

## Leçon n°1 - II Finalités d'une politique achat

**L'originalité d'une politique publique des achats est de combiner dans une logique qui va s'exprimer économiquement, trois approches distinctes bien que complémentaires : (8 pages).**

la sécurité juridique, la quête d'image politique positive et la recherche de nouvelles marges de manœuvre financières

## II - FINALITES D'UNE POLITIQUE ACHAT

Prises séparément, chacune de ces approches développe sa perspective ou sa dynamique propres : la légalité, la politique et la finance. Assemblées, elles se transforment comme autant de composantes nécessaires à la concrétisation d'une même réalité qui est la **compétitivité administrative**.

L'administration est un acteur essentiel dans l'univers économique par son pouvoir d'achat. Son comportement plus ou moins « incisif » dans ce domaine va rétroagir sur l'attitude des autres agents économiques que sont les entreprises dont les préoccupations sont semblables quant à leurs propres politiques d'achat mais qui repèrent parfois dans l'inexpérimentation des acheteurs publics des possibilités de récupérer des marges supérieures à celles consenties dans les rapports habituels entre entreprises « B to B » (Business to Business).

La politique des achats vise globalement à égaliser ce rapport et de ce fait devient donc un outil de rénovation des modes opératoires de l'administration au service de sa compétitivité. La matière administrative n'échappe plus au jugement de l'efficacité. L'action administrative est objet de réflexions de gestion en complément d'un statut exorbitant qui ne la met plus à l'abri des reproches des citoyens, qui ne la soustrait pas au devoir d'optimisation de ses moyens.

### A - La Sécurisation juridique

La recherche de la sécurité juridique répond au souci majeur de réaliser un acte d'achat dans des conditions de conformité au droit des marchés tant à l'amont de la procédure qu'au cours des étapes de passation du contrat mais également en termes de contenu ou de suivi d'exécution. A ces divers titres ; le droit des marchés publics constitue bien pour l'acheteur public le cadre de son intervention et ces règles dont la clarté se précise font partie de la panoplie des « savoir-faire » de l'acheteur public qu'il doit intégrer et qui se révèlent en fait plus précieuses que contraignantes pour réaliser un acte d'achat économiquement pertinent.

L'administration doit prioritairement évaluer que les actes d'achat en son sein sont bien conformes au droit pour d'une part éviter les coûts de gestion liés à la réformation de ces actes ce qui est une forme d'optimisation de sa compétitivité, et pour d'autre part inscrire son action dans le projet du code dont la relecture sur le thème des fins des règles qu'il véhicule est strictement économique. La sécurité juridique devient alors une garantie de l'efficacité de l'achat public, de son efficacité aussi.

## a) La couverture des besoins par des marchés

L'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics dans son alinéa 1 rappelle que les besoins des personnes publiques en matière de travaux, de fournitures et de services doivent être couverts par des marchés publics. Et l'alinéa 2 précise que tous les marchés doivent être passés dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

La première évaluation du manager sera de vérifier dans les volumes achetés la part de ceux qui satisfont réellement à ces principes moins pour sacrifier à une règle que pour avoir l'assurance que chaque acte d'achat aura été correctement économiquement « challengé ». Car en définitive, ce qui apparaît comme une contrainte inhérente au droit public des marchés, est en réalité une garantie que bien des acheteurs privés revendiquent dans leurs achats à savoir : une procédure claire, transparente de désignation et à la clé un contrat lisible qui fixe indubitablement les droits et devoirs de chacun.

Le besoin de rapidité ou le faible montant de l'achat souvent allégués pour se soustraire à ces principes rend l'achat moins douteux au regard du droit qu'au plan de son efficacité économique, donc de sa compétitivité. Or le code affiche le fondement de son existence et de son utilité sans ambiguïté dans la promotion de cette compétitivité lorsqu'il affirme que « **ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics** ».

Il est donc de l'intérêt de l'administration de réaliser ses achats conformément à un droit dont les fins sont exclusivement orientées sur l'« **ECONOMIQUE et la GESTION** »

## b) L'économie au cœur de la commande publique

En tant qu'agent économique l'administration situe son action dans le champ de la concurrence lorsqu'elle se comporte comme un acheteur. Elle est engagée à procéder selon les mêmes méthodes que dans le secteur privé dont elle ne se différencie pas à ce stade.

L'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 toujours précise que les principes rappelés ci-dessus exigent :

- la définition préalable des besoins ;
- le respect des règles de publicité et de mise en concurrence ;
- le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Ces trois éléments sommaires dans leur expression, indiquent cependant clairement la direction voulue par les pouvoirs publics qui est de permettre à l'achat public d'être aussi compétitif que peut l'être l'achat privé en recourant aux mêmes concepts d'achat et en laissant, notamment avec l'exhaussement du seuil de la procédure d'appel d'offres à 135 ou 210 K€, aux administrations le choix des méthodes pour mieux connaître les besoins, stimuler de façon optimale la concurrence et choisir les meilleurs produits ou prestations au juste prix.

