



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Audit de conseil sur la politique ministérielle des achats

Rapport n° 011945-01
établi par

Stéphane COQUELIN et Agnès MOUCHARD (coordonnatrice)

Janvier 2019



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé	3
Liste des recommandations	6
Introduction	7
1. Développer la politique ministérielle des achats « métiers »	10
1.1. Réaliser les économies d'achats attendues par la DAE est positif.....	10
1.2. Définir une politique ministérielle des achats « métiers » par subsidiarité à celle de l'État.....	12
1.3. Développer la politique de l'achat durable.....	14
1.4. Se conformer en droit à la réforme de 2016 de la fonction achat de l'Etat n'est pas suffisant.....	15
2. Optimiser l'organisation ministérielle de la fonction achat	19
2.1. Constituer une mission ministérielle des achats (MMA) et élaborer une stratégie ministérielle des achats à faire valider par le comité ministériel des achats (CMA).....	19
2.1.1. <i>Modifier le positionnement de la MMA au sein du SG</i>	19
2.1.2. <i>Faire valider par le comité ministériel des achats (CMA) la stratégie ministérielle et ses modalités de suivi</i>	21
2.2. Conforter la fonction ministérielle des achats.....	22
2.2.1. <i>Réaffirmer la responsabilité du responsable des achats (RMA)</i>	22
2.2.2. <i>Poursuivre la réduction de la dispersion des moyens consacrés à l'achat en mettant l'accent sur les services déconcentrés</i>	26
3. Renforcer le contrôle de régularité et le pilotage de la performance « achat »	28
3.1. Faire porter le contrôle interne budgétaire (CIB) sur les achats identifiés en termes de risques dans la cartographie des grands risques ministériels.....	28
3.2. Conduire une réflexion sur l'intérêt d'intégrer le processus achat dans les démarches qualité des DREAL.....	28
3.3. Renforcer le pilotage de la performance achat.....	29
3.3.1. <i>Généraliser et fiabiliser le pilotage de la performance économique de l'achat</i>	29
3.3.2. <i>Développer le pilotage de la performance globale de l'achat dans une logique de long terme</i>	30
3.3.3. <i>Mettre en place un contrôle de gestion de la performance de l'achat intégrant l'évaluation des fournisseurs et les économies d'achat</i>	30
Annexes	33

1. Lettre de mission.....	34
2. La matrice des risques.....	38
3. Plan d'action.....	41
4. Liste des personnes rencontrées.....	45
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	48
6. Les acteurs de la fonction achats.....	50
7. Les systèmes d'information en matière d'achats.....	52

Résumé

Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) doivent s'assurer que les achats ministériels répondent aux objectifs définis par la direction des achats de l'État (DAE) et sont conformes à la politique des achats de l'État. Cette responsabilité est portée par la secrétaire générale (SG) des deux ministères qui s'appuie sur le responsable ministériel des achats (RMA) qu'elle désigne. Ces deux ministères portent de plus une responsabilité particulière dans la promotion de l'achat durable, porteur des enjeux de transition écologique et solidaire dans les territoires. Les risques liés à la fonction achat sont intégrés à la cartographie ministérielle des risques budgétaires et comptables. Mais l'évolution récente du contexte législatif appelle une réévaluation de ces risques au niveau ministériel.

Au terme de leurs travaux, les auditeurs sont en capacité de dresser les constats suivants :

- La politique ministérielle des achats répond à l'objectif d'économies d'achats fixé par la DAE : celui de 2017 a été dépassé avec un montant d'économies enregistrées de 56,5 millions d'euros (soit un dépassement de l'objectif d'économie de 17 %), sur un montant total d'achats de 1,6 Md€.
- La politique ministérielle se limite à la déclinaison de la politique des achats de l'État pour ses achats supports (10 % des achats ministériels).
- Les ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales n'ont pas de stratégie en matière d'achats métiers en dépit d'efforts réels de l'équipe du responsable ministériel des achats (RMA).
- Le secrétariat général (SG) et la délégation interministérielle au développement durable (DIDD) n'ont pas élaboré ensemble de politique ministérielle pour l'achat durable, ni contribué ensemble à la définition de cette politique interministérielle au côté de la DAE.
- L'organisation de la fonction des achats est conforme en droit. Elle se limite à la production d'avis conformes de bonne qualité, mais de faible portée. Sur la période du 01/07/17 au 30/06/18, 472 projets de marchés ont fait l'objet d'avis conforme du RMA, mais les avis concernant les marchés de service ne portent que sur 7,3 % des dépenses totales consacrées à ces marchés. Les avis concernant les marchés de travaux ne portent que sur 14,3 % des dépenses de travaux publics.
- L'organisation ministérielle de la fonction achats mise en place dans le cadre de la réforme de 2016 doit être améliorée. Le cumul de la fonction de RMA avec celle de chef du service des politiques supports et des systèmes d'information (SPSSI) diminue la capacité du RMA à s'investir dans l'élaboration de la stratégie achats. La disjonction des fonctions de RMA et de responsable de la mission ministérielle des achats (MMA) (exercée par la cheffe du département des politiques de fonctionnement et d'achat durable (DPMFAD au sein du SPSSI) crée un risque d'affaiblissement de l'exercice de la responsabilité de la fonction achat. De plus, la MMA n'est pas encore un service acheteur expérimenté, appuyé par des professionnels de l'achat senior issus du secteur privé ou public.
- Le contrôle interne de la fonction achat demande à être renforcé.

Sur la base de ces constats listés ci-dessus, les auditeurs insistent sur l'importance pour le secrétariat général (SG) de s'appuyer sur un responsable ministériel des achats en capacité

de lui apporter une vision globale lui permettant de décroïsonner les métiers et les structures.

La première étape à franchir pour conforter la fonction achat des ministères est de définir et de formaliser dans un document unique une stratégie ministérielle des achats en la déclinant en fonction des segments d'achat.

Cette stratégie doit intégrer les enjeux liés à la prise en compte des critères environnementaux, sociaux et de développement durable au regard de la réforme de la commande publique qui vient d'être achevée le 5 décembre 2018 avec la publication du nouveau code des marchés publics. Les auditeurs sont allés au-delà de ce qui était attendu initialement sur ce point en l'élargissant à la notion de l'achat durable, compte tenu de l'importance de ce sujet pour les MTES et MCTRCT et leurs agents, et de l'enjeu, qu'ils ont identifié au cours de la mission, de développer le partenariat entre le SG et le CGDD.

La seconde étape à franchir est de définir un plan d'actions permettant de planifier les projets d'achat métiers et d'identifier, de suivre et de mesurer les opportunités concrètes de gains, sur tous les segments. Les décisions d'achat doivent être systématiquement éclairées par leurs conséquences sur les coûts de fonctionnement futurs (maintenance, personnels, énergie et fluides, etc.). Les services déconcentrés et des directions d'administration centrale ne peuvent pas continuer à acheter à hauteur d'1,6 milliards d'euros hors DGAC (en 2017) de façon autonome et sans instruction claire, notamment en matière de travaux publics et routiers.

Le SG doit pouvoir exercer à la fois un rôle plus stratégique dans le système décisionnel des achats et renforcer le contrôle interne budgétaire des achats. Ces deux éléments ne doivent pas être confondus. Acheter est une action qui a un impact direct sur les organisations, les pratiques professionnelles et la mise en œuvre des politiques publiques. Celle ou celui qui en décide peut ainsi mettre en œuvre les politiques publiques, accélérer la numérisation¹ de son organisation et la dématérialisation². Le secrétariat général ne peut se priver de ce levier des achats pour mettre en œuvre les actions relatives à la transition écologique.

Positionner directement auprès du SG une mission ministérielle des achats (MMA) conduite par le responsable ministériel des achats (RMA) serait cohérent avec l'évolution des structures publiques et privées dans le domaine des achats. Il est important que des juristes marché dédiés au volet réglementaire travaillent avec des acheteurs publics au sein d'une même équipe.

La fonction achat pour conduire le changement des organisations en augmentant leurs productivités est à distinguer de la fonction de contrôle des dépenses en considérant l'achat dans la chaîne de celles-ci.

La première fonction demande des compétences économiques, juridiques et une connaissance des politiques publiques de développement durable. La seconde fonction réclame des compétences comptables et budgétaires. Il convient d'une part de transformer les organisations en profondeur pour mieux dépenser en application d'un plan d'actions et d'autre part de contrôler que ces dépenses sont conformes aux règles budgétaires et comptables. Le responsable des achats doit être distinct de celui des finances. Celui qui dépense ne peut être confondu avec celui qui contrôle les dépenses même si chacun est tenu de respecter les mêmes règles.

La mission considère que le SG est en capacité de mieux organiser la fonction achat dans le prolongement des différentes réformes du code des marchés publics qui ont contribué à fluidifier et à assouplir les procédures. Annoncée en juillet 2015, la réforme de la commande

¹ La numérisation s'appuie essentiellement sur les données. L'exploitation de la donnée délivre ainsi alors une plus grande agilité à l'organisation en interne mais aussi auprès de ses usagers, fournisseurs, partenaires.

² La dématérialisation concerne principalement le document papier.

publique est arrivée aujourd'hui à son terme avec le nouveau code de la commande publique qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2019³. Les techniques économiques se sont intégrées dans la réglementation. La mise en place de nouveaux modes de travail impose une nouvelle organisation en collaboration avec les prescripteurs métier. Il est indispensable d'avoir une vision globale pour réaliser un achat dans les meilleures conditions juridiques, économiques et environnementales en fonction du juste besoin. Reste à mobiliser des acheteurs et des juristes en marchés publics au sein de la mission ministérielle des achats sous la responsabilité d'un RMA en charge de la stratégie ministérielle des achats.

Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) doivent pouvoir compter sur des acheteurs professionnels compétents par grands segments de métiers, capables d'aider à la définition du besoin d'achat, de réaliser le sourcing⁴ (identification en français) et de choisir la procédure juridique pour réaliser l'achat, d'où la nécessité de mobiliser aussi des spécialistes de la commande publique. Ces professionnels devront également être en capacité de faire un retour d'expérience sur les achats réalisés pour infléchir ou pas la stratégie ministérielle d'achat validée par le comité ministériel des achats.

³ Voir la publication du nouveau code au journal officiel du 5 décembre 2018 : [ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018](#) portant partie législative du code de la commande publique et [décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018](#) portant partie réglementaire du code de la commande publique.

⁴ Le mot *sourcing* est employé dans le monde des affaires pour qualifier l'acte qui vise à réduire le coût général des achats. Cette expression est utilisée pour désigner l'action de recherche, localisation et évaluation d'un fournisseur ad hoc, afin de répondre à un besoin identifié (en matière de biens ou de services). Source Wikipédia.

Liste des recommandations

1. Pour le SG : Définir une politique ministérielle des achats métiers et la décliner progressivement en stratégies d'achats métiers par segments.....14
2. Pour le SG et le CGDD : Insister auprès de la DAE pour qu'elle intègre la politique de l'achat durable dans la politique d'achat de l'État autour de la notion de performance globale d'achat, en prenant en compte l'avis de la délégation interministérielle du développement durable (DIDD) pour la définition de cette politique.....15
3. Pour le SG et le CGDD : Définir conjointement et mettre en œuvre une politique ministérielle de l'achat durable.....15
4. Pour le SG : Modifier l'organisation de la fonction ministérielle des achats en rattachant la mission ministérielle des achats (MMA) dirigée par le RMA directement au SG.....19
5. Pour le RMA : Composer l'équipe de la MMA de la façon suivante : acheteurs de haut niveau et juristes en marchés publics.....20
6. Pour le RMA : Faire valider par le comité ministériel des achats (CMA) la stratégie ministérielle des achats élaborée par le RMA ainsi que son suivi sur la base d'indicateurs.....22
7. Pour le SG : Remédier à la dispersion des moyens humains en matière d'achats dans les différentes directions d'administrations centrales (DAC) et les services déconcentrés pour faire diminuer les risques de mauvaise qualité (actes d'achat réalisés de façon épisodique par des agents, pas de spécialisation des acheteurs et confusion entre la fonction de prescripteur et acheteur).....26
8. Pour le SG et la DAF : Piloter le contrôle interne budgétaire (CIB) dans le domaine des achats sur la base de la cartographie des grands risques ministériels intégrant les achats.....27
9. Pour le RMA : Établir un cadre d'évaluation des fournisseurs pour les segments d'achats ou eu égard à l'importance de certaines natures d'opérations qui auront été déterminés dans la stratégie achat validée par le comité ministériel des achats (CMA).....30
10. Pour le RMA : Mettre en place un contrôle de gestion de la performance achat en lien avec la DAF et le CGDD, pour mieux estimer les économies d'achat (pas au seul coût d'achat) et comparer ces économies d'achats théoriques aux économies budgétaires réalisées.....31

Introduction

Une commande du comité ministériel d'audit interne sur un risque redéfini par un nouveau contexte législatif

Le comité ministériel d'audit interne du 25 janvier 2016 a décidé le lancement d'un audit de conseil portant sur la politique des achats des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT). Le comité ministériel d'audit interne du 10 novembre 2016 a décidé de son report au titre de la programmation 2017 afin de tenir compte de l'évolution du contexte législatif défini en 2016 renouvelant la gouvernance de la politique d'achat de l'État.

Partant du risque identifié dans la cartographie des risques budgétaires et comptables et de l'évolution du contexte législatif de 2016 fixant de nouveaux contours de la nouvelle gouvernance de la politique achat de l'État, le comité ministériel a souhaité que soit produit un conseil au bénéfice de la secrétaire générale du MTES et du MCTRCT et du responsable ministériel des achats sur la maîtrise des processus achat.

Conformément à la note de commande précisant l'objet de la mission, l'audit a porté sur la politique ministérielle de l'achat et l'organisation de la fonction achat de l'administration centrale et des services déconcentrés, à l'exception de la DGAC et des établissements publics sous tutelle ministérielle. Il ne concerne pas le soutien aux ENR (énergies renouvelables) du ressort de la DGEC (Direction générale de l'énergie et du climat). Il a porté également sur la prise en compte des critères environnementaux, sociaux et de développement durable au regard de la réforme de la commande publique achevée le 5 décembre 2018 avec la publication du nouveau code des marchés publics et au-delà sur l'achat durable, même si cette extension n'était pas explicitée par la note commande, compte tenu de l'importance de ce sujet pour les MTES et MCTRCT et leurs agents.

L'audit a évalué le dispositif de maîtrise des risques relatif à la politique ministérielle de l'achat en analysant plus particulièrement les points suivants :

- la définition et l'alignement de la politique de l'achat des ministères MTES et MCTRCT sur la politique de l'achat de l'État et le pilotage de cette politique ;
- l'optimisation de l'organisation ministérielle de la fonction achat au regard de sa cohérence avec la politique des achats de l'État ;
- la régularité et la performance des achats ministériels.

La mission a été lancée en mai 2018.

