Le Guide de la modernisation de l'achat (SAE, 6 septembre 2013)

Catherine Prebissy-Schnall

▶ **To cite this version:**

Catherine Prebissy-Schnall. Le Guide de la modernisation de l'achat (SAE, 6 septembre 2013). Contrats Concurrence Consommation, 2013. hal-01812427

HAL Id: hal-01812427
https://hal.parisnanterre.fr/hal-01812427

Submitted on 30 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Le Guide de la modernisation de l'achat (SAE, 6 septembre 2013) », *Contrats Concurrence Consommation*, novembre 2013.

Catherine Prebissy-Schnall

Le SAE a eu la charge de rédiger le Guide de la modernisation de l'achat qui expose les principaux aspects de la transformation de la politique de l'achat public.

SAE, Guide de la modernisation de l'achat, 6 sept. 2013

Note : La circulaire du Premier ministre en date du 31 juillet 2013 (SG/n° 5669) relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics attire tout particulièrement l'attention des acheteurs sur la nécessité de renforcer la fonction achat afin de la rendre plus performante. Certes des progrès ont été accomplis dans la structuration de la fonction d'achat mais ce processus de modernisation reste encore à parfaire pour qu'elle puisse atteindre les différents objectifs qui lui sont assignés comme veiller à une meilleure maîtrise des dépenses publiques et à une plus grande efficacité énergétique, protéger l'environnement, faciliter l'accès des PME à la commande publique, promouvoir l'innovation, l'emploi et l'inclusion sociale et assurer les meilleures conditions possibles pour l'offre de services sociaux de grande qualité.

Face à l'importance des enjeux, le Premier ministre a confié au Service des achats de l'État (SAE) le soin de préciser les modalités de cette nouvelle forme de gouvernance. S'inspirant des modèles d'organisation performante mis en place dans les grands groupes, le SAE est un service interministériel à compétence nationale, créé en 2009 *(D. n° 2009-300, 17 mars 2009 modifié D. n° 2013-623, 16 juill. 2013 : JO 19 mars 2009 et 17 juill. 2013)*. Il a pour mission de concevoir puis de piloter les stratégies d'achats courants des administrations de l'État, en lien avec les correspondants identifiés dans chaque ministère et dans les préfectures de région, mettant ainsi l'accent sur la professionnalisation des acheteurs publics et sur le respect des bonnes pratiques. Comme pouvoir adjudicateur, il peut également conclure lui-même des marchés et renforcer la dynamique des ministères en tant que direction des achats « groupe ». Enfin, il mesure la performance des actions prévues et réalisées pour savoir si les besoins des services ont été correctement satisfaits au regard de la maîtrise de la dépense publique (V. *Rapport annuel d'activité 2012* : le SAE a permis 340 millions d'euros de gains réalisés sur les achats publics).

C'est pourquoi le SAE a eu la charge de rédiger le Guide de la modernisation de l'achat qui expose ainsi les principaux aspects de la transformation de la politique de l'achat public *(http://www.economie.gouv.fr/sae/)*. Sorti le 6 septembre 2013, ce rapport d'une quinzaine de pages est destiné à l'ensemble des administrations de l'État et à ses établissements publics. Très structuré, il développe la fonction achats dans toutes ses composantes (humaines, organisationnelles et méthodologiques). L'idée n'est pas ici de synthétiser l'ensemble du document mais de l'enrichir en s'attachant principalement aux outils capables de prendre en compte les objectifs prioritaires des politiques publiques et aux outils liés à la dématérialisation de l'achat qui obligent les acheteurs à suivre des formations adaptées et actualisées.

I. – Prendre en compte les objectifs des politiques publiques tout en produisant des gains économiques

Pour contribuer autant que possible aux objectifs de maîtrise de la dépense publique, le SAE a mis en place une méthode de mesure des gains communs à l'ensemble des ministres et des établissements publics. Adaptée aux différents types de projets, cette méthode s'appuie sur les meilleures pratiques observées dans les secteurs privé et public et permet de mesurer la performance de la fonction achat. Comme l'indique la seule annexe du Guide, « les gains achats mesurent la valeur ajoutée de l'acheteur dans une opération, c'est-à-dire ce qui a été fait *différemment et mieux que la fois précédente* grâce à son intervention. Pour cela l'acheteur travaille le plus en amont possible sur les projets avec les prescripteurs – ceux-ci restants maîtres *in fine* de l'utilisation de leur budget – en mobilisant des leviers tels que la standardisation, la mutualisation, le travail sur le juste besoin, la négociation ». Ces cibles de gains sont déclinées dans le plan d'actions achats ministériels, outil mis en place depuis 2011 par la SAE qui comporte la cartographie des dépenses, la définition des enjeux de progrès et les projets à lancer. Cette analyse va permettre de déterminer les postes de gisements d'économies tout en s'adaptant aux nouveaux défis de l'achat public.

