats dispose d'une compétence fonctionnelle sur l'ensemble des achats que ces derniers soient des achats dits courants ou métier, effectués de manière centralisée ou déconcentrée et qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Une fiche de poste-type est proposée en annexe 1 de cette circulaire.

Les établissements devront élaborer chaque année, dès 2012, **un plan d'action achats, avec des gains prévisionnels** et les actions en faveur du développement durable. Une copie du plan d'action achats est adressé au SAE au plus tard au 31 janvier de l'année de sa mise en œuvre. Dès 2013, le plan d'action achats comprend un bilan du plan d'action achat annuel. Une fiche technique, figurant en annexe 2, définit le plan d'action achats et un modèle est présenté en annexe 3.

Par ailleurs, outre les regroupements à l'échelle de chaque établissement, **toutes les voies favorisant la création de groupements de commandes entre établissements**, le cas échéant adossés sur une centrale d'achats, sont recherchées. Deux premiers chantiers interétablissements, animés par le service des achats de l'Etat, sont lancés au premier trimestre 2012 sur les achats scientifiques de production, de recherche et d'enseignement.

II. – *Le SAE pilote le programme de professionnalisation des achats des établissements publics de l'Etat et les accompagne dans leur transformation*

Je confie au service des achats de l'Etat la charge d'accompagner chaque établissement dans la professionnalisation de ses achats et d'animer un programme interétablissements.

S'agissant de l'accompagnement de chaque établissement, le service des achats de l'Etat met à la disposition des établissements son expertise et ses conseils (annexe 4). En particulier, il harmonise et consolide les nomenclatures des achats. Je vous demande donc de vous assurer de la bonne transmission par les établissements qui relèvent de votre compétence, des données nécessaires à cet exercice d'harmonisation et de consolidation.

Le service des achats de l'Etat me présente chaque année **un programme d'actions** permettant d'améliorer la performance en matière d'achats des établissements.

Je demande également au service des achats de l'Etat de réunir au minimum, une fois par an, **les responsables ministériels des achats et les directions de tutelle des établissements publics de l'Etat**, pour accélérer la mise en œuvre du programme et coordonner les actions respectives du SAE et des ministères de tutelle en matière de professionnalisation des achats.

Enfin, je demande au service des achats de l'Etat d'animer **plusieurs comités opérationnels** rassemblant les responsables des achats des établissements publics, par communauté d'achats. Trois grandes familles d'établissements ont, à ce stade été identifiées et démarrent leur travaux dans les trois mois suivant la signature de cette circulaire :

- comité rassemblant les établissements culturels quel que soit leur ministère de tutelle ;
- comité rassemblant les établissements effectuant des achats scientifiques pour un montant significatif, de production, de recherche ou d'enseignement ;
- comité généraliste consacré aux achats transverses à l'ensemble des établissements.

Ces comités accompagnent la professionnalisation des achats dans les établissements publics de l'Etat. Ils favorisent, notamment, la création de groupements de commande et proposent des outils et méthodes de nature à accompagner les établissements dans la transformation de leur fonction achat.

VALÉRIE PÉCRESSE

A N N E X E S

A N N E X E 1

DESCRIPTION DU POSTE DE DIRECTEUR OU RESPONSABLE DES ACHATS

Le directeur des achats est le responsable de la fonction achat au sein de son établissement.

Il assure la participation de son service, et plus largement de son établissement, aux travaux du service des achats de l'Etat.

Il remplit les missions suivantes :

- A. – Mettre en place le plan d'action achats (cf. annexe suivante).
- B. – Organiser la fonction achat au sein de son établissement.

- définir la politique d'achat en cohérence avec la stratégie globale de l'établissement et en assurer le suivi dans les différentes entités d'achat ;
- assurer les fonctions de responsable hiérarchique de son service et assurer des responsabilités fonctionnelles pour l'ensemble des achats.
- spécialiser les acheteurs par segments en s'assurant de l'adéquation des profils et des achats ;
- identifier les compétences et veiller à la mise en place des ressources nécessaires dans les structures acheteuses et promouvoir leur mobilité ;
- proposer les orientations dans le domaine de la gestion des ressources humaines et définir les cursus de formation en matière d'achat.

