



Audit de modernisation des achats publics

Synthèse des résultats

Octobre 2006



Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit achats
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit des achats
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

Contexte de l'audit de modernisation des achats publics

- L'audit de modernisation des achats publics s'inscrit dans la **démarche globale des audits de modernisation** qui visent à identifier les leviers d'actions permettant d'assurer un meilleur service public au meilleur coût.
- Les **achats de fonctionnement** de l'État représentent un **levier d'amélioration intéressant** permettant d'envisager une **économie de l'ordre de 5 à 10 % sur 3 ans** grâce à un processus de modernisation et d'optimisation des achats.
- Cet **audit achats fait suite à plusieurs initiatives conduites par les ministères** depuis 2002 (mission interministérielle automobile, création de l'agence centrale des achats au ministère des finances, mise en place d'un économat interarmées à la défense, ...)

Source : Discours du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat (13 avril 2006)

L'audit de modernisation des achats publics permettra de moderniser la fonction achat tout en faisant des économies significatives

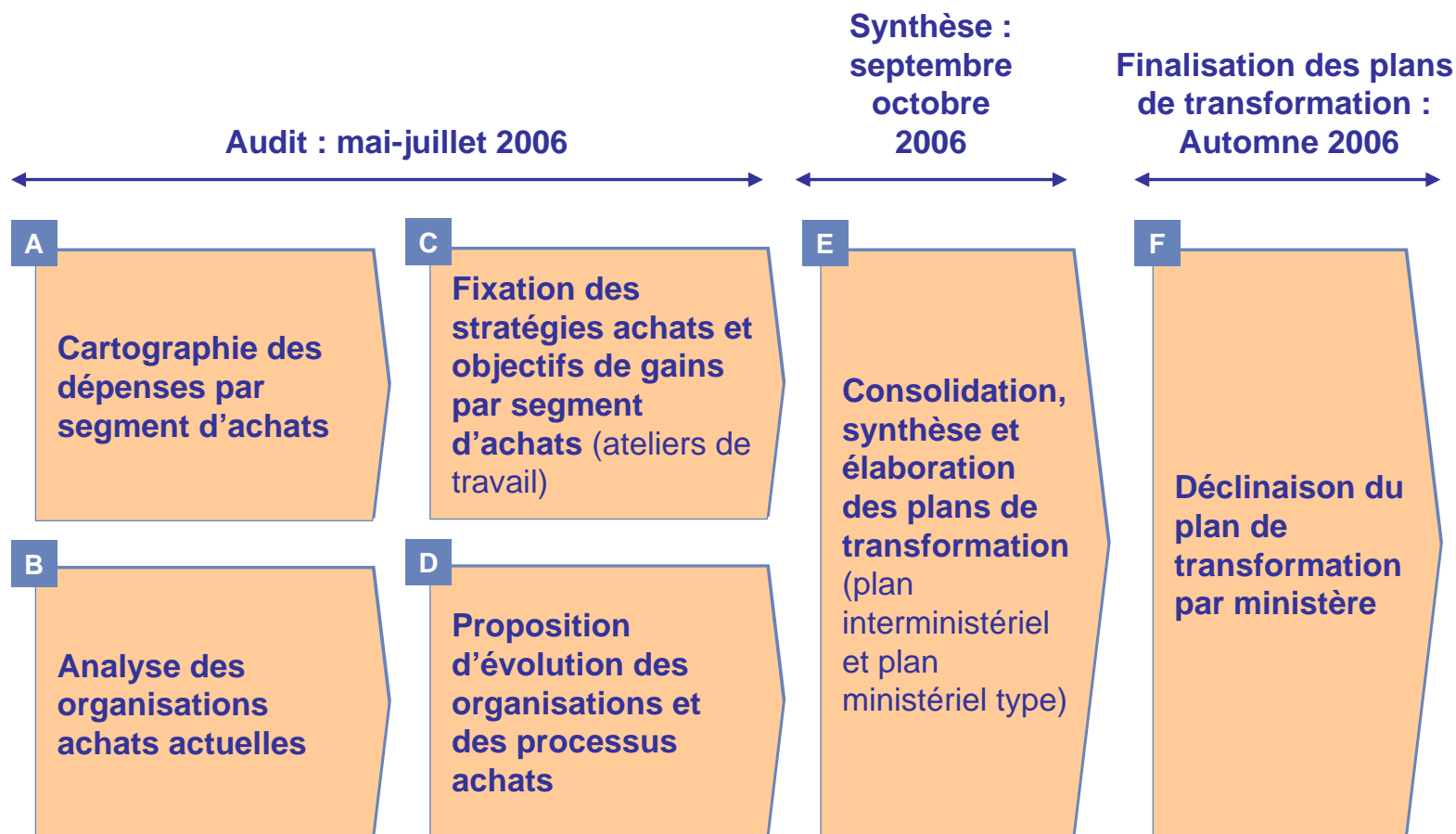
Apports pour les ministères

- **Meilleure visibilité sur les dépenses, simplification et accroissement du nombre de leviers d'action** pour les gestionnaires dans le cadre de la LOLF
- **Bénéfices des synergies** liées au travail en commun :
 - ✓ effet volume
 - ✓ partage des bonnes pratiques et d'expériences
- **Génération d'économies** pour faire face aux contraintes budgétaires
 - ✓ objectif de **réduction des dépenses d'achats de fonctionnement** de l'État : **1,3 milliard** d'euros d'économies en 3 ans
- ...

Apports pour les agents

- **Modernisation de la fonction achats** en conférant aux agents une position centrale, semblable à celle des acheteurs dans les entreprises privées
- **Professionnalisation des acheteurs de l'État** au travers de formations (optimisation de l'utilisation du CMP, négociation avec les fournisseurs, ...)
- **Simplification des procédures** grâce à une globalisation et une mutualisation des commandes
- **Simplification des formalités administratives** pour les gestionnaires avec le déploiement d'outils adéquats (catalogues électroniques d'approvisionnement en ligne, carte achat, ...)
- **Accroissement de la qualité de service proposée**
- ...

L'audit de modernisation des achats publics s'est déroulé de mai à juillet 2006 en quatre phases



La méthode appliquée est issue des meilleures pratiques du secteur privé, adaptées au contexte du secteur public

L'audit interministériel des achats publics s'est déroulé en quatre phases.

Phase A : Cartographie des dépenses par segment d'achats

- Définition du périmètre d'analyse
- Collecte des données sur les dépenses achats issues des systèmes d'information comptables
- Définition d'une segmentation des dépenses achats commune aux ministères (5 domaines, 27 segments et 68 sous-segments)
- Affectation des dépenses achats de chaque ministère aux segments/sous-segments d'achats
- Synthèse et validation de la cartographie des dépenses par ministère et segment/sous-segment

Phase B : Analyse des organisations achats actuelles

- Définition des activités achats à analyser
- Conduite d'entretiens avec les interlocuteurs clés (en administration centrale et en services déconcentrés)
- Synthèse des bonnes pratiques et des principaux points d'amélioration en matière de pratiques achats
- Première cartographie de la filière achats

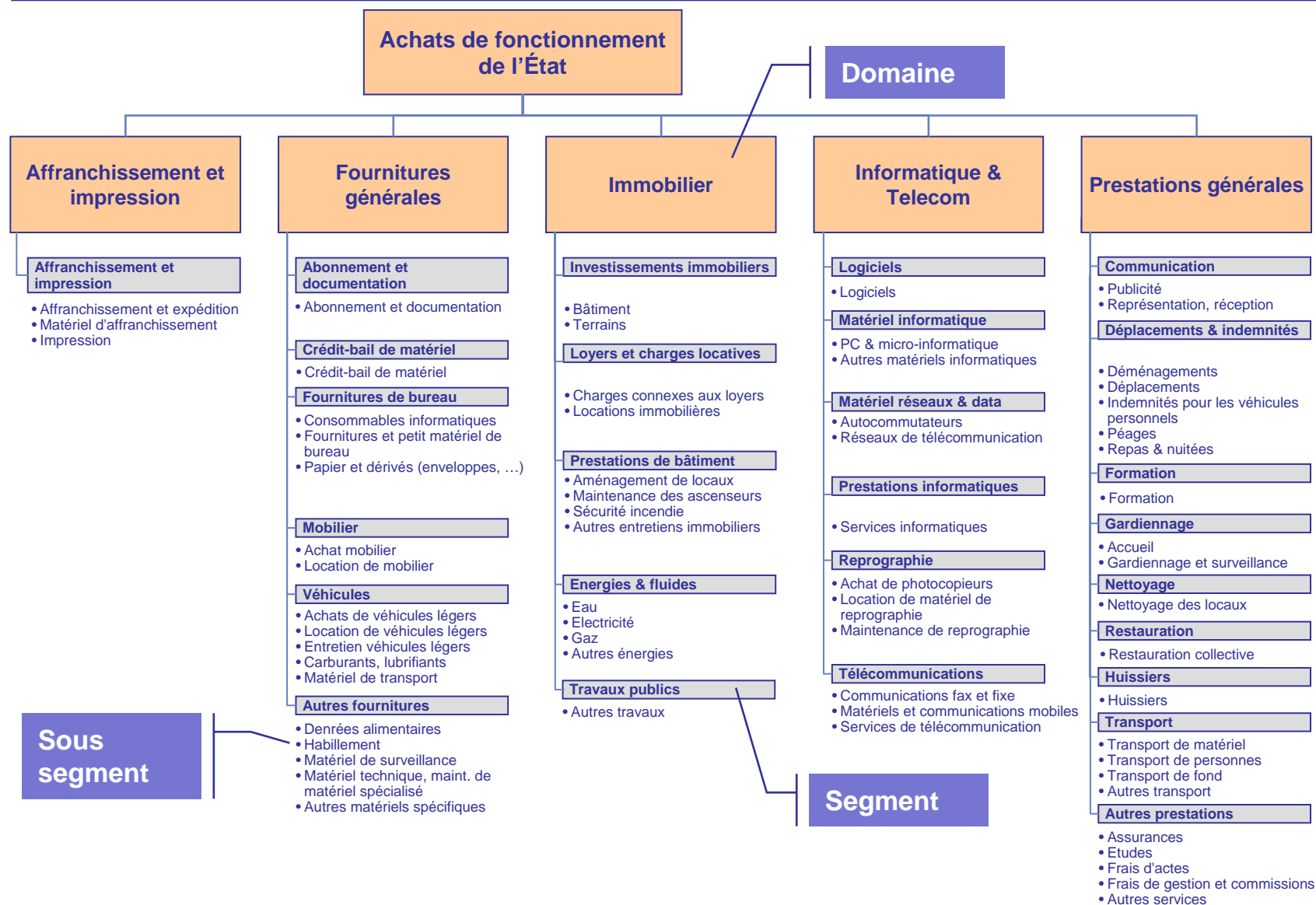
Phase C : Fixation des stratégies achats et objectifs de gains par segment d'achats

- État des lieux des pratiques d'achats par segment avec les équipes de projet ministérielles (identification des marchés en cours dans les ministères, compréhension du marché fournisseurs, identification des leviers d'optimisation)
- Conduite de réunions et d'ateliers de travail visant à identifier les bonnes pratiques internes et externes aux ministères, sélectionner les leviers d'optimisation pertinents et définir les objectifs de gains correspondants, identifier les conditions de mise en œuvre
- Formalisation et validation des stratégies d'achats

Phase D : Proposition d'évolution des organisations et des processus achats

- Sélection des pratiques à dupliquer au sein de chaque ministère sur la base des bonnes pratiques identifiées au sein des différents ministères
- Élaboration et évaluation des scénarii en termes d'organisation achats par ministère
- Recommandations en termes de scénario d'organisation achats à mettre en œuvre

Phase A : les dépenses de fonctionnement ont été réparties en 5 domaines, 27 segments et 68 sous-segments



Phase B : les organisations achats des ministères ont été analysées en termes de pratiques et d'organisation

Approche d'analyse des organisations achats actuelles

Méthodologie

- Structuration des différentes activités (achat, approvisionnement, systèmes d'information...)
- Élaboration d'un questionnaire achats permettant d'évaluer les pratiques achats de chaque ministère
- Entretiens avec les interlocuteurs clés au sein du ministère en administration centrale et en services déconcentrés
- Consolidation des résultats des questionnaires
- Identification des bonnes pratiques et des points d'amélioration de chaque ministère

Questionnaire achats (illustration)

Audits de modernisation
Guide d'entretien

2.4 Passation de marché

2.4.1 Comment évaluez-vous la connaissance de l'affaire et de la structure de chaque marché fournie par les acheteurs ?

Commentaire (source d'information, connaissance du passé des achats du ministère chez le fournisseur, connaissance de l'intensité concurrentielle des marchés fournisseurs, analyse de la situation financière des fournisseurs):

2.4.1.1 Les acheteurs font-ils des études de marché fournisseurs préalablement à la structuration d'un marché ?

Commentaire:

2.4.2 Comment évaluez-vous la connaissance des bornes internes par les acheteurs (compréhension précise des différentes missions du ministère, prévision des besoins/volumaires sur la base de ces missions, ...)?