L'achat, sujet majeur pour les ministères MTES et MCTRCT, à plusieurs titres

« *La commande publique représente en France 200 milliards d'euros soit près de 10 % de notre PIB. Elle constitue donc un levier majeur en faveur des transitions écologiques et sociales* » a-t-il été rappelé lors de la présentation du rapport « la commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », le 27 mars 2018 en assemblée plénière du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Les ministères de la transition énergétique (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) occupent la cinquième place, après les ministères de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice et des Finances, en matière de dépenses d'achats avec un montant de plus de 1,6 milliards d'euros hors DGAC, en 2017. Les dépenses totales de l'ensemble des ministères (hors Défense et sécurité) ont été de 16 milliards d'euros en 2017.

Avec 10 % des dépenses de l'État, les ministères MTES-MCTRCT sont des acteurs importants des achats de l'État.

Les achats permettent aux ministères MTES-MCTRCT de mettre en œuvre les politiques publiques qui relèvent de leurs responsabilités. 90 % des achats des deux ministères sont des achats « métiers », dont 83 % dans les domaines routier et maritime, qui relèvent donc de la compétence de la direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM).

Sur les 1,4 milliard d'euros dépensés dans le domaine des travaux de l'État, 1,2 milliard d'euros le sont pour des travaux d'infrastructures.

Les achats renvoient aussi aux services « support » qui donnent à l'administration et à ses agents les moyens de travailler.

La production normative de ces ministères a un impact sur les achats publics, par exemple en obligeant⁵ les acheteurs publics à n'acheter ou louer que des produits, services et bâtiments ayant une haute performance énergétique.

Chaque année depuis 2015, le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), remet les trophées de la commande publique de la catégorie « achat public durable ». Le plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) porté par ce même ministère est sa feuille de route pour s'attaquer aux obstacles qui ralentissent la montée en puissance de l'achat public durable.

Les achats sont ainsi tout à la fois constitutifs de la bonne marche de l'administration, y compris en matière d'enjeux numériques, de la mise en œuvre des politiques publiques et instruments de la transition énergétique.

La méthodologie d'audit utilisée

La mission d'audit a été conduite suivant les principes :

- du guide unique de l'auditeur interne du CGEDD ;
- de la charte d'audit interne des ministères ;
- du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'État (CRAIE) ;
- du guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD.

Les auditeurs se sont référés au guide de la fonction achat du comité d'harmonisation d'audit interne (CHAI)⁶.

Ils ont analysé les risques suivant les trois grands objectifs relatifs à la politique ministérielle de l'achat présentés ci-dessous :

- définir la politique ministérielle de l'achat en cohérence avec la politique de l'achat de l'État ;
- mettre en place une organisation de la fonction achat efficiente ;
- être performant en matière d'achat.

⁵ Décret du 7 avril 2016 relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics par les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés.

⁶ Structure interministérielle chargée de l'harmonisation de la fonction d'audit interne de l'État.

Ces trois objectifs ont conduit à identifier treize risques associés qui ont fait l'objet de diligences des auditeurs. Certains points qui auraient nécessité des investigations trop importantes ou qui seront traités dans le cas d'une autre mission n'ont pas fait l'objet d'approfondissement. C'est par exemple le cas du contrôle de régularité des marchés publics ou du système d'informations (SI) achat (voir annexe 6 listant les SI achat).

Des entretiens ont été menés pour bien appréhender tous les aspects de la politique achat avec les services d'administrations centrales (DGITM, DGALN, DGEC) et déconcentrés (DIR, DREAL). Ces entretiens ont été complétés par d'autres entretiens à l'extérieur des ministères MTES-MCTRCT (DAE, PFRA et RMA des ministères de l'économie et de la défense).

Les auditeurs ont recueilli et exploité la ressource documentaire disponible. Ils ont pris en compte le contexte juridique et son évolution en analysant les principaux textes juridiques concernant la fonction achat.

La mission d'audit a donné lieu à la rédaction d'un rapport provisoire comprenant des recommandations qui ont été soumises au destinataire de l'audit de conseil : le Secrétariat Général. À l'issue de cette phase contradictoire, les représentants du Secrétariat Général ont adressé à la mission un plan d'actions avec un échéancier de mise en œuvre de celles-ci. La réunion de clôture de la mission a également permis un échange contradictoire entre les représentants du Secrétariat Général et les membres de la mission.

1. Développer la politique ministérielle des achats « métiers »

Suite à ses rencontres avec les acteurs de la fonction achats au sein des MTES-MCTRCT, la mission a fait les constats suivants :

- Le lien entre le responsable ministériel des achats (RMA) et la direction des achats de l'État (DAE) ressort d'une logique fonctionnelle de mobilisation du secrétariat général (SG), qui n'est pas l'acheteur principal des ministères. La position des MTES-MCTRCT qui a conduit à la reconnaissance par la DAE de la dimension « métiers » des achats ministériels à hauteur de 90 %, les soustrait à l'obligation d'appliquer les stratégies interministérielles pour ces achats dit « métiers » mais doit les conduire à définir leur propre politique ministérielle des achats. Celle-ci n'est pas encore élaborée.
- l'absence de stratégie ministérielle des achats explique la faiblesse de la fonction ministérielle achat et de son organisation.

Il y a donc lieu de définir une politique et une stratégie ministérielles en cohérence avec la politique des achats de l'État avant de modifier l'organisation ministérielle de la fonction achat.

1.1. Réaliser les économies d'achats attendues par la DAE est positif

Le développement ci-après porte sur la double fonction du RMA : la mise en œuvre de la politique des achats de l'État et l'élaboration d'une politique ministérielle en matière d'achats métiers. L'annexe 5 liste les acteurs de la fonction achat de l'État et de la fonction achat ministérielle.

- **La priorité de la politique d'achat de l'État est d'augmenter les économies d'achat**

Le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État (DAE) et relatif à la gouvernance des achats de l'État, dans son article 2, prévoit que « la direction des achats de l'État définit la politique des achats de l'État et s'assure de sa mise en œuvre ». Il précise que les achats de l'État doivent « être effectués dans les conditions économiquement les plus avantageuses » dans le respect d'autres conditions (durabilité de l'achat, accessibilité des PME à la commande publique, diffusion de l'innovation).

La circulaire du 19 juillet 2016 relative à l'application du décret de 2016 demande à la DAE de définir les principes directeurs « pour la mise en œuvre dans les achats des objectifs de l'État en matière de performance économique, de développement durable dans les trois dimensions économiques, sociales et environnementales, de large accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, de diffusion de l'innovation ». Mais si ces principes paraissent au même niveau, en pratique ils sont secondaires et présentés comme une condition à respecter.

La priorité de la politique d'achat de l'État définie par la DAE est clairement économique. Selon elle, la performance économique de l'achat repose essentiellement sur la réalisation de mutualisations organisées par segment d'achat et la mise en place d'un cadre favorable autour de deux piliers : la définition de stratégies d'achats et une programmation pluriannuelle.

L'objectif visé par la réforme de 2016 est d'amplifier les économies achats réalisées chaque année, en les faisant passer en trois ans de 500 à 700 millions d'euros par an sur l'ensemble du périmètre État, organismes et établissements publics, qui représente environ 26 milliards d'euros, hors défense et sécurité.

La circulaire du 19 juillet 2016 précise le cadre favorable pour « augmenter significativement le niveau des économies ». Elle prévoit la programmation pluriannuelle des achats de l'État afin de faciliter la recherche et la captation de performance économique d'achat et décrit les objectifs économiques : capter, cadencer, identifier les potentiels d'économies d'achats en cohérence avec les objectifs du gouvernement, via la sécurisation des stratégies interministérielles ou ministérielles ou la détection de nouvelles opportunités de mutualisations interministérielles ou ministérielles, au niveau national ou au niveau régional.

Cette circulaire de 2016 précise aussi que « la politique des achats de l'État se décline en stratégies d'achats par segment ». Elle demande à la DAE de définir les stratégies d'achat interministérielles et à chaque ministère, par subsidiarité, les stratégies d'achat ministérielles pour les segments non couverts par une stratégie d'achat interministérielle.

Les objectifs pour les achats de l'État sont fixés par le gouvernement sur proposition du ministre des finances et des comptes publics. Pratiquement, c'est la DAE qui propose ces objectifs et les indicateurs de suivi correspondants en concertation avec les secrétaires généraux ministériels regroupés au sein de la « conférence des achats de l'État »⁷.

Dans la pratique, le pilotage stratégique de la mise en œuvre de la politique des achats de l'État mis en place par la DAE est centré sur la détermination des objectifs d'économies d'achat de l'État et de chaque ministère, et organisé autour de l'outil de suivi « Impact », via le renseignement de fiches, nommées fiches « Impact », par chaque service acheteur des ministères. La DAE évalue l'efficacité de l'organisation ministérielle de la fonction achat depuis la réforme de 2016 à l'aune de la réalisation des économies d'achat attendues.

- **Les MTES-MCTRCT ont réalisé les objectifs d'économies d'achats fixés par la DAE**

Pour les ministères MTES et MCTRCT, la DAE a fixé un objectif chiffré d'économies d'achats au titre de l'année 2016 de 45 millions d'euros (comparable à l'objectif fixé l'année précédente par l'ex SAE qui n'avait pas été atteint (économies enregistrées : 42 %). L'objectif de 2016 (45M€) a été atteint (100 %). L'objectif de 2017 (48 M€) a même été dépassé, avec des économies enregistrées de 56,5 millions d'euros soit 117 % de l'objectif. Fort logiquement, la dimension stratégique de la performance économique achat est mise en lumière par le bilan ministériel 2017 de la politique d'achat de l'État : le pilotage de la performance met l'accent sur la performance achat, évaluée uniquement sous l'angle économique au regard des économies d'achats indiqués. Cela fait dire au directeur des achats de l'État que le ministère de la transition écologique et solidaire est un « bon élève » et que l'organisation de la fonction achat mis en place par le secrétariat général est efficace : les objectifs attendus par la DAE sont atteints (et même dépassés en 2017) alors qu'avant la création de la DAE ce n'était pas le cas.

- **Les économies d'achat sont partielles et sans dimension budgétaire**

Les économies d'achat sont fondées sur le seul coût d'achat. Elles sont donc partielles, car elles n'intègrent pas les coûts d'utilisation, de maintenance ou les coûts cachés liés aux externalités négatives (impact sur l'environnement ou la santé notamment) dans une approche coût complet. Toutefois depuis 2016, elles intègrent les gains positifs et les pertes d'achat négatifs ainsi que les gains ou pertes liés aux modifications (avenants).

Les économies d'achat sont mesurées *a priori* sur une base déclarative dans le logiciel interministériel « Impact ». La méthode⁸ de calcul est fondée sur la comparaison entre un prix de référence (le prix historique ou le prix estimé par l'acheteur) et le prix « nouveau » (celui obtenu par l'acheteur). Les économies d'achat comprennent une part de subjectivité liée à l'intervention de l'acheteur (estimation, analyse, etc). Elles mesurent la performance

⁷ La conférence des achats de l'État, présidée par le secrétaire général de Gouvernement, délibère sur les grandes orientations de la politique des achats de l'État. Voir annexe 5.

⁸ Fiche de calcul des économies d'achat fournie par la DAE - Guide de la mesure des résultats DAE.

de la fonction achat mais ne permettent de mesurer les économies budgétaires. Les MTES-MCTRCT n'ont pas mis en place un contrôle de gestion impliquant la direction des affaires financières (DAF) pour mesurer *a posteriori* les économies budgétaires corrélées à des actions d'achat en faisant le lien entre économie d'achat et économie budgétaire.

1.2. Définir une politique ministérielle des achats « métiers » par subsidiarité à celle de l'État

Il est important de situer le développement ci-après dans le cadre des directives européennes, notamment celle du 26 février 2014, relative à la passation des marchés publics, dite « secteurs classiques » et celle 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 » qui font des marchés publics des instruments pour parvenir à une « croissance intelligente, durable et inclusive »⁹ tout en garantissant l'utilisation optimale des fonds publics.

- **Le responsable ministériel des achats (RMA) décline la politique des achats de l'État uniquement pour les achats supports**

L'article 8 du décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 demande à chaque secrétaire général ministériel de s'assurer que « les achats du ministère répondent aux objectifs fixés » par la DAE et sont conformes à la politique des achats de l'État, et d'adresser « à chaque service acheteur du ministère des orientations et des instructions nécessaires ainsi que leurs objectifs de résultat ». Il demande à chaque ministère de désigner un responsable ministériel des achats (RMA) dont le rôle consiste notamment à piloter, organiser et animer la fonction achat au sein des services centraux et déconcentrés du ministère et s'assurer de la définition et de la mise en œuvre de stratégies ministérielles d'achats alignées sur la politique des achats de l'État, et par subsidiarité aux stratégies interministérielles. La circulaire du 19 juillet 2016 relative à l'application de ce décret précise « les niveaux de mutualisation à viser dans les stratégies par segment d'achat ».

En pratique, par délégation de la secrétaire générale du ministère dont la responsabilité en matière d'achat a été confortée par le décret sus-visé, le RMA a la responsabilité de la politique ministérielle des achats et de son alignement sur la politique des achats de l'État. La secrétaire générale des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires a désigné le chef du service du pilotage des services supports et des systèmes d'information (SPSSI) en tant que RMA.

Outre le critère essentiel de la performance économique de l'achat ministériel que satisfont les deux ministères (cf ci-dessus), la DAE considère que la politique des achats de l'État est bien mise en œuvre par eux en citant deux autres éléments pour preuve : d'une part, en matière d'utilisation de marchés interministériels, les deux ministères ont bien recours à ce type de marchés ; d'autre part, en matière d'organisation, l'avis conforme est donné systématiquement par le RMA, alors qu'avant la réforme de 2016, l'avis simple était facultatif et le taux d'avis conforme était de 15 %.

La politique ministérielle s'inscrit dans un contexte particulier : 90 % des achats des ministères sont des achats « métiers ». Du point de vue sectoriel, 83 % des achats se font dans les domaines routier et maritime, de la compétence de la DGITM. Du point de vue des acheteurs, 85 % des achats sont effectués en services déconcentrés, principalement dans les DIR et les DREAL¹⁰.

⁹ Directive 2014/25/UE du Parlement Européen du 26 février 2014.

¹⁰ Source : bilan 2017 : mise en œuvre de la politique achat de l'État.

La politique ministérielle des achats se limite à décliner la politique interministérielle des achats de l'État pour ses achats supports, qui représentent 10 % des achats ministériels, en utilisant les stratégies interministérielles par segment d'achat.

Ces stratégies interministérielles sont souvent perçues comme des contraintes (programmation pluriannuelle, avis conforme du RMA, renseignement des fiches impact) sans valeur ajoutée significative.

- **La politique ministérielle d'achat « métier » n'est ni définie ni déclinée en stratégies ministérielles par segment d'achat.**

Des travaux ont été engagés en 2017 par la DGITM avec l'appui du département des politiques ministérielles de fonctionnement et d'achats durables (PMFAD)¹¹ du service des politiques support et des systèmes d'information (SPSSI) pour construire des stratégies d'achat métiers, en identifiant des pistes de mutualisations sur certains segments d'achats. Concrètement, le RMA s'est associé surtout à la DGITM face à l'initiative de la DAE d'intervenir au niveau d'un marché interministériel dans le domaine de la « voirie ».