La politique publique des achats va, dans ce contexte favorable, avoir pour objet de définir ces méthodes dans le cadre défini par le code. Le droit des marchés publics, loin d'être le repoussoir longtemps perçu, favorise au contraire la recherche de l'efficacité, et son respect au titre de la sécurité juridique stimule le réflexe gestionnaire. Tout est

dans sa correcte application : le droit, tout le droit mais au service de la bonne gestion.

## B - L'image politique

Initier, rénover une politique publique des achats peut relayer la volonté d'une administration, encore plus significativement dans l'univers des collectivités locales, d'une conquête ou d'une reconquête de la confiance du monde de l'entreprise.

Dans ce cas de figure, le déclenchement est la désaffection des entreprises à répondre aux consultations de la personne publique constatée lors de l'examen des candidatures.

Il est conseillé, dans la phase de pré-diagnostic sur les finalités de la politique achat de **vérifier statistiquement les taux de réponse aux différentes procédures** lancées par l'administration. La faible attractivité des consultations de la personne publique peut être liée à un déficit d'image de la collectivité publique tant au niveau de la qualité des consultations soumises qu'au plan de la suspicion sur leurs issues. Dans tous les cas, c'est la performance de la mise en concurrence qui est mise en cause qui atteint directement la légitimité du dirigeant public et qu'il convient de restaurer. A ce titre, la dimension juridique est très étroitement liée à l'aspect économique de la commande publique.

Mais la politique achat peut se révéler être plus positivement un formidable levier de communication de la stratégie financière de l'exécutif en direction des citoyens. Elle va pouvoir agir sur deux registres en fonction du contexte financier de la personne publique (ainsi qu'il sera décrit dans le paragraphe suivant), soit la restauration d'une situation financière délicate, soit la présentation d'une politique de développement avec ses moyens de financement associés. Elle devient alors une composante de la communication politique qui va avoir pour cible deux catégories de citoyen, les ménages et les entreprises, dont la perception des intérêts ne sont pas forcément complémentaires.

En conséquence, si la politique achat d'une collectivité publique peut être associée à de la promotion d'image positive, il convient d'être précis dans l'énoncé des composantes de cette communication, donc déterminer exactement **la finalité politique** de cette action globale sur les achats.

Mettre la politique achats au service d'une finalité politique revient à afficher le sérieux de la gestion au service du développement local. Cependant, le contenu d'une politique qui joue sur les prix est porteuse d'interrogations à la fois pour les milieux économiques et les citoyens.

Trois grands débats doivent être maîtrisés dans la présentation.

### a) Arbitrage Impôt/Economie locale

Une telle politique qui vise à augmenter les marges financières de l'administration conduit corrélativement à diminuer les marges bénéficiaires des entreprises.

Dans le cycle financier des administrations notamment locales qui maîtrisent la régulation Charges/Produits, à l'optimisation de la dépense achat peut correspondre la faculté de jouer sur le niveau de l'impôt. Dans la communication financière, il devient possible de justifier la **stabilité** du niveau de pression fiscale voire son **abaissement**

par l'annonce d'une politique incisive sur les prix. Le bénéficiaire direct est le citoyen, qu'il soit le contribuable ménage ou entreprise.

Toutefois, le contribuable entreprise se trouve, dans le discours, placé entre la possibilité d'envisager une diminution de son impôt économique à terme, et l'enregistrement d'une baisse de sa marge immédiatement réalisée sur la commande publique.

**La communication sur ce sujet doit, en conséquence, être prudente et bien préparée en explorant toutes les composantes stratégiques de l'emploi des marges financières ainsi dégagées.**

La rigueur de gestion est, dans le contexte politique et économique de refus d'augmentations supplémentaires des prélèvements obligatoires, un signe fort du sérieux gestionnaire auquel le contribuable est en général sensible. Si ce discours peut également séduire les milieux économiques nationaux habitués à stigmatiser le poids de l'impôt pénalisant l'activité économique, il affecte aussi directement les prix de vente et peut menacer au premier chef les comptes des entreprises locales notamment petites et moyennes.

Sans oublier que l'affirmation du jeu naturel de la concurrence peut également être un facteur déstabilisant de la structure d'approvisionnement habituelle.

## **b) Arbitrage Politique de Gestion/Politique d'Investissement**

La maîtrise, dans ce contexte, du discours sur l'emploi des ressources ainsi dégagées est le corollaire indispensable à la communication politique.