Commentaire:

2.4.3 Leviers achats : en prenant en compte le cadre des marchés publics, quels sont les leviers achats utilisés ?

Levier d'approvisionnement	Pratiqué de l'acheteur	Utilisé de l'acheteur
Structuration du cahier des charges (CCTP)		
Réflexion approfondie préalable à la structuration du CCTP (cahier des charges technique particulier)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Explication de la flexibilité du CCTP dans la structuration du CCTP (ex: latitement, formule de prix, marché pluriannuel, ...)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Stratégie d'achat		
Limitation du nombre de fournisseurs consultés (si appel d'offres à concurrence restreinte)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Mutualisation des marchés / canalisation des volumes achetés	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Allotement / ré-distribution des volumes entre fournisseurs	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Groupeement de plusieurs catégories d'achat	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Évaluation des risques		
Allotement / ré-distribution des volumes entre fournisseurs	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Groupeement de plusieurs catégories d'achat	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Évaluation des risques		
Allotement / ré-distribution des volumes entre fournisseurs	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Groupeement de plusieurs catégories d'achat	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Phase C : la définition des stratégies d'achat et des potentiels de gains par segment d'achat

1 Préparation

Analyse initiale des segments d'achats avec les équipes projet

- Répartition des segments d'achats en 3 catégories : clés, standards, divers
- Analyse des marchés en cours dans les ministères
- Compréhension des marchés fournisseurs (niveau de concurrence, savoir-faire, ...)
- Identification des leviers d'optimisation (consolidation des besoins, massification , ...) et des scénarios ou stratégies d'optimisation possibles ...

2 Séances de travail avec ateliers thématiques



- Conduite des ateliers de travail par groupe de ministères
- Sélection des leviers d'optimisation pertinents
- Identification des bonnes pratiques internes et externes
- Définition des objectifs de gains (fourchettes possibles)
- Identification des obstacles à la mise en œuvre

3 Formalisation

Formalisation et validation des stratégies d'achats

- Appropriation des stratégies d'achats proposées
- Quantification des potentiels de gains
- Hiérarchisation des opportunités

Phase C : la démarche d'analyse a été adaptée en fonction du type de segment d'achat et des enjeux associés (1/2)

Segments clés

- **Analyses** des segments et recommandations **conduites dans le cadre d'ateliers interministériels** :
 - ✓ 1er atelier entre le 20 et le 30 juin
 - ✓ 2ème atelier entre le 11 et le 20 juillet
- **Élaboration d'un dossier de synthèse** sur la base des analyses réalisées en atelier

Segments standards

- **Étude du segment** et proposition de recommandations réalisées **par les consultants**
- **Présentation des recommandations** (stratégies d'achats et potentiel de gains) **dans un dossier de synthèse**

- **Communication du dossier de synthèse** aux ministères
- **Appropriation du contenu** des dossiers (analyses et recommandations) par les ministères
- **Réunions de travail ad hoc** organisées avec les ministères afin d'affiner/amender les analyses et recommandations
- **Appropriation** des stratégies d'achats et potentiels de gains identifiés lors du séminaire de clôture de l'audit

Phase C : la démarche d'analyse a été adaptée en fonction du type de segment d'achats et des enjeux associés (2/2)

Segments clés
Affranchissement
Prestations informatiques
Déplacements (yc billetterie)
Nettoyage
Aménagement des locaux
Communication fax et fixe
Matériel informatique
Logiciels informatiques
Solutions d'impression - Reprographie
Matériels réseaux & data
Achat de véhicules légers
Mobilier
Formation
Fournitures et petit matériel de bureau
Electricité
Gardiennage et surveillance / Accueil
Assurances
Communication publique
Solutions d'impression - Impression externe
Matériels et communications mobiles

Segments standards
Autres entretiens immobiliers
Carburant, lubrifiant et péages
Restauration / Denrées alimentaires
Papier et dérivés
Études
Transport de matériel
Consommables informatiques
Transport de personnes
Abonnements et documentation
Charges connexes au loyer
Matériels de transport
Représentation, réception
Gaz
Huissiers
Eau
Habillement
Matériels de surveillance
Transports de fonds
Maintenance des ascenseurs
Location de véhicules légers
Entretien de véhicules légers
Sécurité incendie

Phase D : une proposition d'évolution des organisations et des processus achats a été réalisée

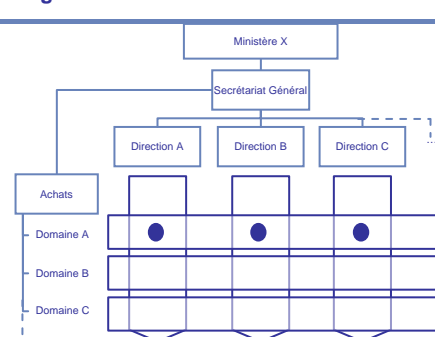
Les évolutions des organisations achats ont été proposées à partir du diagnostic réalisé dans chaque ministère sur la base de modèles cibles d'organisation

Méthodologie

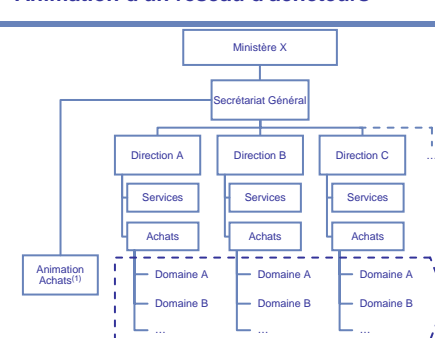
- Proposition d'évolution des pratiques et méthodes
 - ✓ Sélection des pratiques à dupliquer au sein du ministère sur la base des bonnes pratiques identifiées au sein des différents ministères
- Élaboration et évaluation des scénarios en terme de schéma d'organisation achats ministérielle
- Recommandation d'un scénario cible d'organisation achats ministérielle

Exemples de modèles d'organisation cible

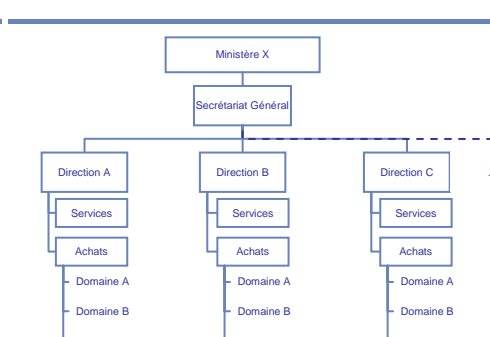
Organisation achats mutualisée



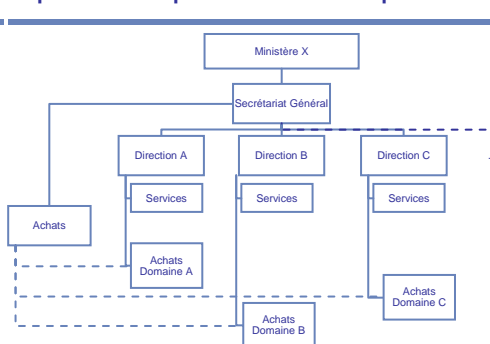
Animation d'un réseau d'acheteurs



Fonction achats décentralisée



Spécialisation par domaine de compétences



L'audit de modernisation des achats publics a été conduit par une structure projet à 3 niveaux

- **Un Comité de pilotage achat**, présidé par la DGME⁽¹⁾ et rassemblant des représentants des inspections générales interministérielles (IGF, IGA, IGAS)⁽¹⁾, **en charge de l'orientation générale donnée à l'audit et de la validation des travaux**
- **Une équipe interministérielle en charge des travaux de conduite opérationnelle de l'audit et de coordination d'ensemble**, animée par le département des audits de modernisation (DAM) de la DGME avec l'appui de consultants experts en optimisation des achats
- **Quinze équipes ministérielles en charge des travaux d'analyse dans chacun des ministères** (chefs de projets et représentants des inspections générales) avec l'appui de consultants (Roland Berger, Deloitte, Bearing Point, Ernst & Young)

(1) DGME : Direction Générale de la Modernisation de l'État,

IGF : Inspection Générale des Finances, IGA : Inspection Générale de l'Administration, IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

Les ministères se sont fortement mobilisés au cours des travaux de l'audit

- **Plus de 360 personnes rencontrées dans le cadre des entretiens des phases A et B tant en administrations centrales (~250) qu'en services déconcentrés (~110)**
- **32 ateliers de travail ont eu lieu en juin et juillet pour conduire les travaux de l'étape C de fixation des stratégies d'achats :**
 - ✓ première session : 18 ateliers entre le 20 et le 29 juin
 - ✓ deuxième session : 14 ateliers entre le 11 et le 20 juillet
- **Plus de 130 représentants des ministères mobilisés** dans le cadre des ateliers de travail
- **3 à 7 ministères représentés** dans chaque atelier avec une **forte mobilisation de tous les ministères**
- **30 chefs de projets et représentants des inspections générales mobilisés** sur les audits de modernisation achats depuis le 10 mai

Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit des achats
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

Principaux résultats de l'audit de modernisation des achats publics

- Une **cartographie homogène de l'ensemble des dépenses achats** validée par tous les ministères
- Un **état des lieux** factuel et validé de **la maturité des organisations achats** de chacun des ministères
- **Une confirmation que l'ordre de grandeur des économies** cibles annoncées paraît atteignable sous réserve **de s'organiser en conséquence**
- Des **stratégies d'achat** et des **potentiels de gains** validés sur l'ensemble des segments achats étudiés
- Une liste des **segments d'achat** sur lesquels **doivent s'engager en priorité** les **expérimentations interministérielles**
- Une **volonté des ministères** de contribuer aux travaux de génération des gains achats et de partage des bonnes pratiques pour les expérimentations retenues
- Une **structure recommandée** pour le **pilotage et la conduite opérationnelle** du **projet interministériel** et l'**accompagnement** des **projets ministériels**

L'audit de modernisation des achats publics

C'est...

- **Une méthode nouvelle** pour l'État **d'analyse harmonisée** d'une **problématique interministérielle complexe** :
 - ✓ Un **outil de transparence** sur les dépenses (cartographie) **homogène** entre tous les ministères
 - ✓ Une **analyse factuelle** des niveaux de **pratique** et de la **maturité des organisations achats** des ministères
 - ✓ Un **consensus** sur les **ordres de grandeur globaux** des **économies possibles** par segment d'achat en référence à des **benchmarks internes et externes**
 - ✓ Un **consensus** quant **aux priorités d'actions** à court terme pour **réaliser** concrètement **les gains** (expérimentations sur segments pilotes)
- **Des recommandations en matière de professionnalisation des organisations achats**
- **Une mobilisation réelle de tous les ministères autour d'un sujet aujourd'hui mature**

Ce n'est pas...