Certes, un travail ministériel entre le RMA et la direction des transports terrestres (DIT) de la DGITM est intervenu dans le domaine des achats de voitures pour les DIR et les DIRM, avec la distinction de différents types de véhicules : opération, service, liaison et utilitaire. Mais ce travail de « pas à pas avec la DGITM » conduit de fait à une absence de politique ministérielle d'envergure pour les achats métier. Le RMA intervient à deux moments seulement lors d'une procédure de marchés publics : en amont de la procédure d'achat et au moment de la notification du marché.

Le RMA a obtenu de la DAE, avec l'appui de la DGITM, la reconnaissance de la notion d'achat métier. Il doit donc désormais définir des stratégies d'achats ministériels métiers par segments d'achats en évitant l'écueil de se retrancher derrière les spécificités de ce type d'achat qui serait un obstacle de fait à l'émergence de mutualisations.

- **La fonction achat est peu connue.**

Les services acheteurs des deux ministères ont une connaissance très variable des politiques interministérielle et ministérielle de l'achat et limitée principalement à son impact économique au regard des objectifs d'économies à réaliser par les services acheteurs grâce notamment à des mutualisations. Le développement de la filière achat et de professionnaliser les acheteurs ou l'objectif de réduction du nombre de représentants des pouvoirs adjudicateurs sont peu connus.

Les informations concernant les politiques interministérielles et ministérielles des achats sont présentées partiellement par rubrique sur les sites de la DAE et du SPSSI. Il n'existe pas de document unique de politique de l'achat définissant les priorités et les orientations stratégiques, y compris en matière d'organisation.

Les textes juridiques relatifs à la réforme de 2016 mettent quasiment sur le même plan tous les objectifs de la politique des achats de l'État. Or, la DAE a fait de l'objectif d'économie d'achat une priorité.

Il faut cependant souligner l'élaboration par le SPSSI d'un document unique de présentation de la réforme de 2016, publié sur son site et actualisé en 2017. Il manque aujourd'hui un document de politique d'achat ministériel spécifique, articulé avec la politique de l'achat de l'État.

Le système d'animation de la fonction ministérielle achat repose sur plusieurs canaux de communication : les informations transmises lors des réunions du comité ministériel des acheteurs (CMA), la journée annuelle des acheteurs, le réseau acheteur, le site intranet du

¹¹ Le département PMFAD représente la mission ministérielle des achats. Elle apporte son expertise au RMA.

SPSSI qui diffuse des informations utiles aux services acheteurs des deux ministères et la newsletter de la ligne des marchés publics (LMP).

Les auditeurs ont constaté au cours de leurs différents entretiens que les agents se servaient fréquemment du site du SPSSI pour trouver de l'information sur les achats et qu'ils pouvaient compléter cette information en participant à différentes réunions.

Mais cette information est souvent technique, descendante et parcellaire. De même, c'est le mode de communication descendant qui est choisi lors des réunions du réseau des acheteurs. L'ordre du jour est constitué de sujets désignés comme d'actualité par la DAE et d'exposés d'intervenants internes au ministère qui évoquent leurs expériences en matière d'achat. Ni le site internet, ni les réunions du CMA et du réseau des acheteurs ne permettent de connaître simplement la volonté, la réflexion ou les efforts entrepris par le RMA pour imaginer une politique ministérielle.

1. Pour le SG : Définir une politique ministérielle des achats métiers et la décliner progressivement en stratégies d'achats métiers par segments.

1.3. Développer la politique de l'achat durable

Le développement ci-après souligne l'importance toute particulière pour les MTES et MCTRCT de la politique de l'achat durable, au-delà de la prise en compte des critères environnementaux, sociaux et de développement durable dans la procédure des marchés publics.

Les deux ministères portent une responsabilité pour faire de la commande publique un levier pour la mise en œuvre des politiques de transition écologique et solidaire et de cohésion des territoires et une obligation d'exemplarité dans leur propre pratique de l'achat durable.

La réforme du code des marchés publics permettant expressément l'introduction de critères environnementaux et sociaux et la présence de la déléguée interministérielle au développement durable (DIDD) au sein des ministères TES et CTRCT constituent des opportunités pour développer la politique de l'achat durable.

- **Rapprocher la politique de l'achat durable de la politique de l'achat de l'État**

Les démarches de l'achat public durable sont pilotées par la DIDD, elles s'effectuent dans le périmètre de l'État, élargi aux collectivités locales et aux hôpitaux.

La DAE a repris en propre le pilotage sur son périmètre de la politique de l'achat durable qui est devenue une politique spécifique de l'achat de l'État. Cette situation a amené la DIDD et ses équipes (bureau de l'exemplarité des services publics) à réduire leur champ d'intervention directe au périmètre des collectivités locales et des hôpitaux dans le domaine de l'achat durable, se désengageant de fait du pilotage et de l'animation de l'achat durable sur le périmètre de l'État.

Or, la clarification des rôles et des responsabilités, en se référant à la charte de l'environnement, s'avère nécessaire afin de renforcer l'efficacité et l'efficience du pilotage et de l'animation de l'action publique en la matière. La charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, fait référence à l'achat durable (et non pas responsable).

En outre, il y a un risque d'analyser l'achat sans prendre en compte l'ensemble de ses externalités positives et négatives, c'est-à-dire, la notion de coût complet et de cycle de vie. L'achat public durable présente parfois un surcoût apparent sur le court terme, mais sur le

long terme, ce surcoût disparaît derrière des économies réelles liées à la limitation de l'obsolescence programmée, la baisse des frais de fonctionnement et coûts de maintenance et de fin de vie.

2. Pour le SG et le CGDD : Insister auprès de la DAE pour qu'elle intègre la politique de l'achat durable dans la politique d'achat de l'État autour de la notion de performance globale d'achat, en prenant en compte l'avis de la délégation interministérielle du développement durable (DIDD) pour la définition de cette politique.

- **Développer une politique ministérielle de l'achat durable exemplaire**

Sous l'angle de l'exemplarité des services publics, l'achat public durable est un des deux axes de la politique publique de l'administration exemplaire conduite en interministériel par la DIDD. Les deux ministères portent donc une responsabilité particulière en matière d'exemplarité de l'achat et de l'administration de leurs services centraux et déconcentrés. Cette responsabilité est renforcée par le levier que constitue la commande publique pour la mise en œuvre des politiques publiques portées par ces deux ministères.

L'achat durable est aussi un moyen de donner du sens au métier d'acheteur au sein des ministères MTES/MCTRCT et de renforcer l'attractivité pour ce métier émergent dans la fonction publique.

Pour autant, dans la pratique, l'achat durable n'est pas une priorité définie comme telle de la politique ministérielle de l'achat.

De plus, la répartition des rôles et des responsabilités aux niveaux interministériels et ministériels en matière d'achat public durable apparaît confuse, le positionnement du RMA et de la DIDD n'est pas clair pour les services acheteurs des deux ministères.

Le SG est force de proposition pour accompagner la DIDD dans l'expérimentation des nouvelles méthodologies de coût complet. La présence de ces deux directions au sein du même périmètre ministériel est une opportunité pour faire avancer ce sujet majeur mais complexe de l'achat durable.

3. Pour le SG et le CGDD : Définir conjointement et mettre en œuvre une politique ministérielle de l'achat durable

1.4. Se conformer en droit à la réforme de 2016 de la fonction achat de l'Etat n'est pas suffisant

L'article 4 du décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État (DAE) et relatif à la gouvernance des achats de l'État prévoit que les secrétaires généraux des ministères adressent chaque année au directeur des achats de l'État un rapport d'exécution portant sur la mise en œuvre de la politique des achats de l'État dans leur département ministériel. La circulaire du 19 juillet 2016 relative à l'application de ce décret précise qu'il « conforte le rôle des secrétaires généraux des ministères en tant que responsables de l'organisation des achats et garants de la bonne mise en œuvre de cette politique au sein de leur ministère ».

- **La compétence en matière d'avis conforme du RMA**

Le RMA, est, selon la circulaire du 19 juillet 2016 du Premier Ministre pré-citée : « un acteur central pour le pilotage de l'efficience de la fonction achat. Cela suppose que chaque ministère conduise une réflexion sur son organisation, afin que l'action achat ne soit pas

dispersée, le circuit décisionnel rapide, et bien contrôlé. Cette réflexion doit aussi permettre la réduction des délégations de représentant du pouvoir adjudicateur au juste nécessaire, et une professionnalisation accrue de tous les acteurs de la fonction achat, dans une logique de constitution d'une véritable filière ».

Selon le site intranet du SPSSI décrivant la politique des achats¹², « Le RMA est en charge du pilotage et de l'animation de fonction d'achats des services centraux et déconcentrés ministériels.

Tout projet de marché public d'un montant supérieur à un seuil déterminé doit :

- être recensé lors de la programmation pluriannuelle (couverture 4 années) ;
- être soumis à son avis conforme afin qu'il vérifie l'adéquation du projet aux politiques interministérielles et ministérielles des achats et la mise œuvre des leviers environnementaux, sociaux, favorisant les PME et l'innovation ;
- doit faire l'objet d'une déclaration sur la performance à l'issue de la notification ».

La note du 2 décembre 2016 signée par la SG des MTES/MCT porte sur la procédure de soumission des projets de marchés publics à l'avis du RMA. La réforme de 2016 s'est traduite par une note de 38 pages centrée sur l'article 8-III du décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 relatif à l'avis conforme du RMA.

La lecture de plusieurs avis conformes a conduit la mission à reconnaître que ceux-ci ne se limitent pas à une analyse purement juridique. Il est indiqué par exemple dans un avis : « je note de la lecture de votre fiche de soumission que les différents leviers de la performance achats n'ont pas été déployés. » L'analyse du RMA figurant sur cette fiche est précis et fait référence par exemple au fait qu' « un travail de veille sur le marché fournisseurs aurait pu être mis en place » ou encore « concernant les leviers d'accès aux PME, un taux de versement supérieur à 5 % pourrait être proposé ainsi que des actions de facilitations de constitution de groupement afin de permettre à des PME de répondre conjointement à votre projet de marché ».

- **Les avis conformes ne portent que sur un faible pourcentage des dépenses d'achats annuelles (de l'ordre de 30%)**

La mission a eu accès aux données suivantes sur la production des avis conformes qui lui ont été communiquées par le département des politiques ministérielles de fonctionnement et d'achat durables (DPMFAD) :

– Sur l'ensemble de l'année 2017, 501 marchés publics ont fait l'objet d'un avis conforme mais dans un périmètre incluant la DGAC. Hors DGAC, après retraitement par le DPMFAD, le taux de « couverture » des avis RMA est estimé à 28.65 %.

– Sur le premier semestre 2018, 260 projets de marchés on fait l'objet d'un avis conforme. Hors DGAC, le taux de « couverture » des avis RMA est estimé par le DPMFAD à 30,31 %.

En données brutes, sur la période du 01/07/17 au 30/06/18, 46,8 % des projets de marchés de services (131/280) et 55.4 % des projets de marchés de travaux (77/39) ont fait l'objet d'un avis conforme.

- **Un suivi modeste de l'atteinte des objectifs de la politique de l'État**

Dans ses avis conformes, le RMA invite aussi les services à s'assurer que les leviers environnementaux mobilisés soient traduits au niveau des cases à cocher indiquant la présence de clauses environnementales, « en veillant à utiliser l'interface PLACE-CHORUS, conformément à la note technique du 5 juillet 2016. » (extrait d'un avis conforme).

¹² <http://intra.pssi.sg.e2.rie.gouv.fr/politique-achats-r3207.html>

Il est écrit dans un autre avis conforme, que « conformément à la note ministérielle du 27 février 2015, la saisine des économies d'achats prévisionnelles doit être faite dans IMPACT ».

En citant ces deux obligations, la mission décrit le système théorique de pilotage du SPSSI en matière de mise en œuvre de la politique de la DAE. Des représentants de services interrogés par la mission ont néanmoins indiqué que les fiches n'étaient pas toujours renseignées dans IMPACT. Selon la responsable de la MMA, une personne à mi-temps est occupée par le suivi des fiches IMPACT et le nombre des fiches d'impacts renseignés est en forte progression (200 fiches sur un total de 600). L'enjeu est déterminant pour le RMA qui doit communiquer à la DAE si le MTES-MCTRCT a atteint ses objectifs d'économies. C'est d'ailleurs le seul objectif de la DAE qui fait l'objet d'un véritable suivi. Tout le dispositif de la DAE semble se concentrer dans cette recherche des économies.

- **La séparation des fonctions de RMA du MTES/MCTRCT et de responsable de la mission ministérielle les affaiblit toutes les deux**

Le chef du service des politiques supports et des systèmes d'information (SPSSI), est le RMA auprès de la Secrétaire générale. Ce positionnement permet d'apporter une légitimité à la fonction de RMA et d'accroître la visibilité des sujets achats.

Du fait même de ses fonctions de chef du service des politiques support et des systèmes d'information, le RMA consacre peu de temps à la fonction achat. En outre, le RMA n'est pas le chef de la mission ministérielle des achats.

Pour l'exercice de ses missions, le RMA¹³ s'appuie sur l'expertise du département des « politiques ministérielles de fonctionnement et d'achats durables » (PMFAD) du SPSSI qui correspond à la mission ministérielle des achats des MTES/MCTRCT. Ce département est constitué de deux bureaux et d'une mission, soit un total de 17 agents chargés de :

- l'animation de l'administration exemplaire (bureau de l'intégration du développement durable dans les politiques de soutien PMFAD1) ;
- la maîtrise d'ouvrage conjointe, avec la DGITM, du système d'information achat ministériel, essentiellement utilisé par les acheteurs « travaux » ou par ceux issus de cette filière, et aussi l'interface avec la DAE et l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE)¹⁴ pour le système d'information achat de l'État (mission du système d'information achat et commande publique PMFAD3) ;
- la participation à la construction de la politique interministérielle d'achat de l'État, du portage de cette politique auprès des services des ministères, du soutien des directions métiers pour l'élaboration de politiques ministérielles d'achat, la passation de marchés subséquents en déclinaison d'accord-cadres interministériels, l'analyse des projets de marchés soumis à l'avis du RMA (bureau de la politique ministérielle d'achats durables PMFAD2).

Ce sont majoritairement les agents de ces deux dernières entités qui participent aux travaux interministériels organisés par la DAE sur les outils de l'achat (PMFAD3) et la définition des politiques achat (PMFAD2).

Le tableau ci-après, transmis début octobre 2018 par la DAE, présente un état comparatif des différentes situations, selon que les missions achat ministérielles intègrent ou non un bureau des marchés pour l'administration centrale ou assument ou non la responsabilité de représentant du pouvoir adjudicateur (RPA). Le RMA des MTES et MCTRCT a un périmètre

¹³ Source : bilan 2017 du SPSSI : mise en œuvre de la politique achat de l'État.

¹⁴ L'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE) est un service à compétence nationale créé par décret du 11 février 2005, amendé par celui du 7 mai 2014 et dont la gouvernance est interministérielle.

plus large que les achats incluant les systèmes d'information ou la gestion immobilière , mais aussi plus étroit sur le périmètre spécifique des achats puisque il ne les couvre pas tous.