C. – Assurer l'efficacité des achats de son établissement tant en central que dans les régions, en particulier pour les établissements multisites :

- mettre en œuvre les dispositifs permettant d'organiser le recensement des besoins ;
- participer au processus d'achat pour passer les contrats et piloter l'exécution des marchés passés par son service, par un groupement ou par toute autre structure de cet établissement ;
- définir les processus et l'organisation des achats au sein de son établissement ;
- optimiser l'ensemble des achats effectués par l'établissement sous les aspects qualité, coûts, délais, service dans le respect de la réglementation de l'achat public ;
- diffuser les méthodes et les outils d'achat au sein du ministère (cartographie, indicateurs) ;
- assurer le suivi de la performance des achats de son établissement ;
- participer à l'élaboration des systèmes d'information relatifs aux achats.

A N N E X E 2

FICHE TECHNIQUE

LE PLAN D'ACTION ACHATS ANNUEL

Le directeur des achats élabore chaque année un plan d'action achats à partir de la cartographie de ses achats et de ses fournisseurs.

Le plan d'action achats est un programme d'actions élaborées par le service des achats avec **un objectif de gains chiffrés**. Ces travaux se font en lien avec les services budgétaires afin, notamment, d'accompagner la diminution des dépenses de fonctionnement auxquels sont soumis tous les établissements publics de l'Etat. Le plan d'action achats est examiné par le conseil d'administration de l'établissement une fois par an. Les actions qui le définissent impliquent, en particulier, une association étroite entre prescripteurs et acheteurs, une meilleure connaissance des fournisseurs par le service des achats et un suivi de l'exécution des marchés. Le plan d'action achats présente, à partir de 2013, un bilan du plan d'action achats de l'année précédente, permettant de valoriser l'impact du développement du professionnalisme de l'établissement dans la maîtrise de ses achats.

Le plan d'action achat annuel peut également être l'occasion, pour le responsable des achats, de définir et de présenter l'organisation de son service ainsi qu'un plan de formation des acheteurs. L'un des enjeux de la professionnalisation des achats est, en effet, de favoriser l'émergence d'un métier d'acheteur public, sachant concilier les impératifs juridiques et les objectifs économiques. A cette fin, tous les acheteurs et membres de bureaux des marchés bénéficient, d'ici le 31 décembre 2013, *a minima* d'une formation les sensibilisant à l'aspect économique des achats et leur permettant de maîtriser la méthode de calcul des gains.

La prise en compte des objectifs de développement durable dans les achats des établissements publics constitue également une priorité. Ainsi, dans la définition du plan d'action achats et dans la conduite de leurs achats, les établissements publics de l'Etat concilient **les objectifs d'économie et ceux visant à la protection et la mise en valeur de l'environnement, au développement économique et au progrès social**. Ces impératifs sont pris en considération lors de la définition des besoins, sans considération du montant de l'achat, c'est-à-dire y compris pour les achats inférieurs au seuil des marchés formalisés. L'expérience montre que le respect de ces principes favorise les échanges entre prescripteurs et acheteurs et permet l'optimisation des achats. Pour les aider dans cette démarche, les établissements publics peuvent s'appuyer sur les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics.

Le tableau suivant peut servir de base à la constitution d'un plan d'action achat annuel.

A N N E X E 3

MODÈLE DE PLAN D'ACTION ACHAT ANNUEL

ANNEXE 4

LES LEVIERS D'OPTIMISATION DES ACHATS

Standardiser les achats en satisfaisant le juste besoin

Sur les achats simples, les acheteurs doivent rationaliser les offres de biens et de services. Les achats de PC, de fournitures de bureau, de téléphonie, de mobilier de bureau constituent des exemples d'achats simples. Il revient au directeur de l'établissement de valider les actions de rationalisation allant dans ce sens.