Le Guide identifie, en effet, 6 objectifs prioritaires :

1) l'introduction de clauses sociales d'insertion avec une demande de la SAE de formaliser, par des conventions, la collaboration entre les acheteurs publics et les structures au sein desquelles sont employés les facilitateurs de clauses sociales d'insertion. Concernant cette politique de lutte contre la précarité, d'insertion des personnes éloignées de l'emploi ou en situation de handicap, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire du 25 juillet 2013 (art. 9) interroge sur l'obligation de critères de pondération « Responsabilité Sociale des Entreprises » systématiques dans les marchés publics pour favoriser la prise en compte d'objectifs sociétaux dans l'achat public. Quant au projet actuel de directive sur les marchés publics, il va permettre aux pouvoirs adjudicateurs d'avoir un plus large choix pour décider de la manière de dépenser au mieux et de la façon la plus intelligente les deniers publics : le prix le plus bas ne suffira plus comme critère d'attribution et les offres anormalement basses seront réellement traquées ;

2) l'intégration véritable des objectifs environnementaux dans les stratégies ministérielles avec une prise en compte quasi-systématique d'un critère tiré de l'empreinte carbone la plus faible possible ;

3) la promotion de l'innovation conformément au Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi adopté le 6 novembre 2012 qui fixe un objectif de 2% des achats des administrations auprès d'entreprises innovantes en 2020 (voir également la conférence sur l'achat innovant du SAE et de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGIS), 11 avril 2013, Bercy). En complément à ces dispositions, on peut ajouter l'exemple britannique où se développe, depuis 2011, un *Small Business Research Initiative* (SBRI) piloté par le *Technology Strategy Board* pour soutenir ses PME innovantes par l'achat public. Chaque année, environ 600 contrats sont signés (source : Institut Thomas More et cabinet de conseil CKS, « 150 milliards pour quoi faire ? 10 actions pour faire enfin de la commande publique un vrai moteur de croissance », avril 2013, p. 11) ;

4) Faciliter l'accès des PME à la commande publique. Si l'on raisonne en termes de montant des marchés, on constate, en effet, un net décrochage des PME notamment sur les marchés de l'État de plus de 4 ans (note de la DAJ, Place des PME dans les marchés publics en 2011, déc. 2012, p. 3). Le SAE insiste sur l'importance de favoriser la rencontre entre l'offre des PME et la demande publique, notamment par la voie de l'allotissement. Sur ce point, la position du

SAE peut paraître délicate dans la mesure où, en tant que pouvoir adjudicateur, il s'inscrit dans une démarche de globalisation de l'achat public par le recours des centrales d'achats. Sur cette question de la massification des achats et la place du SAE, le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi a apporté un éclairage intéressant *(JO Sénat 17 juin 2010, p. 1545)* : « bien que le Code des marchés publics n'en fasse nullement une obligation, le SAE examine, à l'occasion de chacun de ses marchés, si l'allotissement régional ne doit pas être privilégié, dès lors que des PME sont en situation de faire des offres économiquement plus avantageuses et que ceci correspond au besoin fonctionnel des services. Tel est déjà le cas de plusieurs marchés existants ou en préparation, par exemple dans les secteurs suivants : le nettoyage des locaux, la maintenance des ascenseurs, l'entretien des appareils de chauffage et de climatisation, les contrôles réglementaires des bâtiments, le fuel domestique, le gardiennage. Tel devrait être le cas, d'une façon générale, des marchés de prestations immobilières où la proximité est une condition indispensable de bonne réalisation de la prestation ». Depuis mars 2013, le ministère de la défense met en œuvre un « Pacte Défense PME ». Ce pacte implique différentes entités de la défense, les grands maîtres d'œuvre industriels et les entreprises. Il consiste à faciliter l'accès des PME et ETI (entreprises de taille intermédiaire) aux marchés de défense relevant des achats courants ou des systèmes d'armes. Une illustration de l'utilité de ce pacte a été apportée par une PME spécialisée en informatique et réseaux qui a remporté l'appel d'offres lancé par le ministère de la Défense pour un marché d'un montant de 93 millions d'euros. Au niveau européen, l'adoption prochaine de la nouvelle directive « Marchés publics » prévoit un allégement des formalités liées aux marchés publics et à leur exécution (recours aux déclarations sur l'honneur et extension de l'usage de procédures électroniques ; introduction d'un plafonnement des exigences relatives au chiffre d'affaires minimal du candidat pour répondre à un marché, fixé à deux fois le montant estimé du marché au lieu de trois). Les efforts ne vont pas encore vers la mise en place d'un *Small Business Act européen*. Sur ce modèle, la France avait pourtant instauré un dispositif expérimental de 5 ans incitant les acheteurs publics à traiter de façon préférentielle les PME innovantes *(L. n° 2008-776, 4 août 2008 de modernisation de l'économie)*. Elle a également facilité la constitution de groupements conjoints d'entreprises *(D. n° 2011-1000, 25 août 2011, art.17)*. Mais la mise en place de quotas reste encore une idée absente du déploiement de l'achat en faveur des PME *(http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/small_business_report_05_16_12.pdf* ;