RMA	Intègre un bureau des marchés centralisé pour l'AC (tout ou partie)	N'intègre pas de bureau des marchés centralisé pour l'AC
Le RMA (responsable ministériel des achats) est chef de la mission achat	Affaires étrangères (RMA N-3 SG) Culture (RMA chargé de mission N-2 SG)	Défense (RMA N-1 SGA) Finances (RMA N-3 SG) SPM (RMA N-1 DSAF) Éducation nationale (RMA N-2 SG)
Le RMA est sous-directeur (ou plus) sur un périmètre différent du strict périmètre des achats	Agriculture (RMA = sous-directeur) Sociaux (RMA sous-directeur) Intérieur (RMA sous-directeur)	<u>Ecologie (RMA chef de service)</u> Justice (RMA sous-directeur)

Mission d'achat ministérielle	Intègre un bureau des marchés centralisé pour l'AC (tout ou partie)	N'intègre pas de bureau des marchés centralisé pour l'AC
La Mission achat est RPA (représentant du pouvoir adjudicateur)	Affaires étrangères Culture Agriculture Sociaux Intérieur	Finances Éducation nationale Justice
La Mission achat n'est pas RPA		Défense Services du Premier Ministre Écologie (nouvelle décision de délégation de signature, mais le RMA est RPA)

Le ministère de l'intérieur a récemment annoncé la création d'un service ministériel des achats, avec comme pour le ministère de la transition écologique, un chef de service à sa tête. Ce service ministériel des achats devrait être opérationnel au 1^{er} janvier 2020.

Si le positionnement du RMA au SG des deux ministères est conforme à l'organisation des achats de l'État, le cumul avec une fonction de chef de service diminue mécaniquement sa capacité d'investissement dans une fonction achats émergente. Le RMA s'appuie sur le département PMFAD dont les moyens ont été renforcés en 2016 par la création de deux nouveaux postes, un redéploiement significatif de l'importance donnée à la fonction achat dans un contexte de réduction des effectifs.

2. Optimiser l'organisation ministérielle de la fonction achat

Le CMA n'est pas une instance de validation d'une stratégie ministérielle élaborée par le RMA pour plusieurs raisons :

- La MMA est trop éloignée du SG, responsable de la politique ministérielle des achats ;
- Aucune politique ministérielle des achats n'a encore été formellement définie ;
- le SG ne préside pas le CMA et les représentants des directions présents aux réunions du CMA ne sont pas souvent de haut niveau.

La mission propose les pistes d'amélioration suivantes.

2.1. Constituer une mission ministérielle des achats (MMA) et élaborer une stratégie ministérielle des achats à faire valider par le comité ministériel des achats (CMA)

2.1.1. Modifier le positionnement de la MMA au sein du SG

- **Rattacher directement la mission ministérielle des achats (MMA) dont l'équipe serait composée d'experts en achat et de juristes en marchés publics, au secrétariat général (SG).**

Le « département des politiques ministérielles de fonctionnement et d'achat durables » (DPMFAD du SPSSI) correspond en fait à la mission ministérielle des achats (MMA). La MMA n'est donc pas rattachée directement au SG, responsable de la politique ministérielle de l'achat. Cet éloignement n'est pas favorable à la définition d'une politique et d'une stratégie ministérielle de l'achat.

4. Pour le SG : Modifier l'organisation de la fonction ministérielle des achats en rattachant la mission ministérielle des achats (MMA) dirigée par le RMA directement au SG.

En outre, contrairement aux autres ministères, la mission achat du SPSSI n'est pas encore un service acheteur expérimenté avec un professionnel de l'achat senior, venant du privé, ou d'une autre administration. L'équipe est jeune, motivée, avec trois acheteurs sur six qui ont été certifiés (formation labellisée certifiante) et deux autres qui devraient l'être d'ici la fin de l'année 2018. Mais en dépit de cet effort important à se former, la compétence et l'expérience en matière d'achat de l'équipe de la MMA sont encore insuffisantes, car elle n'est pas composée d'acheteurs au sens strict. Il lui est difficile d'apporter un appui technique aux services lorsque l'achat est orienté « métier ».

Pour renforcer les compétences de son équipe, le SPSSI a tenté de recruter une personne sur l'un de ses postes « d'acheteur leader ». Il a constaté l'absence de candidature de fonctionnaire issus des MTES-MCT ou encore de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP). Le recrutement d'un contractuel se faisant sur une grille de rémunération qui n'offre aucune attractivité aux acheteurs issus du privé même en sortie de formation, la DRH n'a pas réussi à réaliser ce type de recrutement.

Selon le bilan 2017 du SPSSI déjà cité : « les travaux 2017 ont représenté environ 309 réunions soit 618 jours de travail consacrés à l'achat au sein du secrétariat général pour le compte de l'interministériel sous l'autorité de la DAE ce qui correspond à 2,8 Équivalents Temps Plein (ETP) de collaborateurs à temps plein en 2017 ». Cela représentait 2,7 ETP en 2016. Le travail ministériel paraît diminué d'autant.

Une MMA de quelques personnes pour seconder le RMA et piloter le comité ministériel des achats en charge de la validation et du suivi de l'exécution de la stratégie achat pourrait suffire. Les auditeurs proposent au SG de mener une réflexion sur son niveau de participation aux travaux interministériels pilotés par la DAE en vue d'un rééquilibrage de ses moyens au profit du travail ministériel.

5. Pour le RMA : Composer l'équipe de la MMA de la façon suivante : acheteurs de haut niveau et juristes en marchés publics

La montée en compétence en achat des membres de la MMA s'inscrirait dans le cadre de l'évolution du répertoire interministériel des métiers de l'État qui intègre une section dédiée au métier d'« acheteur public » indépendamment du métier de juriste marché qui, lui, est répertorié dans le volet juridique. C'est maintenant un métier à part entière. « Il y a aujourd'hui une compréhension générale de ce que doivent être les achats publics. On ne peut les ramener uniquement à une fonction juridique. Pour autant, la fonction de juriste marché est nécessaire pour effectuer une veille de la nouvelle réglementation, explorer les limites de la règle et aller plus loin dans le champ des possibles. « Mais il est très clair pour tout le monde qu'il est nécessaire d'avoir des acheteurs spécialisés pour aller chercher la performance achats » indique le directeur général adjoint de la Région Île-de-France, en charge des achats, de la performance, de la commande publique et du juridique¹⁵.

Le bilan 2017 du SPSSI cité ci-dessus mentionne bien cette évolution : « la troisième édition du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) a été publiée le 19 avril 2017 et intègre désormais un domaine fonctionnel achat qui comporte 5 emplois de référence. Sur cette base des propositions d'emplois-types ont été élaborées dès 2016 afin de décliner ces fiches en emplois-types au sein du répertoire des emplois ministériel (REM). Les travaux d'actualisation du répertoire ministériel qui relèvent de la compétence de la direction des ressources humaines n'ont pu aboutir au cours de l'année 2017 ». Il est aussi précisé que la filière achat est intégrée dans le repérage des postes lors des cycles de mobilités.

L'enjeu est de faire travailler ensemble des juristes marché dédiés au volet réglementaire et des acheteurs publics au sein d'une organisation cohérente.

- **La MMA doit animer son réseau des correspondants achats, y compris dans les services déconcentrés, sur la base de la politique ministérielle des achats.**

En régions, la DAE possède des relais territoriaux : les plate-formes régionales des achats de l'État chargées du pilotage régional des achats et de la mise en œuvre de la politique achat décidée, au niveau national, par le service des achats de l'État (SAE).

Comme en matière de réforme du CMA, l'équipe actuelle de la MMA a bien identifié la nécessité de dynamiser le réseau des correspondants « achats » créé en 2015 (courrier SG du 23 février 2015) en distinguant les correspondants en services déconcentrés (SD) interlocuteurs pour répondre aux demandes de communication d'éléments chiffrés porter le « multi reporting », et les correspondants des DG interlocuteurs du RMA sur des dossiers tels que la carte achat, le suivi de la performance achat en fonction des objectifs ministériels

¹⁵ La région de l'Île-de-France avec un budget de 5 Milliards d'Euros, a engagé un plan de professionnalisation de ses achats et d'amélioration de sa performance économique (source : le site de la région).

déclinés par programme, la mise en œuvre des processus achat et le suivi des études au sein des programmes budgétaires de leurs directions.

Pour aller plus loin, la mission propose les actions suivantes :

- mobiliser les services acheteurs, notamment des DIR et des DREAL vers les priorités et les orientations stratégiques ministérielles de l'achat sur la base d'un document unique déclinant la politique ministérielle à l'échelon local ;
- faire du réseau des correspondants achats un lieu d'échange, notamment pour résoudre les difficultés rencontrées dans l'utilisation des marchés interministériels et ministériels ou encore donner des consignes uniques (coordination avec les plateformes régionales des achats de l'État -PFRA) sur la dématérialisation des marchés publics ;
- clarifier pour les services déconcentrés l'animation du réseau des correspondants et celui des PFRA souvent sollicitées par les directions départementales et les DIR et pas ou peu par les services des DREAL ;
- veiller à l'information en simultané des SG des DIR et des DREAL et de leurs services techniques ;
- simplifier et fiabiliser le système de reporting (IMPACT) et en retour, offrir aux services des éléments de restitution pour donner du sens à l'exercice.

On retrouve en matière d'organisation de la fonction achat, la problématique de l'organisation des moyens supports. Ces derniers sont d'une part de la compétence des SG ministériels, et d'autre part de l'administration territoriale de l'État sous la responsabilité des préfets. Le RMA n'a pas de relais naturel de la fonction achat ministérielle dans les services déconcentrés des MTES/MCT. La mise en œuvre territoriale de la politique des achats de l'État relève des PFRA essentiellement au niveau des directions départementales des territoires. Les DREAL sont peu actives dans leurs démarches envers les PFRA. Elles pourraient recourir davantage aux marchés interministériels et s'inscrire dans la logique de mutualisation de la politique d'achat de l'État. La mutualisation se réalise plus facilement au niveau des structures départementales.

Le tableau suivant synthétise les constats développés ci-dessus.

Type d'achat	Existence d'une politique ministérielle d'achat	Pourcentage des achats du MTES-MCT
Achats Métiers	Aucune par les directions métier	90,00%
Achat support	Aucune sauf la déclinaison de la politique de la DAE	10,00%

2.1.2. Faire valider par le comité ministériel des achats (CMA) la stratégie ministérielle et ses modalités de suivi

La gouvernance interministérielle est rythmée par deux conférences annuelles à laquelle participent, pour le pôle ministériel, la secrétaire générale et la commissaire générale au développement durable. Par ailleurs, le responsable ministériel des achats siège aux comités des achats de l'État dont la fréquence est mensuelle. Cette gouvernance est prolongée par le comité ministériel des achats (CMA) qui est chargé de définir et de coordonner la politique des achats de la sphère MTES-MCT en cohérence avec la politique des achats de l'État. Il se réunit deux fois par an, associe des représentants des directions générales d'administration centrale et des services déconcentrés. Ce comité, miroir de

l'organisation ministérielle, se veut participatif et collégial. Sa composition a été élargie en juillet 2017 afin d'intégrer un représentant des directions interrégionales de la mer et du service du pilotage et de l'évolution des services (SPES) au titre de son rôle de pilotage de la tutelle des établissements publics. L'introduction d'un représentant de ce service s'inscrit dans les recommandations de la conférence des achats du 13 octobre 2016 au cours de laquelle la DAE a rappelé que les secrétaires de ministère doivent s'assurer de la politique achat menée par les établissements publics dont ils exercent la tutelle.

Le comité ministériel des achats propose à chaque séance un retour sur les actions menées par la mission achats, la présentation par une direction générale de son action interne et la présentation d'un sujet achat. Selon le plan d'action 2018 du RMA : « A l'usage, il est ressenti un décalage entre les acteurs quotidiens de l'achat et la politique portée ou répercutée au sein des DG. Il convient donc de dynamiser cette gouvernance en rapportant la politique d'achat au plus près des décideurs sans pour autant qu'elle pèse d'un poids supplémentaire sur leurs cœurs de métier ».

La mission ministérielle des achats (MMA) actuelle a proposé de modifier la composition du comité ministériel des achats (CMA) en demandant aux directions générales de désigner des « représentants de haut niveau ». Pourtant, le niveau de représentation demeure insuffisant et pas assez stratégique pour pouvoir valider des stratégies ministérielles par segment d'achats élaborées par le RMA et engager leur DG sur le segment d'achats qui les concerne.

6. Pour le RMA : Faire valider par le comité ministériel des achats (CMA) la stratégie ministérielle des achats élaborée par le RMA ainsi que son suivi sur la base d'indicateurs.

2.2. Conforter la fonction ministérielle des achats

2.2.1. Réaffirmer la responsabilité du responsable des achats (RMA)

Par subsidiarité aux stratégies inter-ministérielles, le RMA doit s'assurer de la mise en œuvre de stratégies ministérielles pour les segments non couverts par une stratégie interministérielle nationale ou régionale .

- **L'achat est encore considéré comme un acte accessoire par les directions métiers**

La mission a pu apprécier l'appropriation par le RMA de la politique de la DAE articulée autour de ses cinq objectifs et par la bonne prise en compte des principes directeurs fixés au niveau interministériel : la réalisation d'économie d'achat (performance économique), l'accélération de la transition énergétique et écologique (développement durable sous l'angle de l'achat durable), la lutte contre la précarité (développement durable sous l'angle de l'achat socialement responsable), le développement du secteur des PME (large accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique) et le soutien à l'innovation (diffusion de l'innovation). Cette politique, dans le domaine des achats supports, est généralisée : peu de secteurs ne sont pas couverts soit par un marché subséquent national soit par une prise en charge au niveau des plateformes régionales des achats.

En matière d'achats métier, les cinq objectifs sont mis en œuvre autant que possible via les avis conformes du RMA . En dehors de la politique achat de l'État, il n'y a pas de politique « propre » au MTES . Il y a actuellement une tentative (instruction validée le 8 novembre

2018) sur la carte d'achat et sur la carte affaire. Les seules notes techniques portent sur les obligations dans le cadre de la dématérialisation modifiée en juillet 2018 pour introduire la signature électronique et celle sur l'avis conforme RMA.

Les auditeurs ont relevé durant leurs auditions que l'achat est encore considéré comme un acte accessoire pour les directions métiers, en ce sens qu'il n'est qu'un acte nécessaire pour l'accomplissement de ses missions. L'acheteur le plus important est le programme 203 (routes) dont les opérations sont cadrées entre autre par les contrats de plan État-Régions (CPER). L'intérêt d'établir des stratégies d'achat métier est difficilement perçu. Ces marchés sont en effet établis dans les directions inter-régionales des routes (DIR) ou dans le service de maîtrise d'ouvrage (SMO) des DREAL. Il n'existe pas de mutualisation de ceux-ci au niveau national ou à défaut d'être mutualisés, ils ne font l'objet d'aucune directive ou de « kit de déploiement par service ».

- **La distinction entre la politique, la stratégie et le plan d'action en matière d'achat est indispensable.**

La politique achat consiste, selon le fascicule X 50-128 publié par l'AFNOR, à définir des « *orientations et intentions générales, relatives aux achats et approvisionnements, d'un organisme, telles qu'elles sont formulées par la direction de l'organisme acheteur* ». La politique d'achat est la feuille de route du directeur achats, la définition des priorités d'achats en fonction des activités de l'établissement.