**Ne pouvant afficher des profits à redistribuer, l'administration doit communiquer clairement sur la destination des marges de manœuvre récupérées.**

Deux possibilités s'ouvrent non exclusives l'une de l'autre :

- d'un côté, la marge est directement utilisée par les services qui l'ont réalisée. Ils ont alors « carte blanche » pour diversifier la dépense achat et valoriser qualitativement le fonctionnement du service qu'ils ont en charge. L'économie profite immédiatement au plan opérationnel ;
- d'un autre côté, l'économie est épargnée en vue de financer la politique de développement des services publics de la collectivité. L'économie est alors affectée à la régulation des grands équilibres des comptes de la collectivité.

### **Recommandation**

Quel que soit le choix envisagé, qui sera analysé au plan interne de l'organisation ultérieurement, il convient d'expliquer au citoyen que cette politique profite aux entreprises en définitive par l'augmentation finale de l'offre publique tant en investissement qu'en fonctionnement.

## c) Ouverture de la commande publique

La politique des achats est également porteuse, dans le champ politique, d'un débat ambigu au plan économique sur l'ouverture de la concurrence.

Dans l'environnement économique actuel, l'économie de marché appelle la stimulation de la concurrence dont doit profiter aussi l'administration. La réalité du jeu économique de la concurrence suppose toutefois qu'elle soit authentiquement ouverte. A nouveau le discours sur la concurrence peut séduire les milieux économiques quand il met en perspective l'accès à la commande publique pour **toutes** les entreprises. Or, dans la manière dont est structurée la réponse économique à la commande publique, il est clair que le tissu économique local, avec son réseau de PME/PMI profite directement et traditionnellement de celle-ci. Une vraie politique des achats va chercher la qualité des produits et des services aux prix les plus compétitifs. Elle ne réalise pas d'arbitrage entre le local, le national voire l'international. Le code lui interdit au nom de la logique économique précisément.

Le dirigeant public doit alors être capable de gérer cette ambiguïté dans la mesure où la politique achat véhicule une image aux antipodes du « protectionnisme » local.

### Recommandation

Le contact avec les organismes consulaires, les organisations professionnelles doit être envisagé pour expliquer l'état d'esprit de cette politique, ses tenants et ses aboutissants.

## C - Impératifs financiers et économiques

Le cœur de la réflexion sur la mise en œuvre d'une politique achat réside dans la mobilisation de la finalité financière de celle-ci.

Le but essentiellement poursuivi dans le recours à une politique des achats dans l'univers public est de dégager des marges de manœuvre financières à partir de l'optimisation des moyens de la collectivité.

Elle peut donc, parce qu'autonome dans son objet, être engagée indépendamment d'autres réflexions plus immédiates sur l'optimisation des actions elles-mêmes. Leur combinaison se révélera toutefois plus efficace encore.

L'action sur les prix et son évaluation n'est pas aisée parce qu'elle constitue souvent une des composantes du management global. Il convient cependant de bien analyser, à travers l'étude de la connaissance des déterminants financiers de la collectivité, le type de contribution financière possible de la politique achat, autrement dit d'évaluer correctement la réponse que la politique achat va apporter à la problématique financière de l'administration en question.

**Cette analyse financière préalable est fondamentale pour déterminer le but précis poursuivi, régler les niveaux d'objectifs à atteindre par cette politique, caler les contenus de la communication financière envisagée plus haut et**

## **préparer la mobilisation des acteurs qui fera l'objet du chapitre II « Implication des acteurs ».**

Dans cette méthode toute la réflexion part de l'analyse financière rétrospective et prospective de l'administration. Les évolutions récentes de l'administration d'Etat dans le domaine de la responsabilité financière, l'autonomie financière des collectivités locales ou des établissements publics autorisent de mieux en mieux la mobilisation autour de cette problématique qui vise à promouvoir la compétence de gestion des dirigeants publics.

Sans outil d'analyse financière, le pilotage de gestion se fait « à vue » et la détermination de la place de la politique achat comme levier de rationalisation de cette gestion devient « impressionniste ». Engager la politique achat dans un tel environnement, c'est assurément aller à l'échec. Il est alors prudent **ou** de s'abstenir **ou** de constituer préalablement les agrégats globaux qui vont permettre de situer le problème.

La politique achat s'inscrit, à son niveau, dans la résolution de quatre types de problèmes.

### **a) Redresser une situation financière délicate**

La découverte, à l'analyse, d'une situation financière saine limite l'intérêt d'une mobilisation comme celle que va suggérer la mise en place d'une politique achat.