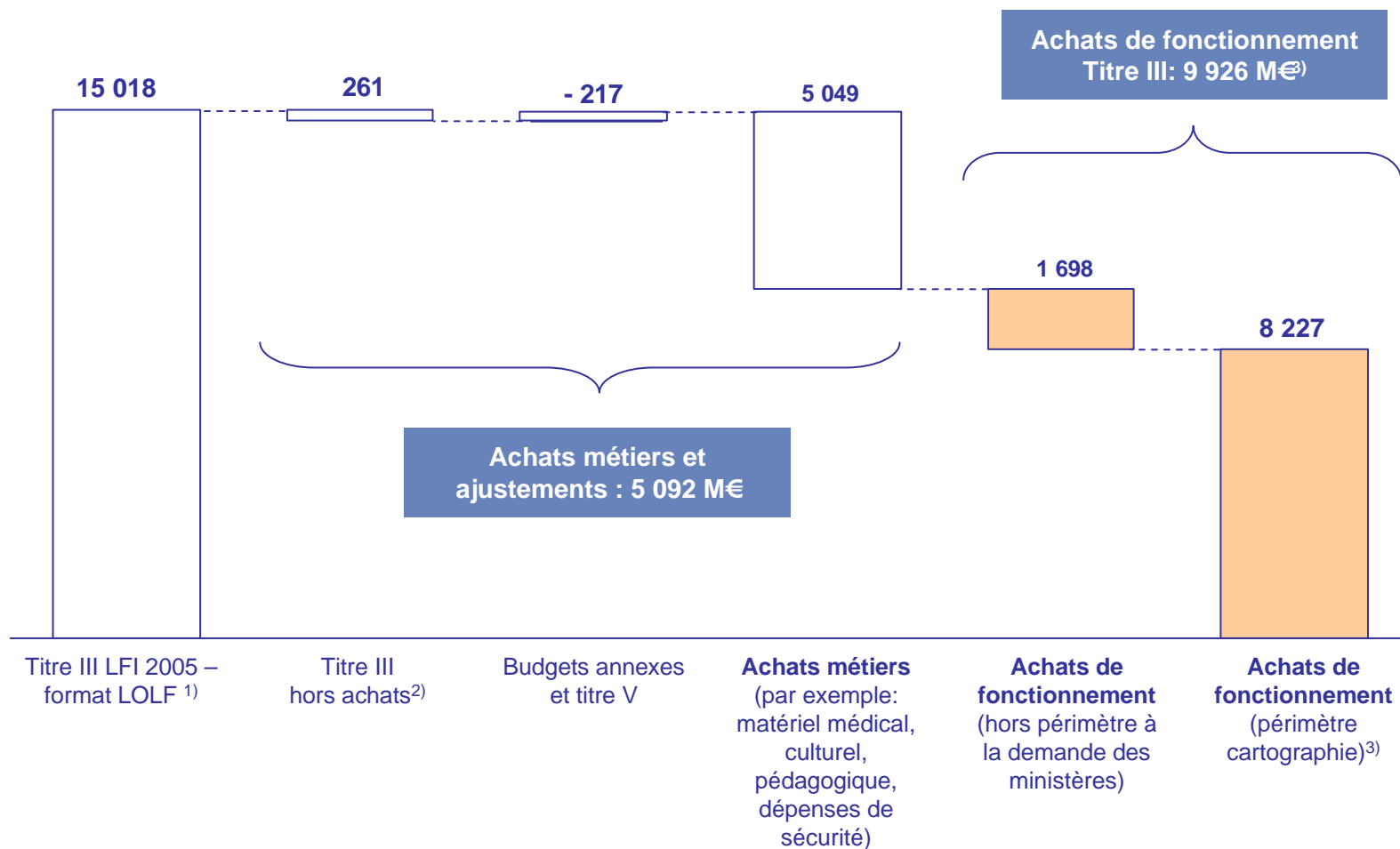
- **Un outil budgétaire** précis à l'euro près en ce qui concerne les cibles possibles d'économies
- **Un engagement contractuel** des ministères quant aux montants d'économies présentés
- La formalisation prédéfinie **d'une organisation achats cible**

Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit des achats
 - ✓ Cartographie des dépenses (phase A)
 - ✓ Analyse des organisations achats des ministères (phases B et D)
 - ✓ Résultats et enseignements des ateliers de travail sur les segments achats (phase C) - Présentation des stratégies d'achats et des objectifs de gains globaux
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

Les achats de fonctionnement représentent 9,9 Md€ sur un total de 15 Md€ environ

Dépenses d'achats (exécution 2005, en millions d'euros)



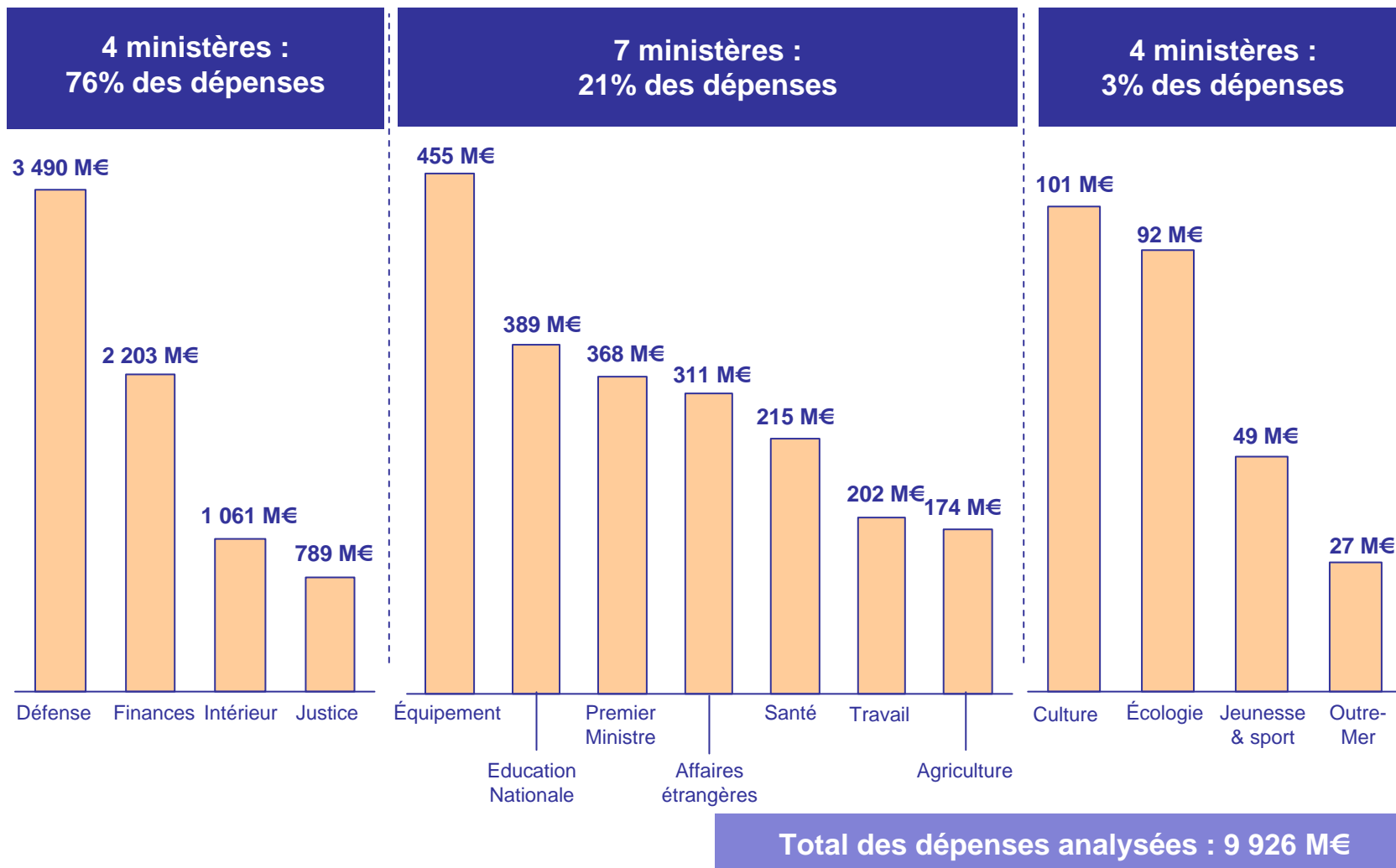
1) Dépenses de fonctionnement, autres que celles du personnel

2) Subventions

3) Budgets annexes et autres titres (207 M€) inclus

Quatre ministères représentent près de 80% des 9,9 Md€ d'achats de fonctionnement de l'État

Achats de fonctionnement de l'Etat par ministère (exécution 2005)



Les achats de prestations générales et d'immobilier représentent plus de la moitié des achats de fonctionnement

Achats de fonctionnement de l'Etat par domaine d'achat¹⁾ - exécution 2005

Affranchissement et impression (0,6 Md€)

Informatique et télécommunications (1,3 Md€)

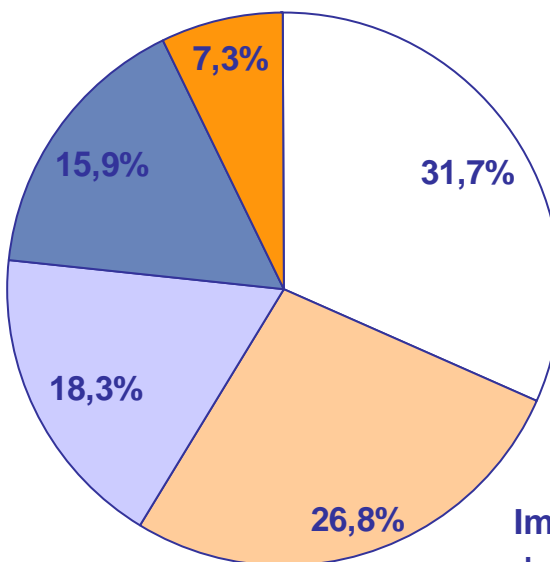
dont :

- Prestations informatiques (5,3%)
- Télécommunications (3,0%)
- Matériel informatique (2,0%)
- Reprographie (2,0%)

Fournitures générales (1,5 Md€)

dont :

- Véhicules (5,9%)
- Fournitures de bureau (3,9%)
- Mobilier (1,6%)



Prestations générales (2,6 Md€)

dont :

- Déplacements et indemnités (13,1%)
- Transport (4,8%)
- Nettoyage (2,6%)
- Communication (1,5%)
- Formation (1,4%)

Immobilier (2,2 Md€)

dont :

- Loyers et charges locatives (12,2%)
- Prestations de bâtiment (7,6%)
- Énergies et fluides (3,6%)

Total des dépenses analysées : 8,2 milliards €

1) 9,9 milliards € d'achats de fonctionnement = 8,2 milliards € d'achats de fonctionnement réparties par domaines et segments d'achats + 1,7 milliards € d'achats de fonctionnement hors périmètre de la cartographie (897 millions € dont les masses du ministère de la défense, 274 millions de dépenses des services du premier ministre (services hors périmètre et dépenses AFP), 209 millions pour le ministère des affaires étrangères dont les crédits déconcentrés des postes, 166 millions des crédits délégués des services déconcentrés du ministère de l'équipement, ...)