La formalisation d'une politique achat traduit, dans l'achat public, le passage d'une logique juridique, centrée sur la sécurisation des procédures, vers une logique globale intégrant des objectifs de performance économique, qualité, délais et développement durable.

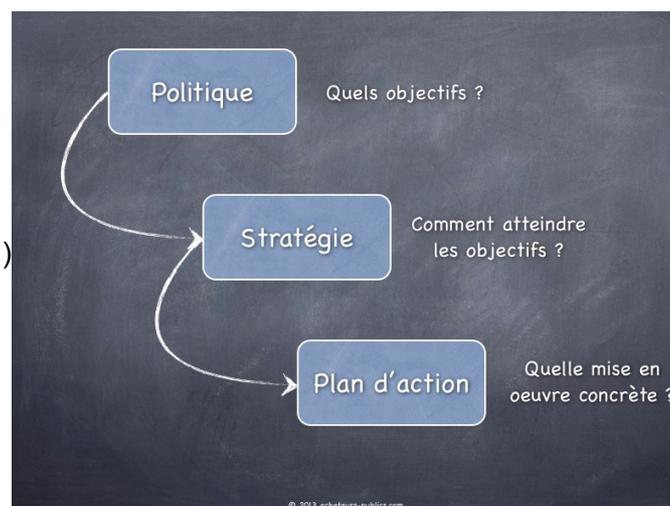
L'élaboration d'une **stratégie achat** constitue un jalon clé du processus général d'achat permettant de s'assurer de la performance technique et économique des marchés tout comme d'anticiper et de réduire les risques. La performance économique ne se limite pas à réaliser des économies sur les prix d'achat, c'est aussi réduire les coûts sur le cycle de vie, apporter la juste réponse aux besoins des utilisateurs, prendre en compte des objectifs de qualité, d'efficacité ou de sécurité et réfléchir à la manière la plus efficiente d'utiliser les équipements.



Définition du « total cost of ownership » (TCO) ¹⁶ - Source, acheteurs-publics.com

Le plan d'action achat est la feuille de route du directeur des achats permettant de planifier les projets et leurs grandes phases (état des lieux, réflexions sur les leviers, mise en œuvre) et d'identifier, suivre et mesurer les opportunités concrètes de gains, sur tous les segments. La Cour des comptes dans son premier rapport annuel consacré aux finances publiques locales de 2013, a recommandé que les décisions d'investissements soient systématiquement éclairées par leurs conséquences sur les coûts de fonctionnement futurs (maintenance, personnels, énergie et fluides, etc.).

Voir schéma ci-dessous (source <http://www.acheteurs-publics.com/mthodes-et-techniques-de-lacheteur-public/1---gouvernance-achats>)



¹⁶ Le TCO est la somme des coûts directs et indirects liés à l'acquisition, l'utilisation et la maintenance du capital de technologie d'information tout au long de sa durée de vie. Le TCO distingue ainsi les coûts de déploiement initial et les coûts d'utilisation récurrents, incluant la maintenance et l'administration des outils, bien sûr, mais aussi la formation des utilisateurs finaux.

La mission considère qu'un consultant spécialisé dans le domaine des achats pourrait utilement étudier dans quelles conditions pourraient être mises en œuvre une montée en compétence achat du RMA et de la MMA.

Il s'agit d'adopter la démarche qui est celle de l'État depuis 2013, en s'attachant à définir des stratégies par segments d'achat, ces derniers étant identifiés pour leur caractère stratégique, leur actualité ou la mise en œuvre préexistante d'une démarche collective.

Sur la base d'une analyse exhaustive des besoins comme du potentiel du marché, les ministères MTES et MCTRCT doivent parvenir à une stratégie ministérielle qui définisse les leviers et les objectifs de performance attendus sur chaque segment d'achat. Cette stratégie doit préciser le plan d'action et la structure contractuelle qui seront mis en œuvre pour les années à venir. Elles doivent être préparées par segment par les membres de la MMA et examinées par le CMA.

La mission liste ci-dessous les actions qui pourraient être intégrées dans un plan d'actions du RMA, responsable de la MMA :

- réaliser la cartographie ministérielle des achats¹⁷,
- établir une stratégie achats ordonnée en fonction par exemple, de trois segments d'achats prioritaires avec espérance de gains rapides et un dispositif de suivi de celle-ci,
- réfléchir sur un principe d'organisation et de prise de pouvoir en découpant la fonction achats trois macro-processus : stratégie (à long terme), l'expression des besoins dans une démarche contractualisation (à moyen terme) et l'approvisionnement, son contrôle et suivi (à quelques jours),
- mettre en place une gouvernance en fonction de ces trois macro-processus. La stratégie est essentielle et doit précéder la « mise en hiérarchie » des acheteurs. Le contrôle du service fait est déterminant (voir plus loin). La MMA doit être en mesure d'être une véritable « usines à contrat » avec une vision à trois ou cinq années.

La mission propose au SG de mettre en place un contrôle interne de la fonction achat relevant de la direction des affaires financières (DAF) avec notamment trois objectifs ciblés sur :

- la distinction entre les prescripteurs et les acheteurs,
- la diminution du nombre de délégataire,
- et la spécialisation de l'acheteur et du service acheteur (ce qui n'existe pas actuellement).

L'enjeu est d'identifier clairement les responsabilités :

- le RMA est en charge de l'élaboration de la politique et de la stratégie ministérielles des achats sur la base de sa compétence en achat,

¹⁷ Le SPSSI a précisé à la mission dans son tableau de synthèse du plan d'actions « achat » 2018 que la « cartographie achat par programme » n'avait pas été présentée par la DAE. En outre, lors de son entretien en juillet 2018, l'outil CHORUS ODA était hors service depuis 6 mois rendant impossible la réalisation de cartographies cohérente avec celle de la DAE.

- le DAF en vertu de sa compétence budgétaire et financière, est en charge du contrôle interne budgétaire (voir plus loin).

La mission suggère de commencer par opérer la distinction entre les prescripteurs et les acheteurs pour ensuite réduire le nombre de représentants du pouvoir adjudicateur (RPA) et répondre ainsi à l'objectif fixé par la DAE. Il est essentiel de veiller à ce que les arrêtés fassent la distinction entre les délégations au titre de RPA et les délégations d'approvisionneurs comme demandé aux services par décision du CMA de novembre 2018.

L'organisation des services dans la pratique tend à limiter le nombre de RPA de fait en laissant le directeur ou le chef de service signer les marchés et relayant aux autres délégataires la possibilité de signer les bons de commande sur marché (approvisionnement).

2.2.2. Poursuivre la réduction de la dispersion des moyens consacrés à l'achat en mettant l'accent sur les services déconcentrés

La circulaire de 19 juillet 2016 a fixé le cadre de référence pour l'efficacité et l'efficience des organisations et des moyens consacrés aux achats de l'État. Afin de maîtriser le processus achat et de réduire la dispersion des moyens consacrés à l'achat, deux principes organisationnels ont été retenus :

- l'exercice des métiers de l'achat par des acteurs y consacrant la majorité de leur temps,
- la constitution de services acheteurs d'une taille suffisante pour assurer l'efficience de leur action.

Le rapport 2017 relatif à la mise en œuvre de la politique d'achat de l'État au sein des MTES et MCTRCT établi par le SPPSI souligne le caractère très déconcentré des achats ministériels et indique que des travaux sont en cours pour appliquer ces deux principes organisationnels au sein des services déconcentrés, considérant la situation satisfaisante en administration centrale.

Les auditeurs conseillent au SG de poursuivre son analyse des moyens consacrés à l'achat en administration centrale et dans les services déconcentrés, en associant les DG.

7. Pour le SG : Remédier à la dispersion des moyens humains en matière d'achats dans les différentes directions d'administrations centrales (DAC) et les services déconcentrés pour faire diminuer les risques de mauvaise qualité (actes d'achat réalisés de façon épisodique par des agents, pas de spécialisation des acheteurs et confusion entre la fonction de prescripteur et acheteur)

- **La professionnalisation des achats via des actions de formation est correctement prise en compte**

Un travail important a été entrepris en 2016 afin de renforcer la professionnalisation des agents des MTES/MCT. Le MTES-MCT a su développer des actions de formation en interne et a réussi à obtenir la labellisation d'une formation par la DAE et à travailler avec elle.

Le parcours de professionnalisation à la commande publique est organisé autour du cursus suivant : « les fondamentaux de la commande publique », les marchés à procédure adaptée (MAPA), les formations aux outils/applications informatiques. Les modules de formations à la professionnalisation à l'achat public sont également très bien organisés autour des formations « d'analyse des besoins/étude de marchés fournisseurs/analyse des offres ».

Un plan de formation spécifique à l'achat a été élaboré en 2016¹⁸ par le département PMFAD et la direction des ressources humaines (DRH) sur la base des résultats d'une matrice de maturité et des orientations de la « stratégie de formation des acteurs de la fonction achat » de la DAE.

L'année 2017 a permis de concrétiser la première action inscrite dans ce plan de formation en faisant déployer par le centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH) une formation spécifique « analyse des besoins / étude des marchés fournisseurs (sourcing) / analyse des offres » : 97 stagiaires ont participé à cette formation, dont environ 70 % du MTES.

De manière complémentaire, le département PMFAD a participé à un groupe de travail animé par la DAE afin d'élaborer un guide interministériel de procédure sur le sourcing.

Toujours en 2017, ce sont 855 stagiaires qui ont été formés à la commande publique. Cette formation a fait l'objet d'une labellisation de la DAE en février 2018.

L'ensemble des actions de formation à la commande publique est dispensé par des formateurs internes au ministère.

En dépit de ce bilan positif, le fonctionnement avec des formateurs internes est fragile. Il doit être pérennisé et renforcé pour assurer le développement des formations au sourcing.

La professionnalisation doit aussi passer par des actions autres que les formations comme de disposer de structures d'échanges de réseau.

¹⁸ Source : « Mise en œuvre de la politique achat de l'État – Bilan 2017 – Février 2018 ».

3. Renforcer le contrôle de régularité et le pilotage de la performance « achat »

3.1. Faire porter le contrôle interne budgétaire (CIB) sur les achats identifiés en termes de risques dans la cartographie des grands risques ministériels

La mission a précisé dans sa lettre de cadrage et ses entretiens avec les représentants du secrétariat général qu'elle n'était pas en mesure de procéder à des contrôles de régularité des marchés publics et des achats sur facture. Cependant, elle a interrogé ses interlocuteurs systématiquement lors de ces entretiens sur le contrôle interne budgétaire mis en place dans le domaine des achats. Elle a également demandé si la démarche qualité suivie en particulier par les DREAL incluait le processus achat.

- **Le décret gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) révisé en septembre 2018 donne une nouvelle actualité au contrôle des achats intégrés à la chaîne des dépenses**

La révision en septembre 2018 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP) prévoit un allègement des contrôles a priori du contrôleur budgétaire ministériel et une chaîne de la dépense plus efficace et plus intégrée. Ces mesures responsabilisent davantage les gestionnaires et les conduisent à renforcer leur contrôle interne budgétaire en intégrant les achats à la chaîne des dépenses.

La responsabilité de la DAF doit s'exercer sur une chaîne intégrée des dépenses. Le contrôle interne et budgétaire doit donc intégrer l'achat.

Par ailleurs, les risques liés à la non atteinte des objectifs de performance de la fonction achats devraient apparaître dans la cartographie des risques qui devrait être remise à jour en 2019.

8. Pour le SG et la DAF : Piloter le contrôle interne budgétaire (CIB) dans le domaine des achats sur la base de la cartographie des grands risques ministériels intégrant les achats.

3.2. Conduire une réflexion sur l'intérêt d'intégrer le processus achat dans les démarches qualité des DREAL

La mission n'a pas pu conduire une analyse exhaustive des démarches qualité ayant abouti ou pas à une ou des certifications des DREAL. Un rapide inventaire n'a pas fait apparaître de processus achat certifié en tant que tel. Parfois, le processus dit « support » intègre une dimension « marché publics » et assez souvent « achat durable ». La mission propose une mise en œuvre effective et cohérente du contrôle interne budgétaire (CIB) dans les DREAL en lien avec leur démarche qualité. La logique budgétaire avec son logiciel structurant CHORUS-PLACE peut permettre d'organiser sur l'ensemble des structures un CIB.

3.3. Renforcer le pilotage de la performance achat

Au-delà des éléments de base de la performance achat que sont la satisfaction des besoins des services des ministères et des exigences réglementaires, le pilotage de la performance s'inscrit dans le cadre du respect des cinq objectifs fixés par la politique des achats de l'État, au premier rang duquel l'objectif de performance économique.

Le contrôle de la performance achat se fonde sur un contrôle a priori par le RMA des projets de marchés, via la procédure d'avis conforme, au niveau de l'intégration des cinq axes de performance de l'achat (économique, environnemental, social, recours aux PME, innovation).

Le bilan 2017 de la mise en œuvre de la politique « achat » de l'État par les ministères MTES et MCTRCT donne le résultat en pourcentage du nombre de projets de marchés intégrant chacun de ces cinq objectifs de performance. Il ressort que 97 % des projets de marchés intègrent un axe de performance économique (impact économique positif), 79 % intègrent un axe environnemental, 42 % un axe social, 46 % une clause innovation et 86 % ont recours aux PME.

Les auditeurs regrettent que le bilan 2017 n'apporte pas plus de précisions sur la manière dont sont appréhendées les différentes notions de performance, notamment sur les dispositions prises en faveur de l'environnement. Les modalités de définition ou de caractérisation des axes de performance économique (mutualisation des besoins, simplification du processus achat, sourcing fournisseurs, etc), environnementale (intégration de clauses environnementales, achats verts, spécifications techniques prenant en compte une dimension environnementale, etc), sociale ou recours aux PME ne sont pas précisées.

Les auditeurs préconisent donc de mettre en place un suivi statistique de l'introduction des clauses environnementales, sociales, d'accès des PME ou d'innovation et de le compléter par une approche qualitative, notamment en ce qui concerne les dispositions prises en faveur de l'environnement pour intégrer les externalités négatives dans le processus achat.

Par exemple, les externalités négatives sur l'emploi en France de l'achat de produits importés doivent être caractérisées et prises en compte dans le processus de décision d'achat au regard des économies d'achats apparentes, qui peuvent apparaître dérisoires au regard des enjeux sociétaux. De même les externalités négatives sur le climat (émissions de GES), l'environnement (consommation de ressources, matières premières, eau, sols, etc) ou la santé (pollution) doivent être caractérisées dans le cadre d'une analyse du cycle de vie du produit afin d'éclairer la décision d'achat dans une approche coût complet et pas seulement prix d'achat. Les questions de réparation, de réutilisation ou de réparabilité, de durabilité, de bilan carbone d'un produit ou d'un service doivent être abordées avec ces éléments de caractérisation.