5) Accélérer les délais de paiement : Dans son Guide, le SAE insiste simplement sur la nécessité de poursuivre le déploiement des moyens de paiement dématérialisés. Le projet de loi d'habilitation destinée à simplifier la vie des entreprises, présenté en conseil des ministres début septembre, vise à rendre progressivement obligatoire l'utilisation des factures électroniques entre l'État et ses fournisseurs. En pratique et selon les chiffres avancés par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), l'État reçoit chaque année 4 millions de factures et seules 6000 ont été adressées par voie dématérialisée au cours des cinq premiers mois de 2013. Or, la réduction du délai de paiement constitue un objectif prioritaire du gouvernement inscrit au point 3 du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi (réduction à 20 jours des délais de paiement de l'État d'ici 2017). Une attention soutenue est ainsi portée au respect des délais de paiement par le Médiateur des marchés publics ;

6) Développer la transparence des données publiques concernant les marchés en application de la feuille de route numérique du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques (entérinée lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013). Le Guide indique qu'il appartient à chaque acheteur de

fournir les informations concernant les marchés attribués, dans les délais prévus et en s'assurant de la qualité des informations fournies. Les fonctionnalités offertes par la plateforme des marchés de l'État (PLACE) doivent être utilisées et le SAE s'assurera de la transmission à ETALAB de ces informations en vue de leur publication sur le site data.gouv.fr. qui propose les données informatiques produites par l'administration française en accès libre (« Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques », 13 sept. 2013, *http://www.modernisation.gouv.fr .).*

II. – Professionnaliser les acheteurs publics notamment aux outils informatiques

Accroître l'efficacité, l'efficience et la transparence des systèmes de passation des marchés est un souci permanent. La mission du SAE est donc de rechercher des gains économiques par la professionnalisation des acheteurs, professionnalisation qui inclut naturellement la prise en compte de tous les objectifs vus ci-dessus. Levier essentiel de l'optimisation des achats par une mise en œuvre des bonnes pratiques, l'expertise des équipes s'est affirmée avec le développement de la dématérialisation et le déploiement de modes de travail communs (plateforme PLACE administrée par le SAE ; l'outil de mesures des gains IMPACT ; outil d'aide à la rédaction des marchés ORME ; outil décisionnel lié à CHORUS...). Toutefois, la dématérialisation requiert une adaptation des processus opérationnels pour bien développer la capacité d'innovation des équipes. Ce changement culturel prend nécessairement du temps et oblige à la mise en place d'une action de formation ciblée : « recenser précisément les populations achat au sein des missions nationales et régionales achat ainsi que celle des acteurs en proximité immédiate ; définir une offre de formation interministérielle permettant d'accompagner la montée en compétences des acheteurs ; aligner la stratégie interministérielle de formation sur les stratégies achat de l'État et des établissements publics à fort enjeu ». Un bilan des forces et des faiblesses permettra de dégager des axes de progrès en termes de ressources humaines. Dans le cadre de la réflexion sur les orientations stratégiques 2013-2015, l'objectif de formation vise au minimum 1500 acheteurs de l'État sur la période triennale.

Mots clés : Marchés publics. - Modernisation des achats publics. - Performance économique