Une base de données homogènes de l'ensemble des dépenses d'achats par ministère est constituée

- Le **périmètre des dépenses achats** de l'État a été **figé et validé** par rapport aux éléments de l'exécution budgétaire 2005
- Les **dépenses achats** de l'État sont **ventilées par nature et par ministère** selon une **segmentation de référence commune** (cf. phase A), permettant ainsi la consolidation interministérielle et homogène de ces dépenses par segment d'achats
- Une **base de données regroupant l'ensemble des dépenses achats de chaque ministère** a été élaborée avec les données comptables communiquées par chaque ministère ou collectées à travers les systèmes comptables ACCT (agence comptable centrale du trésor) et INDIA 2005
- Une **analyse des dépenses par fournisseur** a été réalisée **pour certains ministères** sur la base des données disponibles

L'élaboration de cette cartographie s'est heurtée à des difficultés de différentes natures

- **L'absence d'accès direct aux systèmes d'informations** fournissant les données achats a rendu complexe l'exercice de cartographie dans la majorité des ministères
- Les **nomenclatures comptables** sont **fortement hétérogènes** d'un ministère à l'autre, un même code comptable ayant une signification différente
- Les **fournisseurs** ne sont **pas systématiquement identifiés** dans les systèmes d'information actuels
- La **saisie des données** s'avère **de qualité très inégale** conduisant à une très forte hétérogénéité dans la dénomination des fournisseurs (EDF, France Télécom...)
- Les **données comptables** sont **disponibles ministère par ministère** et ne peuvent être traitées de façon agrégée sans **consolidation intermédiaire**
- Les **données disponibles** sont **purement financières** et ne peuvent être recoupées avec des données "métier" (consommation d'unités d'œuvres...) car **les systèmes d'informations ne sont pas interfacés** (à l'exception de la Défense)
- L'introduction du **nouveau plan de comptes de l'État** (PCE) apportera une **réponse** à certains besoins ou défauts constatés

Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit des achats
 - ✓ Cartographie des dépenses (phase A)
 - ✓ Analyse des organisations achats des ministères (phases B et D)
 - ✓ Résultats et enseignements des ateliers de travail sur les segments achats (phase C) - Présentation des stratégies d'achats et des objectifs de gains globaux
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

L'analyse des pratiques et organisations achats a été réalisée par comparaison à quatre modèles d'organisation achat de référence

Modèle A : Organisation éclatée

- Fonction achats réparties dans plusieurs directions sans coordination entre ces services
- Multiplicité, sur un même segment, d'actions identiques et non coordonnées menées par les différents services acheteurs
- Absence d'animation transverse des agents en charge des achats (partage d'expériences et de bonnes pratiques...)
- Nombre limité d'opérations de mutualisation au sein du ministère

Modèle C : Organisation en "centres de compétences" partagés

- Fonction achats répartie dans plusieurs directions du ministère
- Spécialisation de chacun de ces services sur une sélection de famille d'achats avec responsabilité globale à l'échelle du ministère sur le périmètre de ces familles
- Prestation de chacun de ces services pour le compte des autres directions avec mutualisation systématique des achats

Modèle B : Réseau d'acheteurs structuré et animé

- Fonction achat présente dans plusieurs directions du ministère
- Identification individuelle des agents en charge des achats dans ces directions et organisation sous forme de réseau
- Animation transverse du réseau d'acheteurs avec apport de formation, partage de bonnes pratiques, assistance juridique...

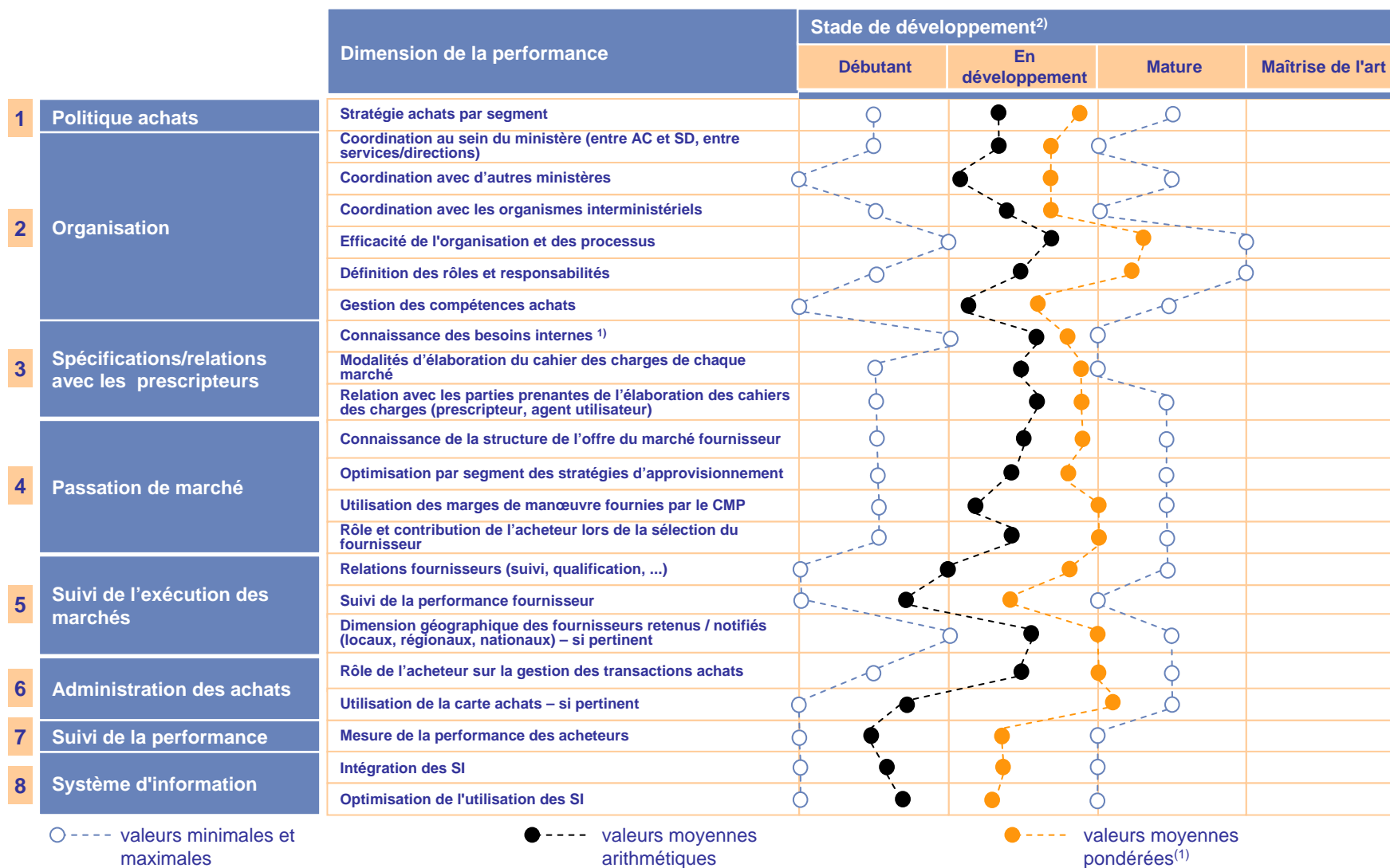
Modèle D : Organisation centralisée

- Distinction claire entre les fonctions d'acheteurs et d'approvisionneurs avec spécialisation des agents entre ces 2 fonctions
- Regroupement de l'ensemble des agents "acheteurs" dans un même service
- Responsabilité globale sur la gestion de l'ensemble des segments d'achats du ministère

Cette analyse a révélé une hétérogénéité des pratiques achats entre les ministères

- Les **fonctions achats actuellement en place** dans les ministères sont, **pour la majorité** :
 - ✓ soit **éclatées** (intervention de plusieurs services achats sur un même segment), ceci étant valable pour la **majorité des services déconcentrés**
 - ✓ soit **structurées en centre de compétences** (spécialisation des services achats par famille ou segment), ceci concernant **principalement les administrations centrales**
- Certains ministères se distinguent par le **déploiement d'organisations en centres de compétences ou en réseau d'acheteurs à l'ensemble de leurs directions ou services**, y compris en services déconcentrés (défense, écologie, équipement et intérieur)
- Des **projets de réorganisation** ont été lancés par certains ministères **afin de professionnaliser et améliorer la performance de la fonction achats** :
 - ✓ Défense : création d'un réseau d'acheteurs
 - ✓ Écologie : mise en oeuvre d'une organisation plus centralisée
 - ✓ Éducation Nationale : mise en oeuvre d'une organisation centralisée pour la gestion des achats de l'administration centrale
 - ✓ Finances : déploiement progressif de l'Agence centrale des achats (ACA)
- La **répartition des rôles et responsabilités** des intervenants dans le processus achats (acheteurs, prescripteurs, approvisionneurs ...) **n'est pas systématiquement définie**, rendant de facto plus complexe l'application des procédures

Le niveau de maturité des pratiques achats de chaque ministère a été analysée autour de huit thématiques clés



(1) moyennes pondérées par le total des dépenses Titre III de la LFI 2005 de chaque ministère

(2) sur la base des éléments communiqués par les ministères (certains ministères ne sont pas positionnés sur quelques dimensions)

Des pistes de progrès ont été identifiées et sont partagées par l'ensemble des ministères (1/3)

- **Le suivi de la performance de la fonction achats** est à **renforcer** même si les agents sont déjà sensibilisés au besoin d'économies (les objectifs d'amélioration ne sont pas systématiques)
- **Les outils de pilotage et systèmes d'information** mis à disposition sont **limités** (peu d'intégration des outils achats avec les outils financiers, et peu d'outils de pilotage des processus achats)
- De **bonnes pratiques** sont testées et mises en place dans tous les ministères, mais **leur partage n'est pas organisé au niveau interministériel** :
 - ✓ les actions menées en termes de **mutualisation et de standardisation (procédures achats, outils et moyens...)** doivent être partagées entre ministères
 - ✓ **la coopération doit être renforcée tant entre ministères qu'au sein de chaque ministère** (entre administration centrale et services déconcentrés) pour améliorer les méthodes de travail
- La **culture achats** est à ce stade **plus juridique qu'économique**
 - ✓ le volet "économique" doit être renforcé avec une focalisation progressive des agents sur les travaux à forte valeur ajoutée : définition des stratégies d'achats, compréhension des besoins, pilotage du panel fournisseurs
 - ✓ une **maîtrise accrue du code des marchés publics (CMP)** faciliterait la **meilleure utilisation des marges de manœuvre qu'il permet** alors que le CMP est souvent considéré comme une contrainte

Des pistes de progrès ont été identifiées et sont partagées par l'ensemble des ministères (2/3)

A	C
B	D

Exemples de pistes d'amélioration identifiées par les ministères

Organisation et compétences

- Séparation plus claire entre les fonctions d'acheteur et d'approvisionneur
- Mise en place d'organes de pilotage et de coordination entre les différents acteurs de la filière achats
- Reconnaissance et valorisation des compétences achats par la mise en œuvre de plans de formation sur les volets économiques, juridiques et techniques et de parcours de carrière type pour les acteurs de la filière achats
- Renforcement de l'animation des politiques d'achat surtout dans les services déconcentrés dans une dimension ministérielle ou interministérielle
- ...

Processus achats

- Développement du recours aux outils de dématérialisation des processus achats (carte achats, plateforme internet, ...)
- Mise en place de processus et d'outils de prévision des besoins afin de sécuriser les données contractuelles des marchés et ne pas réduire la planification à la simple reconduction des moyens en volume
- Mise en œuvre de processus et d'outils de suivi de l'exécution des marchés
- ...

Des pistes de progrès ont été identifiées et sont partagées par l'ensemble des ministères (3/3)

Exemples de pistes d'amélioration identifiées par les ministères

Systèmes d'information

- Mise en place d'outils de partage des informations / documents clés en matière d'achats (référentiels de prix, bonnes pratiques, analyse du marché fournisseurs, ...)
- Mise en place d'outils informatiques intégrés ou interfacés avec les outils de gestion budgétaires actuels, pour simplifier la saisie et l'exploitation des données, et ainsi faciliter le pilotage des achats
- Mise en place d'outils de suivi permettant d'assurer le respect des politiques de consommations
- ...