3.3.1. Généraliser et fiabiliser le pilotage de la performance économique de l'achat

En pratique, le pilotage de la performance achat se résume actuellement au pilotage de la performance économique de l'achat via les économies d'achats estimées. C'est le seul objectif chiffré de la DAE qui a mis en place un dispositif de pilotage spécifique structuré

autour de l'outil de suivi IMPACT (Instrument de la Mesure de la Performance Achats). Le bilan 2017 indique que nos deux ministères ont réalisé en 2017 plus de 56 millions d'euros d'économies d'achat, dépassant de près de 18 % l'objectif fixé par la DAE, contre 45 millions d'euros en 2016 (équivalent à l'objectif de la DAE). Le renseignement des fiches dans l'outil IMPACT est en progression. Le bilan 2017 indique une progression de 25 % du nombre de fiches renseignées entre 2016 (174) et 2017 (217).

Cependant, les auditeurs ont constaté que certains services acheteurs ne renseignent pas les fiches dans l'outil IMPACT et/ou rencontrent des difficultés pour estimer les économies d'achats.

La fiabilisation et la généralisation du renseignement des économies d'achat doit donc être poursuivi au plus près des services acheteurs.

3.3.2. Développer le pilotage de la performance globale de l'achat dans une logique de long terme

Le RMA ne participe pas aux travaux engagés par la DAE et le CGDD (fonction de DIDD) sur les outils de mesure des coûts complets alors qu'il est en charge de la politique ministérielle de l'achat public et de l'achat durable. Le département de politiques ministérielles de fonctionnement et d'achat durables pourrait tester ces nouveaux outils de mesure avant qu'ils soient finalisés.

L'amélioration de la performance globale de l'achat devrait être un objectif stratégique du RMA au titre de l'exemplarité attendue des deux ministères sur les enjeux de développement durable. La multiplication des objectifs, achats économiques ou achats soutenables dans la durée, crée de la confusion.

Le RMA et le CGDD auraient tout intérêt à unir leur force et leur compétence pour peser sur la DAE afin que la performance de l'achat soit approchée globalement et durablement et non sous le seul angle économique de court terme.

3.3.3. Mettre en place un contrôle de gestion de la performance de l'achat intégrant l'évaluation des fournisseurs et les économies d'achat

Il a été recommandé ci-dessus que le contrôle interne budgétaire (CIB) devait être piloté sur la base de la cartographie des grands risques intégrant les achats. La mission a choisi ci-dessous de mettre l'accent sur les sujets spécifiques suivants : contrôle du service fait, évaluation des fournisseurs et calcul des économies d'achats.

- **Le contrôle du service fait et l'évaluation des fournisseurs sont à renforcer**

Deux notions seront abordées ci-dessous : le service fait et l'évaluation des fournisseurs.

La notion de « service fait » est connue de tous : il s'agit de vérifier que les prestations ou les commandes ont été réellement exécutées, et exécutées conformément aux exigences formulées par l'acheteur.

L'un des risques à considérer pour le service fait est qu'il n'est pas contrôlé, ou est mal contrôlé. La constatation du service fait revient 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. C'est la première étape avant la liquidation. La vérification du service fait n'est pas qu'une formalité administrative, elle ne se limite pas à l'apposition de la signature d'une personne habilitée sur le bordereau de mandats. La qualité de la livraison et/ou de la réalisation de la prestation est essentielle.

¹⁹ Logiciel de l'État développé pour mesurer la performance achat via l'enregistrement des économies d'achat réalisées

La mission insiste sur cette obligation de vérifier non seulement la conformité du service à la commande mais aussi l'analyse de sa pertinence au regard du besoin qui a généré en amont la commande.

Les éléments de traçabilité du service fait sont les suivants : signature (via l'appli) des bons de livraison par la personne compétente (délégations de signatures formalisées et actualisées) et archivage des bons de livraison à rapprocher des bons de commande.

La mission rappelle la nécessité d'une organisation formalisée notamment par la mise en place de délégations de signature (éventuellement selon montants, type de dépense...). Les délégations doivent être actualisées régulièrement. Le plan d'action 2018 du SPSSI a bien cerné l'enjeu en se fixant comme objectif de réduire le nombre de représentant du pouvoir adjudicateur (RPA) et de distinguer dans les arrêtés les délégations au titre de RPA et les délégations d'approvisionneurs. Mais cet objectif n'est associé ni à celui du service fait ni à celui d'évaluation des fournisseurs. Or le décret révisé GPCP déjà cité renforce la responsabilité ministérielle en termes de service fait.

Quant à l'évaluation des fournisseurs, au stade de l'exécution du marché, elle consiste à mesurer le degré d'écart qui existe entre la performance supposée lors de l'attribution et la performance constatée au stade de l'exécution. Il est indispensable pour les services des ministères de s'assurer du niveau de qualité des prestations par rapport aux termes du cahier des charges afin de pouvoir prioriser ses actions et tendre vers le niveau de performance attendu. L'évaluation des fournisseurs se fait le plus souvent sans cadre, par les utilisateurs ou les directions opérationnelles. Bâtir un modèle d'évaluation fournisseurs se justifie néanmoins pour certains segments d'achats ou eu égard à l'importance de certaines natures d'opérations. Il appartient donc au RMA qui aura déterminé sur quels segments d'achats est fondée sa stratégie, de disposer d'outils lui permettant d'évaluer telle ou telle catégorie de fournisseur par exemple dans le domaine routier. Le RMA doit se doter de moyens en adéquation avec la stratégie achats et cohérents avec les moyens mis en œuvre et les décisions validées par le CMA prises lors des différentes phases du processus d'achat.

Quatre facteurs doivent être pris en compte en termes d'évaluation :

- la performance technique,
- le contrôle des coûts,
- gestion du planning,
- relations commerciales (importantes dans le domaine de la sous-traitance).

9. Pour le RMA : Établir un cadre d'évaluation des fournisseurs pour les segments d'achats ou eu égard à l'importance de certaines natures d'opérations qui auront été déterminés dans la stratégie achat validée par le comité ministériel des achats (CMA).

- **La mesure des économies d'achat doit être complète et se comparer aux économies budgétaires**

Les économies d'achat ne se limitent pas aux économies obtenues par l'acheteur sur le seul prix d'achat. C'est pourquoi, le logiciel « impact » a été conçu pour déterminer les économies d'achats totales en ajoutant aux économies d'achat de type « prix » les économies d'achat additionnelles de type « coût complet ». Or dans la pratique, les économies d'achats additionnelles ne sont pas calculées par les acheteurs des MTES-MCTRCT. Les exemples fournis aux auditeurs par la MMA sur des marchés publics de nature différente (fourniture et acheminement gaz, fourniture d'un navire de balisage, travaux d'aménagement, travaux de construction, réalisation d'études préalables)

confirment que les économies d'achats additionnelles en « coût complet » ne sont pas mesurées. Les autres coûts additionnels au prix d'achat, qu'ils soient apparents (coût d'utilisation ou coût de maintenance, etc) ou cachés (externalités négatives liées à l'impact sur l'environnement ou la santé, notamment), ne sont donc pas pris en compte dans le calcul des économies d'achats totales.

La DAE ne donne aucune consigne ou signal aux RMA pour calculer les économies d'achat additionnelle en « coût complet ». L'accent est mis sur la comparaison entre coût d'achat de référence (coût historique ou coût estimé) et coût d'achat obtenu par l'acheteur. Même si en théorie, la fiche « synthèse performance achat » conçue par la DAE valorise les économies d'achats totales puisqu'elle reprend ce chiffre dans la fiche impact, en pratique, la DAE valorise les seules économies d'achat prix puisque les économies d'achats additionnels ne sont pas calculées et la décomposition de ces économies n'est pas tracée dans la fiche « synthèse performance achat ». Cette fiche « oblige » seulement l'acheteur à utiliser au moins une des deux clauses environnementales ou sociales, mais pas à calculer les économies dues par exemple à la durabilité des achats.

Les économies d'achats estimées ne sont pas comparées aux économies budgétaires réalisées et restent par conséquent théoriques. Un suivi complémentaire des évolutions des dépenses indépendantes des actions d'achat serait utile pour mesurer la transformation des économies d'achat en économies budgétaires. Un contrôle de gestion de la performance achat impliquant la DAF et le CGDD permettrait de mesurer les économies d'achat totales et de les comparer aux économies budgétaires.

La mesure des économies d'achat est limitée actuellement à la comparaison entre le coût d'achat de référence (coût historique ou coût estimé) et le coût d'achat obtenu par l'acheteur. Cette mesure ne prend pas en compte les autres coûts associés apparents (coût d'utilisation ou coût de maintenance, etc) ou cachés (externalités négatives liées à l'impact sur l'environnement ou la santé, notamment).

10. Pour le RMA : Mettre en place un contrôle de gestion de la performance achat en lien avec la DAF et le CGDD, pour mieux estimer les économies d'achat (pas au seul coût d'achat) et comparer ces économies d'achats théoriques aux économies budgétaires réalisées.

Agnès Mouchard



Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

Stéphane Coquelin



Chargé de mission

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

La vice-présidente

Paris, le 31 JAN. 2018

Référence CGEDD n° 011945-01

Programme ministériel d'audit interne 2017

Note de commande : Audit de conseil sur la politique des achats du ministère.

1. Objet

Le comité ministériel d'audit interne du 25 janvier 2016 a décidé le lancement par le CGEDD d'un audit portant sur la politique des achats du ministère. Le comité du 10 novembre 2016 a ensuite validé le report de cet audit à l'année suivante, du fait de la publication du décret du 3 mars 2016¹, puis de la circulaire du Premier ministre du 19 juillet 2016, fixant les contours de nouvelle gouvernance de la politique achats de l'État². Cet audit a donc été programmé au titre de la programmation 2017.

Il s'agit d'un audit de conseil au bénéfice de la secrétaire générale du ministère et du chef du service des politiques support et des systèmes d'information (SPSSI), responsable ministériel des achats, portant sur le degré de maîtrise des processus liés aux achats au sein du ministère.

2. Contexte

Cette mission s'inscrit dans un contexte de grande mutation de la politique interministérielle des achats de l'État, avec la création d'une direction des achats de l'État (DAE) dont les compétences sont élargies par rapport au précédent service des achats de l'État³, la formalisation d'une nouvelle gouvernance des achats (conférence et comité des achats de l'État, comité des achats des EP, etc) et la redéfinition des missions des principaux acteurs de la fonction (secrétaire général, responsable ministériel des achats...).

Cette politique a été déclinée au sein de chaque département ministériel, en application de la circulaire du 19 juillet 2016 précitée. Au sein des MTES/MCT, cette déclinaison a, par exemple, pris la forme d'une note⁴ refondant la procédure des avis portés par le responsable ministériel des achats ou de manière plus novatrice la mise en place d'un questionnaire diffusé à un panel large d'agents participants à l'achat afin d'établir une matrice de maturité servant d'une part d'indicateur de référence et d'autre part de base à la construction du plan de formation dédié.

Un partenariat a été engagé également avec la DGITM/DIT dont le poids achat au sein du périmètre ministériel est de 85 % sur le programme 203 afin de décliner en interne la méthodologie de la politique

- 1 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
- 2 Circulaire du 19 juillet 2016 relative à l'application du décret n°2016-247
- 3 Arrêté du 3 mars portant organisation de la DAE
- 4 Note du 2 décembre 2016, publiée au bulletin officiel ministériel



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

achats de l'État en établissant des stratégies d'achat métier, des marchés nationaux lorsque la pertinence territoriale le permettait ou de cibler des kits de déploiement régionaux lorsque l'enjeu du tissu professionnel est local.

Dans ce contexte, un examen objectif de l'état d'avancement de la réforme au sein du MTES/MCT (son organisation - gouvernance et métier -, sa stratégie, ses acteurs, ses outils...) au regard des risques et opportunités liés aux principaux axes de la fonction « achats » ministérielle permettront d'examiner les processus d'achats ministériels et d'accompagner les effets de la réorganisation interministérielle sur nos organisations et pratiques.

3. Objectifs

Dans ce contexte, il est donc demandé de proposer des conseils sur l'organisation de la fonction « achats » ministérielle au sein des directions métiers afin d'assurer efficacement le relais de la mission achat portée par le Secrétariat général.

L'audit programmé devra donc veiller, à partir d'une analyse partagée des risques liés à cette fonction achats, à évaluer la conformité et l'efficacité :

- de l'organisation de la fonction « achats » (rôle et missions, régularité, efficacité fonctionnelle, maîtrise des coûts, sécurité juridique, contrôle interne etc) ;
- du niveau d'appropriation par les services des MTES/MCT du cadrage interministériel de la politique achat de l'État ;
- de quelques segments ou processus « achats » jugés particulièrement significatifs, critiques ou problématiques (par exemple : processus les « stratégies des achats » ou « économie d'achat », « innovation »).

L'audit concernera notamment les achats du ministère dans ce qu'ils ont de majeur, au regard des risques et de la stratégie ministérielle, sans se restreindre aux achats supports. Il concernera également la prise en compte des critères environnementaux, sociaux et de développement durable dans l'attribution des marchés, au regard des exigences de la nouvelle ordonnance de 2015 et du décret de 2016.

4. Périmètre

L'audit portera sur l'ensemble de la fonction « achats », sans réduire l'analyse à la seule phase de contrôle interne budgétaire et comptable. L'audit concernera l'administration centrale du ministère et les services déconcentrés, hors DGAC.

5. Organisation

L'équipe de mission sera composée de trois auditeurs. Elle disposera, dans la mesure du possible, de connaissances en matière de contrôle interne, de commande publique, ainsi qu'en matière budgétaire et comptable. Sera mise à profit la documentation élaborée par le CHAI en la matière, et notamment le guide d'audit de la fonction « achats » élaboré par lui en 2014.

L'audit pourrait être lancé au mois de janvier 2018, pour une remise du rapport provisoire au 30 avril 2018.

Anne-Marie LEVRAUT



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le 31 JAN. 2018

La vice-présidente

à

Monsieur le ministre d'État,
ministre de la transition écologique et solidaire

Référence CGEDD n° 011945-01

Monsieur le ministre de la cohésion des territoires

Le comité ministériel d'audit interne du 25 janvier 2016 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit portant sur la politique des achats du ministère.