S'agissant des achats stratégiques, lourds et techniques, il convient de créer un dialogue acheteur prescripteur afin de garantir, dans l'élaboration du besoin, la juste satisfaction de celui-ci et d'éviter les surspécifications. Concrètement, les acheteurs doivent être associés aux travaux des prescripteurs en amont du processus achat, cette association garantissant des gains pouvant aller jusqu'à 50 %. Le prescripteur dispose de la compétence technique et exprime un besoin spécifique. L'acheteur, quant à lui, dispose de la connaissance de l'offre des fournisseurs et connaît l'ensemble des besoins de l'établissement. Ils sont donc complémentaires et seule leur association permet un achat de qualité au meilleur coût. Il revient au directeur d'établissement de garantir l'effectivité de cette association. Un exemple de bonne pratique est de séparer l'analyse de la réponse technique, réalisée par le prescripteur et l'analyse de la réponse financière réalisée par l'acheteur.

Enfin, une façon simple d'éviter des coûts inutiles réside dans l'optimisation de l'utilisation des biens et services existants. Certains biens et services peuvent, par exemple, être mis à d'autres opérateurs : ex. d'une formation pour laquelle des places sont disponibles et qui peut être proposée à d'autres opérateurs volontaires.

Regrouper et mutualiser les achats

La mutualisation permet d'atteindre des volumes d'achats plus importants ce qui facilite l'obtention de meilleurs prix. Elle permet également de rationaliser le panel de fournisseurs.

Les établissements publics de l'Etat recensent les achats identiques et ceux effectués auprès d'un même fournisseur afin d'identifier les opportunités de regroupement à l'échelle de l'établissement.

Lorsque plusieurs établissements publics coopèrent pour exercer leurs missions, ils identifient les achats qui peuvent être mutualisés sur la durée de cette coopération afin de les optimiser.

Plus généralement, toutes les voies favorisant la création de groupements de commandes entre établissements, le cas échéant adossés sur une centrale d'achats, sont recherchées. Deux premiers chantiers interétablissements sont lancés au premier trimestre 2012 sur les achats scientifiques de production, de recherche et d'enseignement, avec l'appui du service des achats de l'Etat (SAE). Le premier chantier porte sur le segment des consommables, le second sur celui du matériel. Concrètement, le SAE crée et anime un groupe, réunissant des acheteurs et des prescripteurs, issus des établissements publics de recherche et d'universités volontaires.

Ce groupe est chargé de lancer un premier marché inter-établissements d'achats de consommables scientifiques, d'ici fin 2012.

D'autres groupes sont progressivement créés afin de lancer de nouveaux groupements de commande dans des segments d'achat à fort enjeu pour les établissements.

Toutes ces actions se font dans le respect des dispositions de l'article 10 du code des marchés publics lorsque ces achats lui sont soumis.

Les établissements fortement déconcentrés peuvent, dans un premier temps, mener cette démarche de massification au niveau de leurs structures régionales.

Le plan de mutualisation est présenté annuellement à la direction générale de l'établissement. Il est annexé au plan d'action achats communiqué au directeur du SAE.

Dématérialiser

La dématérialisation permet de dégager des marges de manœuvre administratives et de positionner les agents sur des postes à plus forte valeur ajoutée. Elle permet également de faciliter la consolidation et l'exploitation des données relatives aux achats.

Lorsque les outils de gestion le permettent, les établissements publics de l'Etat favorisent la mise en œuvre d'actions de dématérialisation des processus achat (en particulier, demandes d'achats, commandes, factures) et d'approvisionnement qui contribuent fortement à leur optimisation et à un meilleur service rendu aux utilisateurs.

Susciter la concurrence

Les établissements publics de l'Etat suscitent l'intérêt de nouveaux fournisseurs pour tous leurs achats. L'effort est proportionné au gain achat susceptible d'être généré par l'arrivée de nouveaux acteurs.

La première action des acheteurs est de se documenter sur l'état de l'art du marché et notamment sur les principaux fournisseurs.

Partager les expériences en constituant un réseau d'acheteurs

L'une des bonnes pratiques consiste à comparer leurs besoins, les résultats obtenus par d'autres de façon à s'en inspirer ou encore à partager les cahiers des charges.

Les acheteurs sont incités à solliciter les retours d'expérience et l'expertise de leurs collègues. Le service des achats de l'Etat aide les acheteurs dans la création de ce réseau.