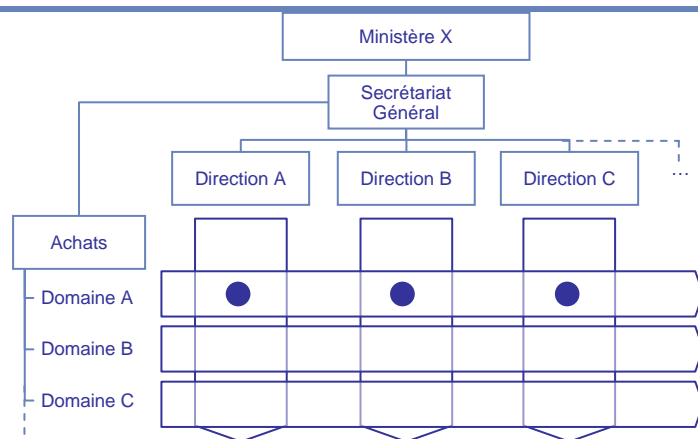
Pilotage de la performance achats

- Établissement d'une méthodologie de calcul des gains d'achats
- Élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord de pilotage de la performance achats
- Définition d'objectifs pluriannuels de mesure de la performance achats
- Approche de la mesure des coûts de la fonction achats
- ...

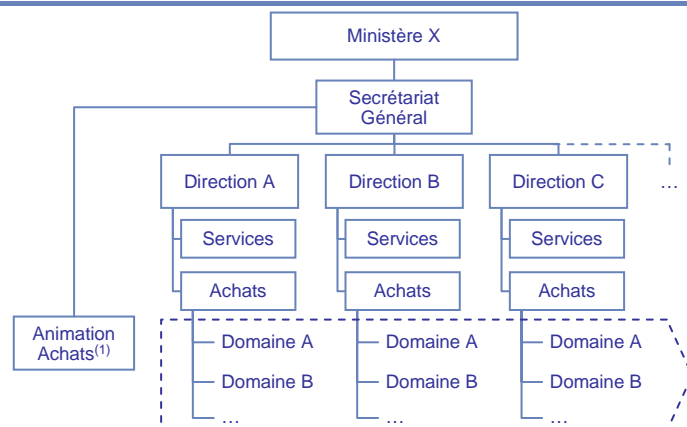
Ces analyses ont permis d'identifier un modèle cible d'organisation pour chaque ministère (1/2)

Exemples de modèle cible d'organisation achat

Organisation achats mutualisée



Animation d'un réseau d'acheteurs



Présentation du modèle

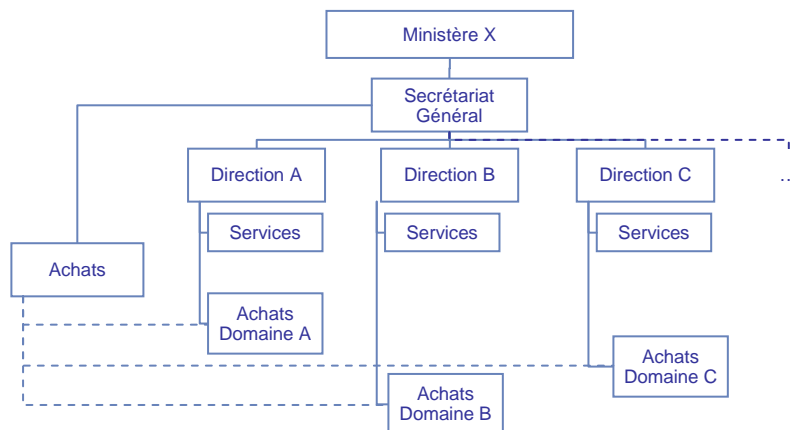
- Distinction claire entre les fonctions d'acheteurs et d'approvisionneurs avec spécialisation des agents entre ces 2 fonctions
- Regroupement de l'ensemble des agents "acheteurs" dans un même service
- Responsabilité globale sur la gestion de l'ensemble des segments d'achats du ministère

- Fonction achat présente dans plusieurs directions du ministère
- Identification individuelle des agents en charge des achats dans ces directions et organisation sous forme de réseau
- Animation transverse du réseau d'acheteurs avec apport de formation, partage de bonnes pratiques, assistance juridique...

Ces analyses ont permis d'identifier un modèle cible d'organisation pour chaque ministère (2/2)

Exemple de modèle cible d'organisation achat

Spécialisation par domaine de compétences



Présentation du modèle

- Fonction achats répartie dans plusieurs directions du ministère
- Spécialisation de chacun de ces services sur une sélection de famille d'achats avec responsabilité globale à l'échelle du ministère sur le périmètre de ces familles
- Prestation de chacun de ces services pour le compte des autres directions avec mutualisation systématique des achats

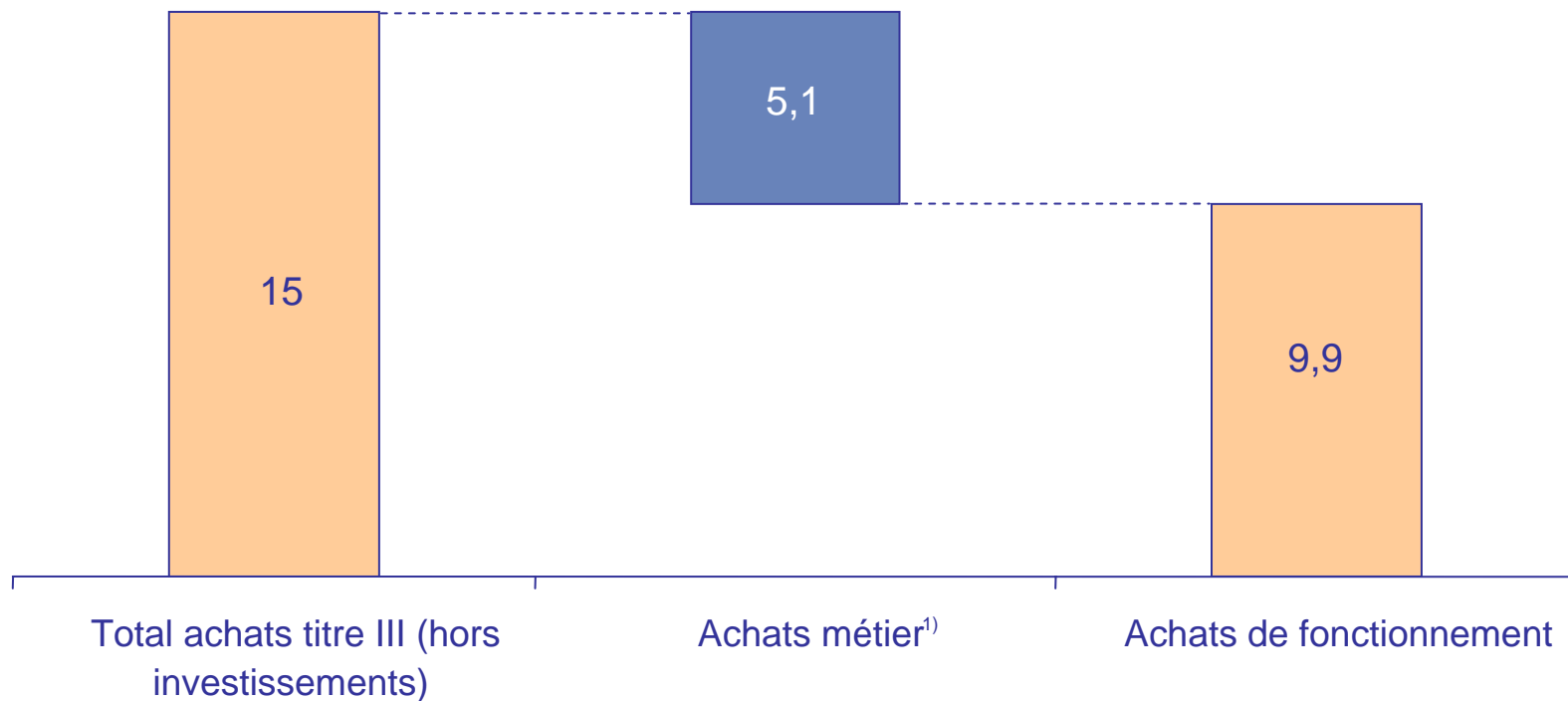
Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit des achats
 - ✓ Cartographie des dépenses (phase A)
 - ✓ Analyse des organisations achats des ministères (phases B et D)
 - ✓ Résultats et enseignements des ateliers de travail sur les segments achats (phase C) - Présentation des stratégies d'achats et des objectifs de gains globaux
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

La définition des stratégies d'achat et des potentiels de gains par segment d'achat a porté sur près de 10 milliards € d'achats de fonctionnement

A	C
B	D

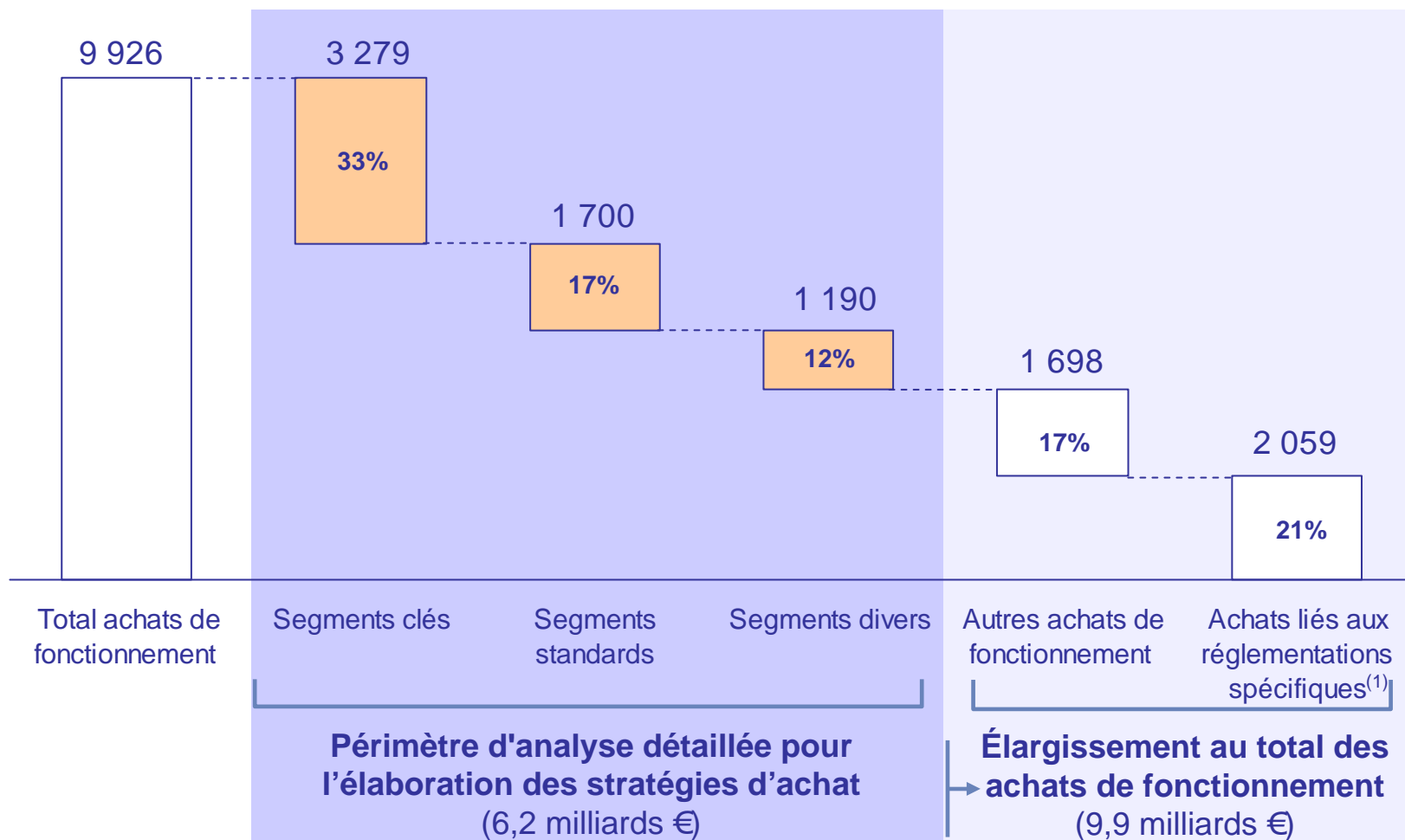
Dépenses d'achats (exécution 2005, milliards €)



1) Achats spécifiques à la mission du ministère, par exemple matériel de sécurité, médicaments, ...