Je vous informe que j'ai désigné Mme Agnès Mouchard, administratrice civile hors classe et M. Stéphane Coquelin, chargé de mission, pour mener à bien cet audit.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

- Mme la directrice du cabinet du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire
- M. le directeur du cabinet du ministre de la cohésion des territoires
- Mme la secrétaire générale du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires
- M. le chef service des politiques support et des systèmes d'information



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 31 JAN. 2018

La vice-présidente

Note à l'attention de

Madame Agnès Mouchard
Administratrice civile hors classe

Monsieur Stéphane Coquelin
Chargé de mission

Référence CGEDD n° 011945-01

Le comité ministériel d'audit interne du 25 janvier 2016 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit portant sur la politique des achats du ministère. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le responsable de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI). Sa coordination sera assurée par Mme Agnès Mouchard. Elle est enregistrée sous le n° 011945-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Vous voudrez bien arrêter les conclusions de cet audit avant le 30 avril 2018.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport afin que je puisse le transmettre à monsieur le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et monsieur le ministre de la cohésion des territoires.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

- M. le président et Mme la secrétaire générale de la section "Audits, inspections et vie des services"
- Mme la présidente et Mme la secrétaire générale de la section « Transitions énergétiques, constructions et innovations »



CGEDD - Tour Séguia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

2. La matrice des risques

Matrice_des_risques

TRES FORT								
FORT								
MOYEN								
FAIBLE								
N° de risque	Risques inhérents	Niveau de Risque	F	I	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Risque résiduel	Recommandations
1. – Définition et alignement de la politique des achats des ministères sur la politique des achats de l'Etat								
1.1 – Définition et alignement de la politique des achats des ministères avec la politique des achats de l'Etat								
1.1.1	Absence ou insuffisance de politique ministérielle des achats	TRES FORT			Formalisation de la politique ministérielle des achats dans un document partagé Promotion de la politique ministérielle des achats intégrant les enjeux de l'achat durable Pilotage de la mise en œuvre de la politique ministérielle des achats	SG (SPSSI) CGDD (DIDD) DG SD	FORT	R1. Pour le SG : Définir une politique ministérielle des achats métiers et la décliner progressivement en stratégies d'achats métiers par segment. R2. Pour le SG et le CGDD : Obtenir de la DAE une intégration de la politique de l'achat durable dans la politique d'achat de l'Etat autour de la notion de performance globale d'achat, et la prise en compte de l'avis de la DIDD pour la définition de cette politique R3. Pour le SG et le CGDD : Définir et mettre en œuvre une politique ministérielle de l'achat durable en misant sur l'union des forces SG-CGDD
1.1.2	Défaut d'alignement de la politique ministérielle des achats avec la politique des achats de l'Etat	FORT			Formalisation du contexte et des enjeux de la réforme de la politique des achats de l'Etat Promotion des objectifs de la DAE Contrôle de cohérence entre la politique ministérielle et la politique interministérielle des achats	SG (SPSSI) DG SD	MOYEN	R1. Pour le SG : Définir une politique ministérielle des achats métiers et la décliner progressivement en stratégies d'achats métiers par segment.
1.2 – Définition et alignement des stratégies ministérielles d'achats sur les stratégies interministérielles de l'Etat								
1.2.1	Défaut d'organisation pour la mise en œuvre des stratégies interministérielles des achats de l'Etat	FORT			Schéma d'organisation pour la mise en œuvre des stratégies interministérielles des achats de l'Etat (identification, modalités de mise en œuvre) Suivi de la mise en œuvre des stratégies interministérielles des achats de l'Etat Réflexion périodique sur le caractère pertinent de l'organisation	SG (SPSSI) DG SD	FAIBLE	
1.2.2	Défaut de définition, d'organisation et d'impulsion des stratégies ministérielles des achats supports qui ne relèvent pas des stratégies interministérielles	MOYEN			Document de définition et de mise en œuvre des stratégies ministérielles des achats supports qui ne relèvent pas des stratégies interministérielles Animation de la mise en œuvre des stratégies ministérielles des achats supports Réflexion périodique sur le caractère pertinent de l'organisation.	SG (SPSSI) DG SD	FAIBLE	
1.2.3	Défaut de définition, d'organisation et d'impulsion des stratégies ministérielles des achats métiers	FORT			Document de définition et de mise en œuvre des stratégies ministérielles des achats métiers Animation de la mise en œuvre des stratégies ministérielles des achats métiers Réflexion périodique sur le caractère pertinent de l'organisation au regard de la politique des achats de l'Etat.	SG (SPSSI) DG SD	FORT	R1. Pour le SG : Définir une politique ministérielle des achats métiers et la décliner progressivement en stratégies d'achats métiers par segment.
1.3 – Un pilotage des achats ministériels efficace et efficient								

Matrice_des_risques

1.3.1	Absence ou défaut de qualité du système de pilotage mis en place par le RMA	FORT	Existence d'un système de pilotage spécifique aux achats au niveau du RMA (tableau de bord, état de synthèse et de suivi) Qualité de ou des outils en place : pertinence des indicateurs au regard des principaux objectifs et risques associés, fiabilité et actualisation des informations, intégration automatique des données (notion de SI achat) Exploitation des outils de pilotage	SG (RMA) DG SD	FORT	R4. Pour le SG : Modifier l'organisation de la fonction ministérielle des achats en rattachant la mission ministérielle des achats (MMA) dirigée par le RMA directement au SG.
1.3.2	Absence ou défaut de qualité des outils de suivi des différents services gestionnaires	MOYEN	Existence d'outils de suivi des achats dans les services gestionnaires Qualité des outils notamment au regard de l'alimentation du tableau de bord général de la fonction achat Utilisation des outils de pilotage	SG (SPSSI) DG SD	MOYEN	CF l'audit en cours sur la gouvernance des systèmes d'information
2. – Optimiser l'organisation ministérielle de la fonction achat en s'appuyant sur les principes définies par la DAE						
2.1. – Une organisation ministérielle claire de la fonction achat et en ligne avec la politique des achats de l'Etat						
2.1.1	Confusion entre la fonction de prescripteur et la fonction d'acheteur	MOYEN	Définition des fonctions prescripteur et acheteur - identification des acteurs de l'achat Vérification de la bonne appropriation de ces notions et de leur effectivité dans les services Identification des difficultés d'application et des pistes d'améliorations	SG (SPSSI) DG SD	MOYEN	R8. Pour le SG : remédier à la dispersion des moyens humains en matière d'achats dans les différentes directions d'administrations centrales (DAC) et des services déconcentrés pour faire diminuer les risques de mauvaise qualité : actes d'achat réalisés de façon épisodique par des agents, pas de spécialisation des acheteurs et confusion entre la fonction de prescripteur et acheteur. Cette réduction de l'émission des moyens humains devra intervenir sur la base d'une stratégie achat avec des Indicateurs de suivi de mise en œuvre par segment d'achat.
2.1.2	Absence ou méconnaissance du responsable ministériel de la fonction achat, de son rôle et des instances responsables (comité ministériel des achats)	FORT	Désignation d'un responsable ministériel des achats clairement identifié - Installation du CMA Définition du rôle du RMA et du CMA Compréhension du rôle de RMA et du CMA dans les services gestionnaires	SG (SPSSI) DG SD	FORT	R4. Pour le SG : Modifier l'organisation de la fonction ministérielle des achats en rattachant la mission ministérielle des achats (MMA) dirigée par le RMA directement au SG. R5. Pour le RMA : Réunir au moins deux fois par an le comité ministériel des achats pour lui faire valider la politique ministérielle élaborée par le RMA ainsi que son suivi sur la base d'indicateurs.
2.1.3	Défaut de spécialisation de l'acheteur et du service acheteur sur la fonction achat	MOYEN	Détermination d'un seuil de la part d'activité consacrée à l'achat pour qualifier la fonction d'acheteur (proportion DAE : plus de 50%) - Masse critique pour les services achats Contrôle de cohérence de la liste des acheteurs selon le seuil déterminé	SG (SPSSI) DG SD	MOYEN	R8. Pour le SG : remédier à la dispersion des moyens humains en matière d'achats dans les différentes directions d'administrations centrales (DAC) et des services déconcentrés pour faire diminuer les risques de mauvaise qualité : actes d'achat réalisés de façon épisodique par des agents, pas de spécialisation des acheteurs et confusion entre la fonction de prescripteur et acheteur. Cette réduction de l'émission des moyens humains devra intervenir sur la base d'une stratégie achat avec des Indicateurs de suivi de mise en œuvre par segment d'achat.
2.2 – Une professionnalisation des acheteurs						
2.2.1	Manque de compétences des acheteurs	FORT	Identification et évaluation des compétences des acheteurs et des autres acteurs de l'achat Valorisation de la fonction d'acheteur et formation des acheteurs en priorité (par rapport aux autres acteurs de l'achat) Réflexion sur le parcours professionnel de l'acheteur	SG (SPSSI) DG SD	FORT	R5. Pour le RMA : Composer l'équipe de la MMA de la façon suivante : acheteurs de haut niveau et des juristes en marchés publics.

Matrice_des_risques

2.2.2	Inadéquation des ressources dédiées à la fonction achat	MOYEN		<p>Identification et évaluation du volume de ressources humaines (et financières) consacré à la fonction achat</p> <p>Suivi des vacances de postes ou de l'ancienneté dans la fonction sur les postes</p>	<p>SG (SPSSI) DG SD</p>	MOYEN	<p>R8. Pour le SG : remédier à la dispersion des moyens humains en matière d'achats dans les différentes directions d'administrations centrales (DAC) et des services déconcentrés pour faire diminuer les risques de mauvaise qualité : actes d'achat réalisés de façon épisodique par des agents, pas de spécialisation des acheteurs et confusion entre la fonction de prescripteur et acheteur. Cette réduction de l'émission des moyens humains devra intervenir sur la base d'une stratégie achat avec des Indicateurs de suivi de mise en œuvre par segment d'achat.</p>
2.3 – Une organisation efficace et efficiente							
2.3.1	Défaut de définition de l'organisation ministérielle des achats	FORT		<p>Description dans un référentiel des process d'élaboration et de gestion des achats</p> <p>Définition des principes d'organisation : choix entre spécialisation ou polyvalence, séparation prescripteur/acheteur, fonctionnement de ce binôme, limitation du nombre de RPA, ...</p> <p>Mise en place d'un contrôle qualité de la fonction achat</p>	<p>SG (SPSSI) DG SD</p>	FORT	<p>R4. Pour le SG : Modifier l'organisation de la fonction ministérielle des achats en rafforçant la mission ministérielle des achats (MMA) dirigée par le RMA directement au SG.</p> <p>R5. Pour le RMA : Composer l'équipe de la MMA de la façon suivante : acheteurs de haut niveau et des juristes en marchés publics.</p>
2.4 – Un système d'information achat performant							
2.4.1	Système d'information achat déficient	MOYEN		<p>Couverture fonctionnelle du SI achat, interfaçage avec les autres SI (Chorus notamment), SI décisionnel</p> <p>Evaluation du dispositif actuel - Evolution possible</p>	<p>SG (SPSSI) DG SD</p>	MOYEN	<p>CF l'audit en cours sur la gouvernance des systèmes d'information</p>
3. – Régularité et performance d'achats							
3.1 – Régularité des achats							
3.1.1	Inadéquation de la procédure et des seuils, risque de saucissonnage	FORT		<p>Rapport d'inspection du CGEDD et/ou de la Cour des Comptes. Documents de contrôle interne. Refus de visa du CBCM ?</p>	<p>SG (SPSSI) DAF</p>	FORT	<p>R6. Pour le SG et la DAF : sur la base de la cartographie des grands risques ministériels intégrant les achats, piloter le contrôle interne budgétaire (CIB) dans le domaine des achats et de l'achat durable.</p>
3.1.2	Non respect systématique des clauses DD	FORT		<p>Sondage sur plusieurs marchés publics ? Quels sont les indicateurs de performance définis par la DAE et/ou le RMA ? Comment sont-ils obtenus ?</p>	<p>SG</p>	FORT	<p>R6. Pour le SG et la DAF : sur la base de la cartographie des grands risques ministériels intégrant les achats, piloter le contrôle interne budgétaire (CIB) dans le domaine des achats et de l'achat durable.</p>
3.2 – Performance des achats							
3.2.1	Evaluation des coûts incomplète ou partielle. Maîtrise des coûts défaillante.	FORT		<p>Analyse de la saisie des informations pour parvenir au calcul des gains. Applicatif</p>	<p>SG-DAF- CGDD</p>	FORT	<p>R8. Pour le RMA : Mettre en place un contrôle de gestion de la performance achat pour mieux estimer les économies d'achat (pas au seul coût d'achat) et comparer ces économies d'achats théoriques aux économies budgétaires réalisées en impliquant la DAF et le CGDD dans ses travaux.</p>
3.2.2	Défaillance du titulaire du marché. Livraison en défaut de qualité. Livraison hors délais	MOYEN		<p>Sondage sur plusieurs marchés publics ou questionnaire sur quelques DREAL ou DIR</p>	<p>SD</p>	MOYEN	<p>R9. Pour le RMA : Etablir un cadre d'évaluation des fournisseurs pour les segments d'achats ou eu égard à l'importance de certaines natures d'opérations qui auront été déterminés dans la stratégie achat validée par le comité ministériel des achats (CMA).</p>

3. Plan d'action

Conseil général de l'environnement et du développement durable
011945-01
Audit portant sur politique achat des ministères TES et CTRCT

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DATE ECHÉANCE DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
Recommandations de niveau 1				
1	<p>SG : Définir une politique ministérielle des achats métiers et la décliner progressivement en stratégies d'achats métiers par segments.</p>	<p>Le SG demande à chaque DG portant des politiques métiers de définir la politique d'achat relevant de son domaine de compétence intégrant les objectifs majeurs des politiques du pôle ministériel (environnemental, social, innovation et accès aux PME) et de la décliner en stratégies par segment. Un rendu compte en CMA sera fait annuellement.</p> <ul style="list-style-type: none"> • courrier au DG • présentation pour information de la nouvelle organisation en CMA • présentation par chaque DG de son programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Avant fin février 2019 par SG • CMA de mars 2019 RMA • CMA d'octobre 2019, chaque DG <p>pour une mise en action au plus tard en 2020</p>	

Contradictoire

Plan d'action du commanditaire

1/4

Conseil général de l'environnement et du développement durable
011945-01
Audit portant sur politique achat des ministères TES et CTRCT

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DATE ECHÉANCE DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
2	<p>SG et CGDD : Obtenir de la DAE une intégration de la politique de l'achat durable dans la politique d'achat de l'État autour de la notion de performance globale d'achat, ainsi que la prise en compte de l'avis de la DIDD pour la définition de cette politique</p>	<p>C'est déjà fait. Par contre, il n'existe pas d'indicateur suivi par la CGDD pour mesurer cette implication.</p> <p>Rapprochement SG/CGDD pour définir un positionnement commun sur l'achat durable à défendre à la DAE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CGDD/SG 2nd semestre 2019 • SGa/DIDD 1^{er} semestre 2019 pour les premières actions 	
3	<p>SG et CGDD : Définir et mettre en œuvre une politique ministérielle de l'achat durable en misant sur l'union des forces SG-CGDD</p>	<p>Réunions de travail commune CGDD/SG pour définir la mise en œuvre de la politique d'achat durable et donner des orientations aux DG métier à intégrer dans leur politique et leurs stratégies.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sga février 2019 • CMA de printemps pour lancer les travaux • 2nd semestre pour réaliser les travaux 	
4	<p>SG : Modifier l'organisation de la fonction ministérielle des achats en rattachant la mission ministérielle des achats (MMA) dirigée par le RMA directement au SG.</p>	<p>Orientation non retenue dans la nouvelle organisation de la DAF mais création d'une sous-direction de l'achat durable où le bureau des marchés publics du SG rejoint la MMA et le bureau de l'administration exemplaire au sein du service des achats et du soutien.</p> <p>Pour mémoire, en 2004, la mission achat durable comportait 2 agents, en 2008 création d'un</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} juillet 2019 	

Contradictoire

Plan d'action du commanditaire

2/4

Conseil général de l'environnement et du développement durable
011945-01
Audit portant sur politique achat des ministères TES et CTRCT