En revanche, deux hypothèses financières plus préoccupantes peuvent justifier la réflexion sur l'intérêt d'une politique achat : le cas de ce que les financiers appellent « l'effet de ciseau » et le cas plus désespéré du budget en déséquilibre.

- Le 1er cas est annonciateur de difficultés ultérieures dans la mesure où il est constaté que la croissance des dépenses est inférieure à la croissance des recettes. Cette tendance, à l'aune du développement des responsabilités locales, est une tendance lourde dont l'inflexion ne peut seulement résider dans une recherche permanente de recettes supplémentaires notamment fiscales. Une action sur les achats va pouvoir s'inscrire dans une stratégie structurelle à long terme d'optimisation des dépenses afin d'aligner la croissance des dépenses sur celles des recettes. Ce faisant, en calculant l'écart entre ces deux croissances, le montant de l'économie à réaliser est arithmétiquement déterminé. Il convient alors de le confronter aux possibilités d'économies sur les achats dont la détermination sera étudiée dans la Leçon n°2 pour fixer l'objectif de cette politique. La seule politique sur les prix peut ne pas suffire. Il faudra alors la combiner avec d'autres politiques d'économies dont le rendement peut être plus significatif notamment dans le domaine de la masse salariale.
- C'est également la combinaison de plusieurs politiques d'économies qui assurera le redressement dans le 2ème cas évoqué. La politique des achats constitue là un des ingrédients du rétablissement dans une mesure qui ne sera pas forcément majeure comparativement à l'assainissement de la dette, nouvelle définition du périmètre des activités, la reconfiguration de la masse salariale, mais dont la vertu principale sera qu'elle constitue un excellent moyen de sortie du dispositif de redressement. En effet, par son caractère structurel, la politique des achats se prolonge au-delà des situations exceptionnelles pour exprimer la politique de rigueur budgétaire. Elle n'admet aucun relâchement qui est le symptôme de toutes administrations qui ont vécu des périodes aussi difficiles et inscrit l'effort dans la durée. Son utilité sort

ainsi renforcée.

## **b) Dynamiser l'autofinancement**

Dans cette perspective, la politique achat devient un moyen de gestion au service de la politique de développement de la collectivité.

Les marges de manœuvre dégagées par cette politique incisive sont systématiquement épargnées et viennent, dans les comptes des collectivités locales, augmenter directement l'épargne de gestion. Elles contribuent ainsi à l'alimentation de l'autofinancement de l'investissement.

Par cette dynamisation non seulement la collectivité publique recourt moins à l'emprunt mais en plus lorsqu'elle y fait appel sa signature est crédibilisée.

## **c) Amortir l'effet de l'investissement**

De la même manière, l'action sur les achats est d'autant plus importante que les effets des politiques d'investissement sont bien souvent, dans le contexte du développement des services publics, de générer des dépenses de fonctionnement nouvelles dans les postes achats. Ainsi, par exemple, en est-il, pour les communes, des travaux dans les domaines des écoles et dans les équipements de petite enfance, pour les régions dans les lycées.

La politique achat constitue le frein nécessaire à la croissance de ces dépenses induites. Il peut être envisagé de caler une stratégie financière basée sur des objectifs d'autofinancement des dépenses nouvelles et fixer ainsi le niveau des économies à atteindre. Le manager devra alors vérifier si la politique achat est susceptible, et dans quelle mesure, de participer au financement de ce type de dépenses.

## **d) Stimuler la productivité administrative**

L'analyse visée ici est celle du calcul du prix de revient des services publics.

Il est aujourd'hui admis que le service public, s'il reste un concept structurant du fonctionnement de la société française, ne peut plus être proposé à n'importe quel coût.

L'arbitrage sur le prix de revient comme facteur décisif de développement quantitatif et/ou qualitatif du service public est une préoccupation constante du manager public. La politique achat devient, dans la décomposition de la structure du prix de revient de chaque action publique, le levier immédiat d'amélioration de la productivité administrative dans la mesure où l'inflexion de la politique salariale est beaucoup plus lente dans l'administration.

Sur le même sujet

- *Efficiences de la fonction achat* L'évaluation du besoin. Rubrique Réformer
- *Efficiences de la fonction achat* La sélection des candidatures. Rubrique Réformer
- *Organisation de la stratégie achat* Leçon n°3 - Introduction. Rubrique Réformer
- *Organisation de la stratégie achat* Leçon n°2 - Introduction. Rubrique Réformer
- *Organisation de la stratégie achat* Leçon n°2 - I Réalisation d'un diagnostic achat. Rubrique Réformer

Mots-clé pertinents  
management de l'achat

[contact](#) | [accueil](#) | [présentation](#) | [crédits](#) | [mentions légales](#)

achatpublic.info