Les travaux de définition détaillée des stratégies d'achat ont porté sur 6,2 milliards € d'achats

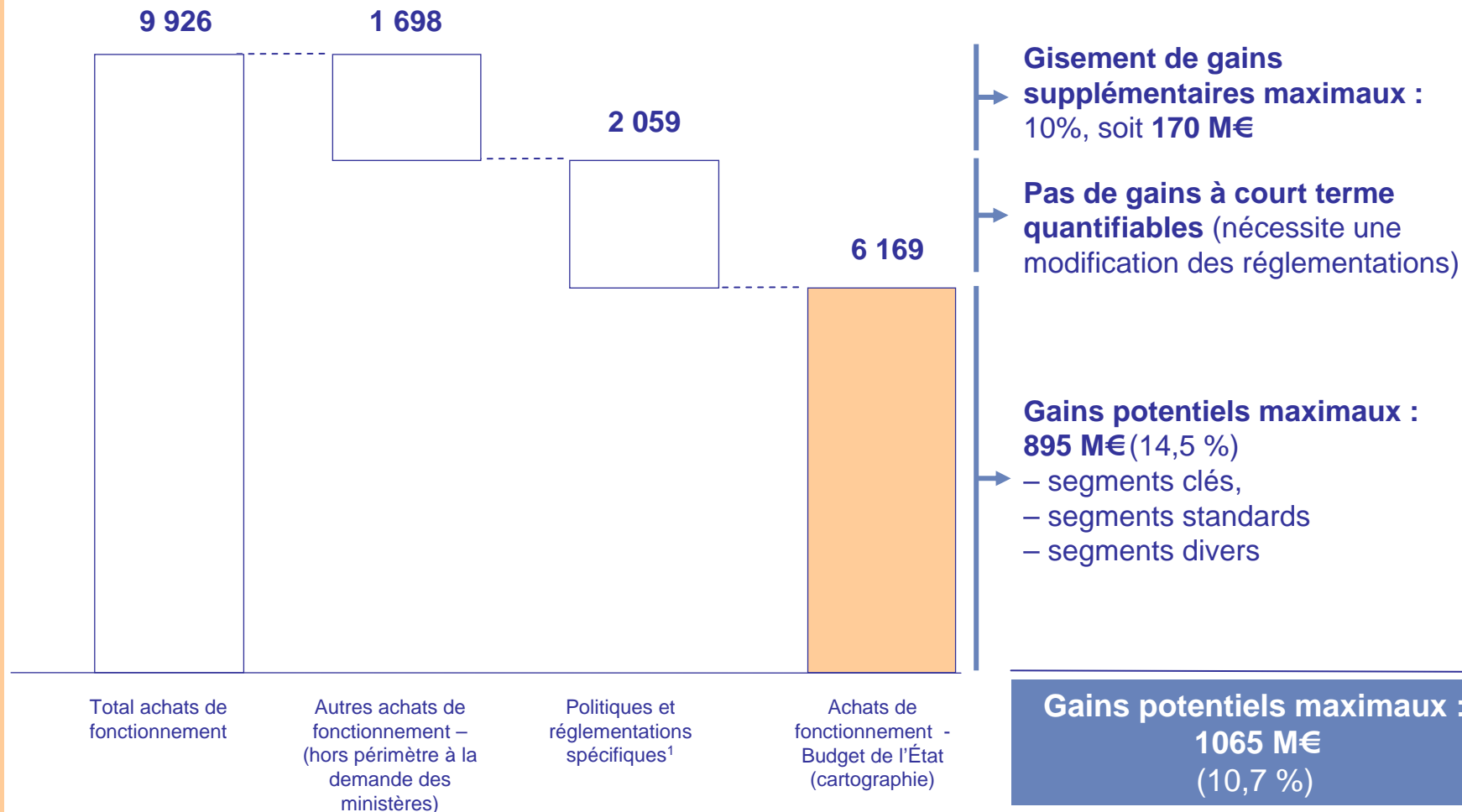
Dépenses d'achats de fonctionnement (exécution 2005, millions €)



(1) Achats liés aux réglementations spécifiques: par exemple indemnités de déplacement, de repas, les loyers, etc.)

Sur les 9,9 milliards € d'achats de fonctionnement, les économies potentielles maximales s'élèvent à 1065 M€ - soit 10,7 % de la dépense

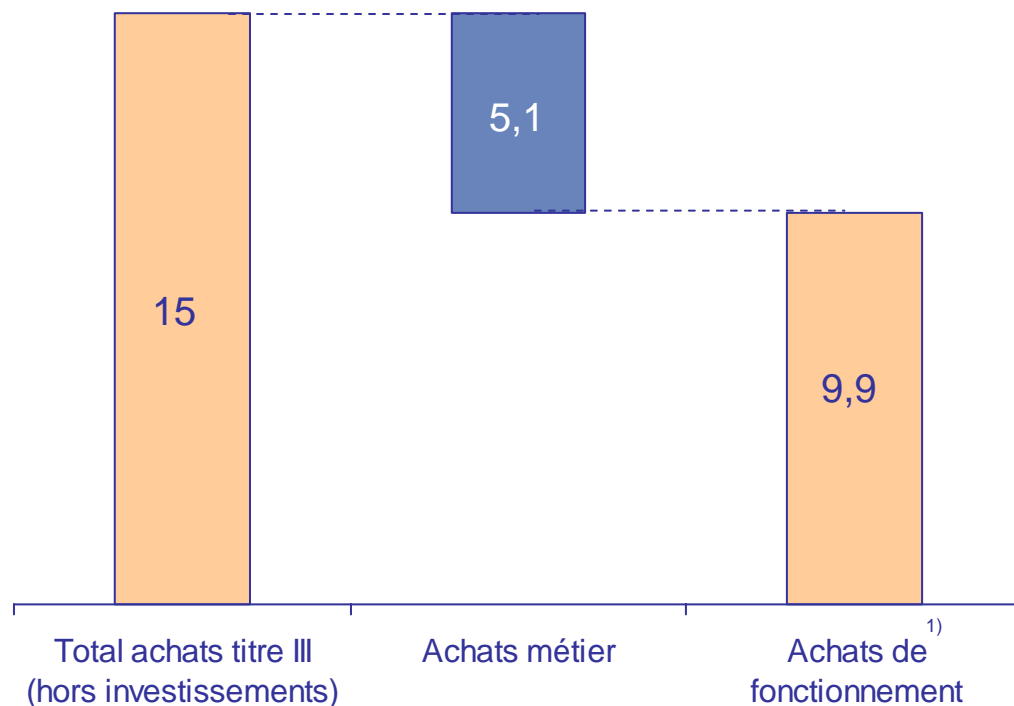
Dépenses d'achats de fonctionnement (exécution 2005, M€)



(1) par exemple indemnités de déplacement, de repas, les loyers, etc.)

Sur les 15 milliards € d'achats totaux, les économies potentielles maximales s'élèvent à 1,3 milliard €

Dépenses d'achats (exécution 2005, milliards €)



Estimation de gains potentiels de l'ordre de **300M€** (à confirmer par des analyses ad hoc ultérieures)

Gains potentiels maximaux : **1 065 M€**

**Gains potentiels maximaux :
environ 1 300 M€**

1) Achats spécifiques à la mission du ministère, par exemple matériel de sécurité, médicaments, ...

Exemples de leviers d'optimisation des achats analysés lors des ateliers de travail (1/2)

Rationalisation de la dépense :

- Mutualisation des dépenses par
- Contrôle des consommations

- Définition d'une politique de maîtrise des frais d'expédition, tel l'envoi systématique par "éco-plis"
- Suivi et analyse des dépenses de télécommunications afin de garantir le respect des politiques de consommations (limitation des appels internationaux ou numéros spéciaux)
- Mutualisation des marchés nécessitant une forte expertise technique, en s'appuyant sur les compétences des ministères les plus expérimentés comme dans le cas des carburants
- ...

Ajustement des spécifications :

- Redéfinition des besoins
- Rationalisation des spécifications

- Standardisation des configurations en matière de matériel informatique afin d'obtenir de meilleures conditions commerciales et de simplifier les coûts de gestion du parc
- Analyse systématique du dimensionnement des équipements de reprographie afin d'en limiter le surdimensionnement
- Développement du recours aux produits sans marque sur une sélection de références de fournitures de bureau et de consommables informatiques
- ...

Exemples de leviers d'optimisation des achats analysés lors des ateliers de travail (2/2)

Utilisation des leviers juridiques :

- Suivi de l'application des engagements contractuels
- Stratégie optimale de CCTP

- Remise en concurrence régulière sur les marchés dont les prix évoluent rapidement comme dans le cas des équipements informatiques
- En échange d'une garantie d'un taux d'activité étalé sur une période donnée (visibilité sur les volumes d'achats), réduction des prix des prestations de maintenance
- Préparation à la mise en concurrence des secteurs en voie de dérégulation (gaz, électricité, affranchissement, ...)
- ...

Amélioration des processus achats :

- Dématérialisation
- Enchères inversées
- Pilotage de la performance

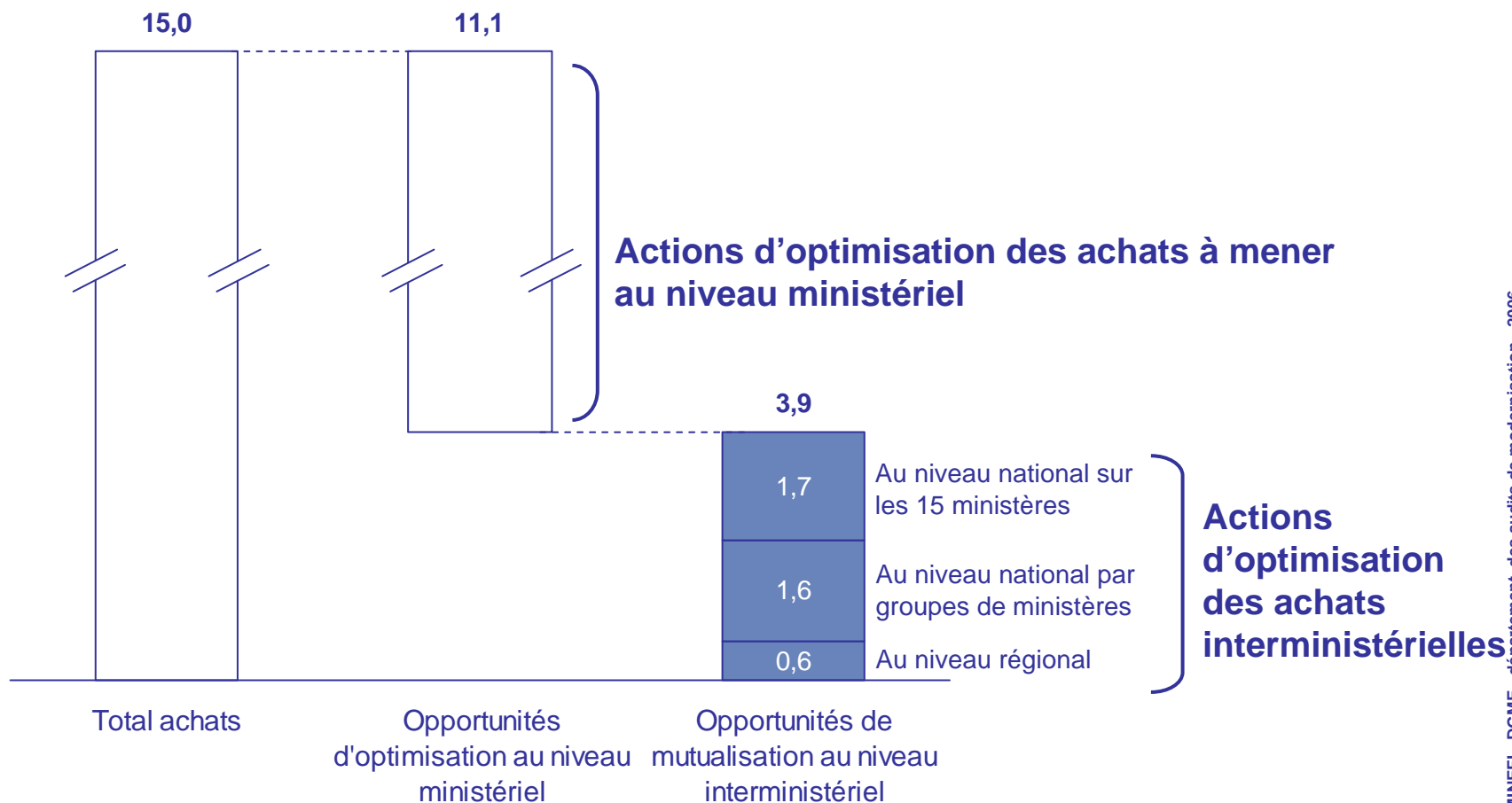
- Mise en commun des études de marché, des niveaux de prix, des cahiers de clauses techniques particulières (CCTP), ... sur le domaine des prestations standards
- Recours aux outils modernes de dématérialisation de la commande (catalogues électroniques, extranets, carte achats, etc) comme dans le cas des fournitures de bureau, carburants et péages, afin d'optimiser le coût de gestion des commandes
- ...

Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit des achats
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

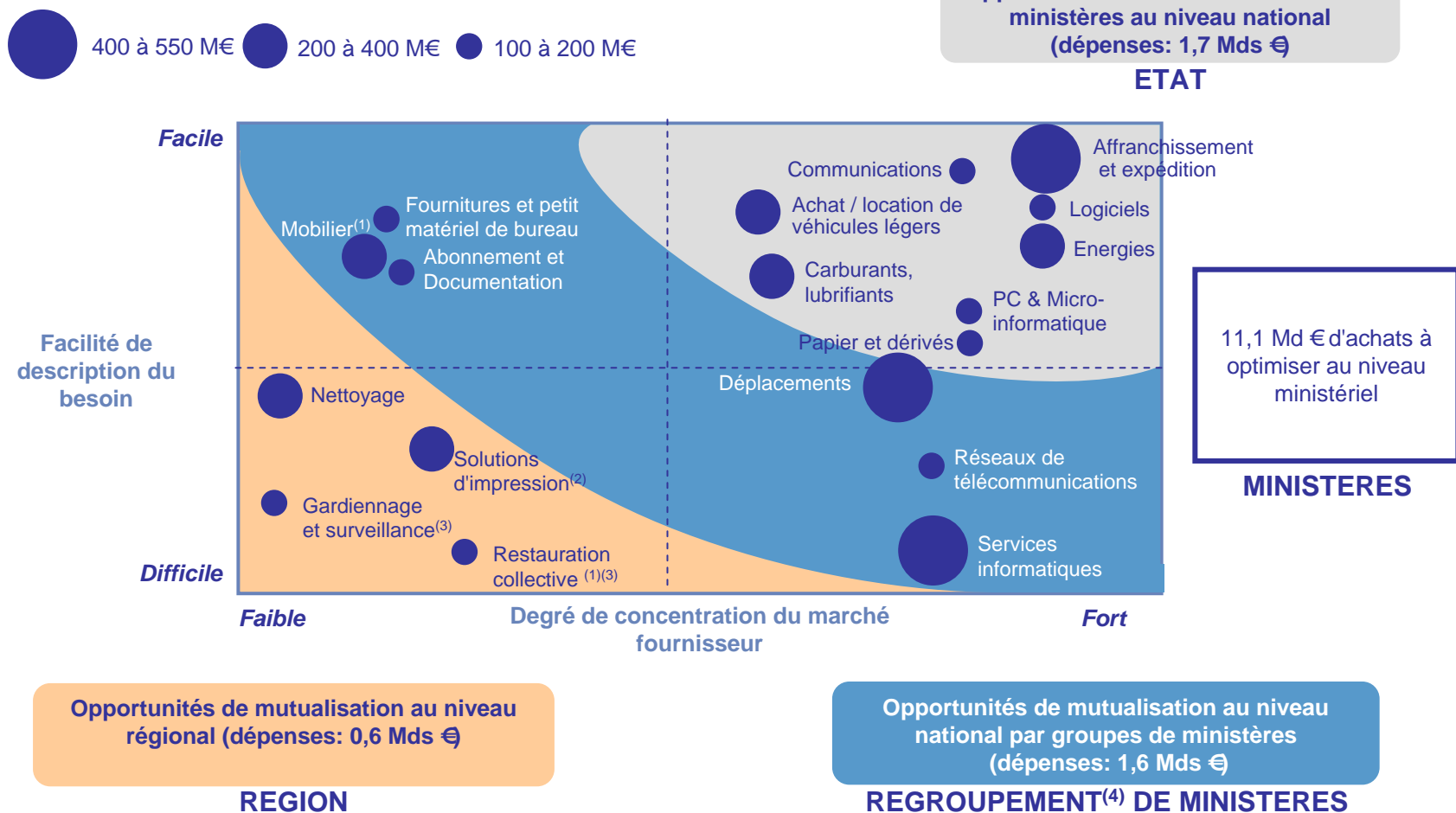
En première analyse, sur les 15 Md € d'achats de fonctionnement, seuls 3,9 Md € présentent actuellement un potentiel d'optimisation interministériel

Cartographie achats (exécution 2005, Md €) et niveaux d'optimisation



Une mutualisation sur 3,9 Mds € d'achats de fonctionnement pourra s'envisager soit au niveau de l'État, soit par groupe de ministères soit au niveau régional

Proposition (évolutive) de répartition des segments



(1) Secteurs concentrés caractérisés par la présence de nombreux acteurs de taille intermédiaire

(2) Regroupement des segments Impressions, Consommables informatiques, Reprographie (achat, location et maintenance)

(3) Segment retenu en dépit de dépenses autour de 50M€ seulement (4) Critères et modalités de regroupement à préciser

L'analyse de l'existant et des meilleures pratiques européennes conduisent à énoncer quelques facteurs clés de succès en matière d'organisation achats interministérielle

Facteurs clés de succès pour le modèle cible d'achat interministériel

Principes structurels

- Ne développer de **marchés globalisés que sur les segments sur lesquels la logique de l'offre est nationale** (cf stratégie de l'État vis-à-vis des PME/PMI)
- Trouver les **bons niveaux de répartition** entre les démarches interministérielles de **mutualisation centrale** et **locale** (cf principe de subsidiarité évoqué dans la circulaire du 2 janvier 2006)
- Prendre en compte les **éventuels effets contre-productifs** (en particulier dans la phase d'harmonisation des besoins) d'une démarche de massification poussée jusqu'à son ultime logique
- Mettre en place des **structures dédiées mandatées** pour le compte des autres ministères sur les aspects de stratégie achats, harmonisation des besoins et opération de marchés
- Coordonner les achats des ministères sur des **périmètres structurés clairement définis**

Mode d'adhésion

- Pour **chaque segment d'achat abordé en mode interministériel**, rendre **obligatoire** le recours aux marchés interministériels tout en introduisant une **souplesse** dans le dispositif (admettre les exceptions selon un modèle **80/20** afin de laisser un espace de respiration aux ministères)

Trajectoire

- Définir une **trajectoire progressive** afin d'atteindre le schéma organisationnel cible par étapes (cibles intermédiaires, cible finale)
- Identifier des solutions adaptées pour gérer les **problématiques de « soudures »** entre marchés pendant la phase de montée en puissance

Sommaire

1. Contexte, objectifs et démarche suivie par l'audit achat
2. Principaux enseignements de l'audit achats
3. Résultats de l'audit des achats
4. Premières pistes de réflexion concernant les organisations interministérielles des achats
5. Priorités et prochaines étapes pour le plan de mise en œuvre

Le séminaire interministériel du 29 septembre clôturant l'audit a permis de définir les grandes lignes de la transformation à engager

Principaux résultats du séminaire

- Une volonté politique forte de **poursuivre les travaux de modernisation** de l'Etat et d'**entrer dans la phase opérationnelle articulée autour d'expérimentations**
- **Une transformation dont** la mise en œuvre du plan de transformation est structurée par :
 - ✓ **une ambition qualitative de professionnalisation de la fonction achats** d'une part et **une ambition quantitative de génération de gains** d'autre part
 - ✓ un **plan interministériel** et des **plans ministériels** de transformation achats
- Une liste **d'expérimentations et de thématiques interministérielles** quantitatives et qualitatives dont les modalités de mise en œuvre sont en cours de définition
- Une volonté des ministères de contribuer aux travaux de **génération des gains achats** et de **partage des bonnes pratiques** pour les expérimentations retenues
- **Un dispositif de pilotage et de conduite opérationnelle** du plan interministériel et d'accompagnement des plans ministériels, préfiguré à la DGME

La phrase transitoire permet de préparer le lancement opérationnel des plans de transformation achats

Objectifs opérationnels de la phase transitoire

- **Préparer le lancement du plan de transformation achats interministériel**
 - ✓ Définir la liste définitive et le périmètre précis des expérimentations
 - ✓ Définir pour chaque expérimentation les modalités de participation des ministères volontaires : choix du mode de contribution et identification des participants
 - ✓ Définir les modalités opératoires de conduite de travaux de chaque expérimentation
 - ✓ Organiser le pilotage opérationnel du plan de transformation interministériel
- **Fournir au ministère le cadre méthodologique** permettant la mise en œuvre des plans de transformation interministériel et ministériels
- **Organiser le support des consultants**, le cas échéant :
 - ✓ pour **chaque expérimentation** du plan de transformation achats **interministériel**
 - ✓ pour **l'élaboration des plans de transformation** achats **ministériels**
- **Planifier / organiser la réunion de lancement opérationnel** du plan de transformation achats interministériel

Une première liste d'expérimentation est en cours d'élaboration dans le cadre des réunions d'échange avec les secrétaires généraux et les chefs de projets

Solution d'impression - reprographie <ul style="list-style-type: none"> 6-7 ministères Dépense concernée : 193 M€, soit 70 % de la dépense totale du segment 	Logiciels informatiques <ul style="list-style-type: none"> 6 à 8 ministères Dépense concernée : 137 M€, soit 85% de la dépense totale du segment 	Déplacements <ul style="list-style-type: none"> 6 à 9 ministères Dépense concernée : 132 M€, soit 64 % de la dépense totale du segment 	Aménagement des locaux <ul style="list-style-type: none"> 5-6 ministères Dépense concernée : 115 M€, soit 67 % de la dépense totale du segment
Matériel informatique <ul style="list-style-type: none"> 6 à 9 ministères Dépense concernée : 101 M€, soit 76% de la dépense totale du segment 	Communication fax - fixe <ul style="list-style-type: none"> 6 à 9 ministères Dépense concernée : 79 M€, soit 46% de la dépense totale du segment 	Affranchissement <ul style="list-style-type: none"> 7 à 9 ministères Dépense concernée : 71 M€, soit 15 % de la dépense totale du segment 	Mobilier <ul style="list-style-type: none"> 6 à 9 ministères Dépense concernée : 58 M€, soit 44 % de la dépense totale du segment
Prestations informatiques <ul style="list-style-type: none"> 3 ministères Dépense concernée : 54 M€, soit 12 % de la dépense totale du segment 	Électricité <ul style="list-style-type: none"> 4-5 ministères Dépense concernée : 51 M€, soit 60 % de la dépense totale du segment 	Fournitures et matériel de bureau <ul style="list-style-type: none"> 6 à 7 ministères Dépense concernée : 50 M€, soit 52 % de la dépense totale du segment 	Consommables informatiques¹⁾ <ul style="list-style-type: none"> 7 à 8 ministères Dépense concernée : 28 M€, soit 28 % de la dépense totale du segment