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DATE ECHEANCE DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
		département avec 6 agents et maintenant à la veille de devenir une sous-direction de 16 agents. Ce point démontre l'importance accordée à ce sujet au sein du pôle ministériel.		
5	RMA : Composer l'équipe de la MMA de la façon suivante : acheteurs de haut niveau et des juristes en marchés publics.	La nouvelle organisation de la DAF prévoit au sein de la même sous-direction les acheteurs et les rédacteurs de marchés. Une évaluation des compétences lors de la mise en place de la sous-direction par son pilote devrait permettre de tracer le plan de formation adapté à chacun afin de former une sous-direction disposant des compétences adaptées et cohérente..	<ul style="list-style-type: none"> • Préfigurateur de la sous-direction, 2nd semestre 2019 	
6	RMA : Faire valider par le comité ministériel des achats la politique ministérielle élaborée par le RMA ainsi que son suivi sur la base d'indicateurs.	En cohérence avec l'orientation 1.	<ul style="list-style-type: none"> • RMA CMA d'automne 	
7	SG : Remédier à la dispersion des moyens humains en matière d'achats dans les différentes directions d'administrations centrales (DAC) et des services déconcentrés pour faire diminuer les risques de mauvaise qualité : actes d'achat réalisés de façon épisodique par des agents, pas de spécialisation des acheteurs et confusion entre la fonction de prescripteur et acheteur. Cette	La réorganisation de la DAF permet en administration centrale de traiter par délégation les marchés des DG. Pour les services déconcentrés, un groupe de travail pourrait être mis en place afin d'aller plus loin dans l'analyse du fonctionnement entre les services prescripteurs (métiers) et les bureaux marchés afin de faire évoluer les missions des bureaux marchés vers des missions d'acheteurs avec des parcours	<ul style="list-style-type: none"> • DAF, à partir du 2nd semestre 2019 • GT à l'initiative de la MMA 2020 en lien avec la définition de la politique ministérielle des achats 	

Contradictoire

Plan d'action du commanditaire

3/4

Conseil général de l'environnement et du développement durable
011945-01
Audit portant sur politique achat des ministères TES et CTRCT

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DATE ECHÉANCE DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
	réduction de l'émiettement des moyens humains devra intervenir sur la base d'une stratégie achat avec des indicateurs de suivi de mise en œuvre par segment d'achat.	professionnalisants à l'appui ou, comme dans le privé, des cellules achat au sein des bureaux prescripteurs (mais attention dans un contexte de contraction des ressources humaines)		
8	SG et DAF : Sur la base de la cartographie des grands risques ministériels intégrant les achats, piloter le contrôle interne budgétaire (CIB) dans le domaine des achats.	La priorité de la nouvelle sous-direction des achats durables et du département en charge de la politique de conformité financière sera de mettre en place le process et le tableau de suivi	<ul style="list-style-type: none"> • Début 2020 	
9	RMA : Établir un cadre d'évaluation des fournisseurs pour les segments d'achats ou eu égard à l'importance de certaines natures d'opérations qui auront été déterminés dans la stratégie achat validée par le comité ministériel des achats (CMA).	Ce cadre d'évolution est envisagé dans l'un des modules du SI achats de l'Etat : APPACH Les réflexions interministérielles sont en cours pour en définir le périmètre et les fonctionnalités, sur la base de stratégies interministérielles ou ministérielles	<ul style="list-style-type: none"> • PMFAD3 en partenariat avec PMFAD2 pour les travaux interministériels 2019 • MMA fin 2020 	
10	RMA : Mettre en place un contrôle de gestion de la performance achat en lien avec la DAF et le CGDD, pour mieux estimer les économies d'achat (pas au seul coût d'achat) et comparer ces économies d'achats théoriques aux économies budgétaires réalisées.	Réflexion sur la mise en place d'un contrôle de gestion de la performance achat dans un contexte de réduction des moyens humains	<ul style="list-style-type: none"> • Parangonage EDUCNAT fin 2018 • Voir MINARM en 2019 • DAF en 2020 	

Les parties grisées sont réservées au CGEDD – Ne pas renseigner.

Contradictoire

Plan d'action du commanditaire

4/4

4. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ARILLA	Ghislaine	MTES / Secrétariat général	Cheffe du département des politiques ministérielles de fonctionnement et d'achats durable	29/03/18 07/06/18 et 27/07/18
AUFAN	Magali	MTES / Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Sous-directrice des affaires générales	07/09/18
BOUVEROT	Jean	Ministère des armées	Chef de la mission achats	10/07/18
DAVIES	Ronald	MTES / Secrétariat général	Chef du service des politiques support et des systèmes d'information Responsable ministériel des achats (RMA)	19/04/18 07/06/18 29/04/18
De ROMEMONT	Stanislas	MTES / Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)	Adjoint au sous-directeur de la gestion du réseau routier non concédé et du trafic	16/06/18
DE-JESUS	Elisabeth	MTES / Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Bourgogne Franche-Comté	Responsable du pôle finance et achat public Service transports	29/06/18
DENOUX	Laurent	Ministère de l'économie et des finances Mission ministérielle des achats	Responsable ministériel des achats	22/05/18
DUMAREIX	Yann	MTES / Bureau de l'exemplarité du service public	Chef du bureau SG/SEEID/REAE3	27/06/18
FABRE	Laurent	MTES / Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)	Chargé de mission d'audit au Pôle Méditerranée de la Mission d'appui au réseau routier national	06/08/18
FELTMANN	Laurence	MTES / Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement DREAL) Grand Est	Cheffe de pôle maîtrise d'ouvrage routière Strasbourg	19/06/18
FOLZER	Marie-Cécile	PFRA Grand Est	Directrice	06/09/18
GAUTHIER	Jean-Marc	MTES / Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer	Chef du bureau de la programmation et du financement	25/04/18

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		(DGITM)		
GIRARD	Pascal	MTES / Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Bourgogne Franche-Comté	Chef de service adjoint Service transports-mobilités	29/06/18
GREVOUL	Michel	Ministère de l'Action et des Comptes publics	Directeur des achats de l'État	18/04/18
GUYOT	Patrice	MTES / Secrétariat général	Adjoint à la secrétaire générale	19/04/18
HAMON	Morgan	MTES / Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)	Adjoint au chef du bureau des affaires financières et logistiques	17/04/18
HERSEMUL	Michel	MTES / Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)	Sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national	25/04/18
LE BOURGEOIS	Gaël	MTES / Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)	Sous-directeur des affaires générales et de la synthèse	17/04/18
LECHELON	Frédéric	MTES / Direction interdépartementale des routes ouest (DIRO)	Directeur	11/06/18
MARTIN	Caroline	MTES / Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Grand Est	Chef du pôle affaires financières	13/07/18
TALAGRAND	Céline	MTES / Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Grand Est	Correspondante achats	13/07/18
MAYOUSSE	Véronique	MTES / Direction interdépartementale des routes centre-est (DIRCE)	Directrice	20/06/18
MOALIC	Elise	MTES / Secrétariat général/Direction des affaires juridiques	Adjointe à la chef du bureau du droit de la commande publique	27/06/18
MOLA	Thierry	MTES / Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)	Adjoint au sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national	25/04/18
MORIN	Stéphane	Ministère de l'Action et des Comptes publics	Chargé de mission organisation achats et stratégie	18/04/18

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MOTARD	Christine	MTES / Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Chef du bureau de la comptabilité et des marchés	07/09/18 14h30
PATIN	Nicolas	MTES / Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)	Chargé de la sous-direction de la gestion du réseau routier non concédé et du trafic	16/06/18
RAVIER	Claudine	MTES / Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Bourgogne Franche-Comté	Cheffe du département finances Secrétariat général	29/06/18

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'État
BIEP	Bourse interministérielle de l'emploi public
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIB	Contrôle interne budgétaire
CIC	Contrôle interne comptable
CMA	Comité ministériel des acheteurs
CMVRH	Centre ministériel de valorisation des ressources humaines
CPER	Contrats de plan État-Régions
DAC	Direction d'administration centrale
DAE	Direction des achats de l'État
DAF	Direction des affaires financières
DAJ	Direction des affaires juridiques
DG	Direction générale
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIDD	Délégation interministérielle du développement durable
DIR	Direction inter-régionale des routes
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DIT	Direction des transports terrestres
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	Direction des ressources humaines
ENR	Énergies renouvelables
ETP	Équivalent temps plein
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
LT	Long terme
MAPA	Marché à procédure adaptée
MCTRCT	Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT)
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MLHD	Ministère du logement et de l'habitat durable
MMA	Mission ministérielle des achats

Acronyme	Signification
MT	Moyen terme
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
PFRA	Plate-forme régionale des achats de l'État
PME	Petites et moyennes entreprises
PMFAD	Politiques ministérielles de fonctionnement et d'achats durables
RFFiM	Responsable de la fonction financière ministérielle
RMA	Responsable ministériel des achats
RPA	Représentant du pouvoir adjudicateur
SAE	Service des achats de l'Etat
SD	Services déconcentrés
SG	Secrétariat général
SMO	Service de maîtrise d'ouvrage
SPSSI	Service des politiques support et des systèmes d'information

6. Les acteurs de la fonction achats

La conférence des achats de l'État, présidée par le secrétaire général de Gouvernement, délibère sur les grandes orientations de la politique des achats de l'Etat. Les SG de chaque ministère sont membres de la conférence.

La direction des achats de l'État (DAE) est placée auprès du ministre de l'économie et des finances, elle se substitue du fait de la publication du décret du 3 mars 2016, puis de la circulaire du Premier ministre du 19 juillet 2016, 2016 au service des achats de l'État (SAE), service à compétence nationale.

Ses missions :

- définir la politique des achats de l'État sous l'autorité du Premier ministre. Elle s'assure également de sa mise en œuvre, après concertation avec les ministères au sein de la conférence des achats ;
- élaborer en groupe de travail interministériel, après concertation interministérielle au sein du comité des achats de l'État, les stratégies interministérielles concernant les achats relevant d'une même famille ;
- conclure les marchés publics interministériels ou en confier la conclusion à un autre service de l'État, à l'Union des groupements d'achats publics, à une autre centrale d'achat public ou à un établissement public de l'État. Elle s'assure de la bonne exécution de ces marchés ;
- conseiller les services de l'État, et les établissements publics de l'État pour leurs stratégies d'achat ainsi que pour l'organisation de la fonction d'achat ;
- définir la stratégie de formation des acteurs de la fonction d'achat de l'État et piloter l'offre de formation en la matière ;
- proposer les mesures permettant de renforcer la professionnalisation des acteurs de la fonction achat et de structurer leur parcours professionnel dans le cadre d'une filière d'achats commune aux services de l'État et aux établissements publics ;
- animer le réseau social professionnel des acteurs de la fonction achat de l'État ;
- identifier et animer le réseau d'experts en achats des services de l'État ainsi que celui des établissements publics ;
- concevoir et piloter le système d'information des achats de l'État permettant, en particulier, une simplification, rationalisation et dématérialisation de la fonction d'achat ;
- rendre compte au Premier ministre et au ministre chargé du budget dans un rapport annuel des actions mises en œuvre dans les services de l'État, des établissements publics de l'État et des organismes ainsi que des résultats obtenus.

Les plate-formes régionales des achats de l'État (PFRA) sont chargées du pilotage régional des achats et de la mise en œuvre de la politique achat décidée, au niveau national, par la direction des achats de l'État (DAE), à ce titre elles peuvent passer des marchés interministériels locaux : régional, infra régional, (inter) départemental.

La fonction de responsable ministériel des achats (RMA) est exercée par le chef du service des politiques supports et des systèmes d'information (SPSSI), rattaché directement

à la secrétaire générale. En tant que chef de service, le RMA est également représentant du pouvoir adjudicateur (RPA) pour les marchés subséquents interministériels et les marchés qui relèvent du périmètre de fonctionnement de son service.

Par délégation de la Secrétaire générale, le RMA pilote et anime la fonction d'achats des services centraux et déconcentrés ministériels.

Tout projet de marché public d'un montant supérieur à un seuil déterminé doit :

- être recensé lors de la programmation pluriannuelle (couverture quatre années), 90 k€
- être soumis à son avis conforme afin qu'il vérifie l'adéquation du projet aux politiques interministérielles et ministérielles des achats et la mise œuvre des leviers environnementaux, sociaux, favorisant les PME et l'innovation, seuils de la commande publique pour les marchés de fournitures et de services et de 1 M€ pour les travaux
- doit faire l'objet d'une déclaration sur la performance à l'issue de la notification, dès lors que le marché dépasse un montant de 100k€.

Le RMA s'appuie sur l'expertise du département PMFAD qui représente la « mission achat » des MTES/MCTRCT Ce département est constitué de deux bureaux et d'une mission soit un total de 17 agents.

Le comité ministériel des achats (CMA) a été créé par décision ministérielle du 29 novembre 2013.

Il a pour mission de définir et de coordonner la politique d'achat des deux ministères en cohérence avec la politique des achats de l'État. En particulier, il valide et suit la réalisation des plans d'actions annuels des deux ministères présentés à la DAE.

Le CMA se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président (SG ou son adjoint). Son secrétariat est assuré par le RMA.

7. Les systèmes d'information en matière d'achats

1. Les outils interministériels :

- **Impact** est l'outil de mesure de la [performance des achats](#) : ce produit sera prochainement remplacé par un des modules de l'outil de pilotage APPACH.
- **L'Outil APPACH**, sera l'outil de pilotage de la phase amont de l'achat (avant la définition d'une procédure de consultation et de son DCE). Cet outil sera conçu en quatre modules : programmation des achats, performance des achats, pilotage des achats, et sourcing ; il comportera des fonctionnalités transverses, comme des restitutions, permettra une intégrité complète des données de l'achat durant cette phase, et communiquera avec la plate-forme des achats de l'État (PLACE).
- **La Plate-Forme des AChats de l'État**, [PLACE](#), est l'outil de dématérialisation des procédures d'achats des services de l'État. La politique ministérielle de son utilisation est définie par [la note technique du 2 août 2018](#).
- **L'Outil de Rédaction des Marchés de l'État**, [ORME](#), est l'outil de rédaction des pièces administratives des dossiers de consultation des entreprises (DCE), son utilisation est obligatoire pour les achats ministériels non métiers.
- **L'outil décisionnel achat**, [Chorus ODA](#), est l'outil d'analyse des dépenses d'achat, rassemblant des données issues de Chorus, de la base de données SIRENE... Il sert à l'élaboration de la cartographie des achats. Depuis fin 2018 son actualisation est au fil de l'eau.
- **La Base des Marchés**, [La BdM](#), est l'outil d'information de tous les acheteurs de l'État sur les marchés publics en cours d'exécution.

2. Les outils ministériels

- **Le Progiciel de Rédaction Administrative des Marchés** [PRAM](#) sert à rédiger les pièces administratives des dossiers de consultation des entreprises (DCE). Il est plus particulièrement conçu pour les achats métier du ministère. Une dérogation à l'usage d'ORME est accordée au ministère en conférence des achats de l'État du 13 octobre 2016 pour les marchés relevant des travaux.
- **L'outil de Gestion et d'Exécution des Marchés du Ministère de l'Écologie** [GEMME](#), est l'outil de dématérialisation du suivi de l'exécution des marchés et de la facturation dématérialisée des marchés de travaux, interfacé avec Chorus Pro.