Ces 12 expérimentations portent sur une dépense d'achats de l'ordre de un milliard d'euros

1) y compris consommables d'impression

L'audit a aussi permis d'identifier plusieurs thèmes de mutualisation des pratiques achats et des outils, qui pourront faire l'objet d'expérimentation

Poursuivre les travaux engagés	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pérennisation des travaux de cartographie des achats ➤ Pérennisation de la nomenclature achats (segmentation interministérielle) ➤ Connaissance/Veille des marchés fournisseurs (au niveau ministériel et/ou interministériel)
Piloter la performance	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Développement d'indicateurs de mesure, de suivi et de pilotage de la fonction achat ➤ Évaluation et pilotage de la performance du fournisseur ➤ Mesure des économies / des gains
Professionaliser la fonction achat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formation métier achat (juridique et économique) ➤ Processus et outils de partage d'information achats (prix, CCTP, analyse de marché fournisseurs, bonnes pratiques ...) ➤ Synthèse des bonnes pratiques en matière d'utilisation du code des marchés publics
Renforcer l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dimensionnement de la fonction achats
Rationaliser les processus et optimiser l'utilisation des systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mise en œuvre d'outils et de processus de prévision des besoins ➤ Mise en œuvre d'outils de dématérialisation (plateforme achats / carte achats) ➤ Convergence/intégration des systèmes d'information achats (au sein de chaque ministère et entre ministères) ➤ Adaptation des outils budgétaro-comptables aux processus achats

Une expérimentation interministérielle correspond à un projet interministériel conduit sur une période de 6 à 12 mois

Éléments clés d'une expérimentation interministérielle

- **Une équipe projet définie :**
 - ✓ composée de **représentants de ministères volontaires** (y compris ACA)
 - ✓ placée **sous la responsabilité d'un ou plusieurs ministères¹⁾**
 - ✓ **coordonnée au niveau interministériel**
 - ✓ **avec un support consultant** lorsque nécessaire (apport d'expertise et de méthodologie, absorption de la charge de travail)
- **Un objectif :**
 - ✓ **de gains** correspondant au cadrage de l'audit (à affiner dans les premiers travaux de groupe de travail) dans le cadre d'une **expérimentation quantitative**
 - ✓ **de professionnalisation de la fonction achats** correspondant au cadrage de l'audit (à affiner dans les premiers travaux de groupe de travail) dans le cadre d'une **expérimentation qualitative**
- Une approche de travail qu'il conviendra de préciser dans les premières semaines (**phase de cadrage**)
- **Une durée de 6 à 12 mois :**
 - ✓ donnant lieu à **l'identification et la mise en œuvre** à chaque fois que possible des **victoires rapides** (y compris intégration de petits ministères aux marchés conclus par les gros ministères)
 - ✓ aboutissant à **la passation d'un ou plusieurs marchés**
 - ✓ définissant le **calendrier de transition / d'adhésion** des ministères à ces marchés
 - ✓ donnant lieu à **un retour d'expérience des ministères** ayant participé à la mise en œuvre
 - ✓ éventuellement se prolongeant de façon allégée durant la **phase de mise en œuvre**

1) Selon des modalités à définir

Le plan de transformation achats s'appuiera sur l'ensemble des acteurs, chacun ayant un rôle précis dans le dispositif

STRATEGIE ET PILOTAGE

Définition des priorités et des démarches
Conduite d'ensemble du projet

Projet Achats

Ministères

OPERATEURS ACHATS

Conduite opérationnelle des expérimentations en mode projet:
de l'expression des besoins à la passation du marché

Ministères

MINEFI
Agence
centrale des
achats

UGAP

...

APPROVISIONNEMENT

Exécution des marchés
(passation des commandes et suivi de l'exécution)

**Ministère
1**
AC*

SD*1 SD3
SD2 ...

**Ministère
2**
AC

SD1 SD3
SD2 ...

**Ministère
3**
AC

SD1 SD3
SD2 ...

**Ministère
...**
AC

SD1 SD3
SD2 ...

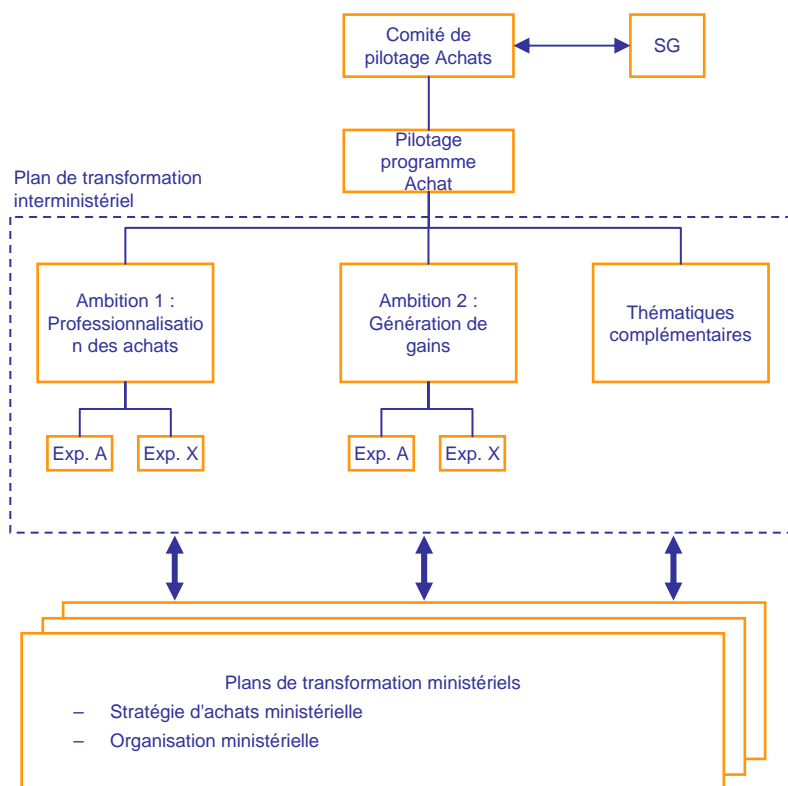
...

...

* AC = administration centrale / SD = Service déconcentré

Principes de structuration du plan de transformation achats

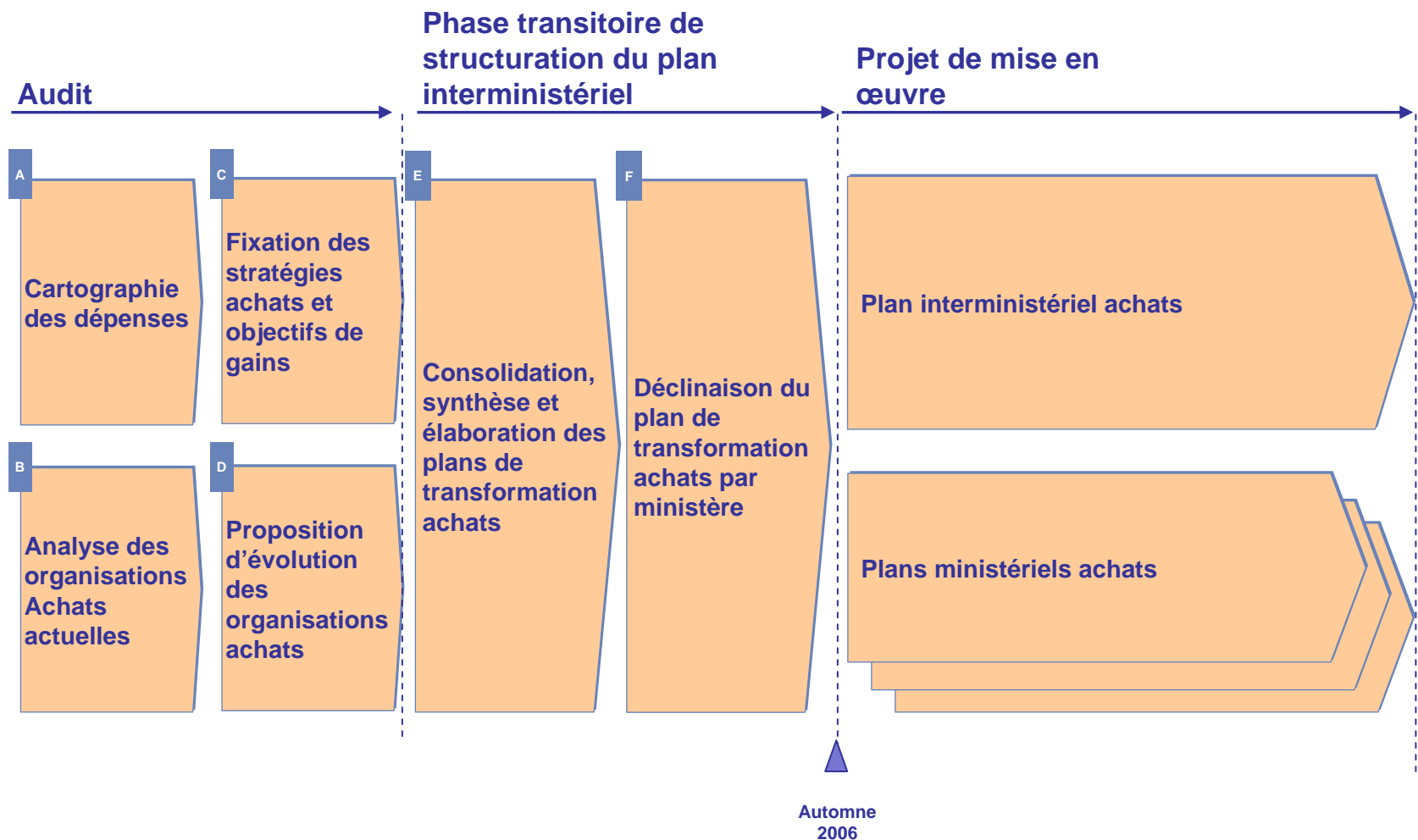
Structure du programme Achats



Principes de constitution de la structure interministérielle

- Comité de pilotage achats élargi aux principaux ministères
- Constitution d'une équipe de pilotage interministériel, rattachée à la DGME
- Sélection des expérimentations interministérielles sur la base des attentes prioritaires des ministères
- Constitution des équipes d'expérimentations à partir des membres des ministères participants et de l'ACA en fonction des expertises requises
- Mode de participation aux expérimentations différenciées selon la volonté et la disponibilité des équipes du ministère
- Participation des consultants (apport d'expertise, absorption de la charge de travail)

Ce dispositif permettra le pilotage et la coordination des plans de transformation interministériel et ministériels



Prochaines étapes

- **Finaliser avec les ministères la liste des expérimentations interministérielles** qualitatives et quantitatives à lancer en priorité et en définir les objectifs détaillés
- **Mettre en place le dispositif de pilotage** des plans de transformation achats
- **Finaliser et mettre en œuvre le plan interministériel** de transformation (calendrier, équipe, objectifs, ...)
- Organiser la **réunion de lancement du plan de transformation interministériel** (mi-novembre)
- **Élaborer et mettre en œuvre les plans ministériels** de transformation (de mi-octobre à fin novembre) :
 - Stratégie d'achats
 - Organisation ministérielle
 - Dispositif de pilotage
 - Projets d'amélioration qualitatifs et quantitatifs (segments) et objectifs associés
 - Équipe mobilisée
 - Calendrier de mise en oeuvre