

## **Leçon n°2 - III L'élaboration de la stratégie d'achat globale**

### **Synthèse sur l'élaboration de la stratégie d'achat globale (13 pages).**

#### **III - L'ELABORATION DE LA STRATEGIE D'ACHAT GLOBALE**

Ainsi qu'il a été annoncé dans la recommandation initiale de la présente Leçon n°2, **l'élaboration de la stratégie globale doit aller jusqu'à l'énoncé clair, précis et jalonné dans le temps** des actions à mener et des responsabilités des acteurs de l'entreprise dans la conduite du changement. C'est le Plan global de mise en œuvre.

Ce plan de travail, outre la présentation de l'organisation de la montée en charge de la politique achat de la collectivité, nécessaire dans tout processus de changement, fait la démonstration de la capacité de cette politique à atteindre les objectifs fixés.

Le Plan Global de Mise en Oeuvre (P.G.M.O.), doit convaincre le décideur que la réussite de la politique achat passe par des étapes dans lesquelles il aura sa « partition » à jouer. Il lui permet de vérifier que tous les acteurs seront mobilisés et comment, dans quel calendrier.

Le P.G.M.O. constitue le REFERENTIEL de la conduite du changement qui, bien entendu, évolue de manière pragmatique à la faveur des éléments de la conjoncture de la collectivité mais qui reste l'outil de pilotage jusqu'à l'épanouissement de cette politique.

#### **A – La mobilisation générale sur la mise en œuvre**

##### **a) Les facteurs clés de la réussite du projet**

###### **Recommandation**

Le projet rentre dans sa phase opérationnelle. L'ensemble des analyses préalables est bouclé. Il est dès lors possible de saisir le Comité stratégique sur les enjeux de la conduite du projet.

5 facteurs clés de réussite de cette conduite du changement doivent être réunis :

- un pilotage de la démarche au plus haut niveau de l'organisation ;
- une équipe projet bien identifiée et une structure de pilotage claire et lisible ;
- un plan de communication ;
- des règles du jeu claires sur le partage des gains issus de l'économie ;
- une implication large de tous les acteurs de l'organisation.

## **b) Un pilotage serré**

### 1) Le Comité stratégique

L'importance de la mise en œuvre de la politique achat justifie que le Comité stratégique change de nature. Composé initialement des dirigeants techniciens, il passe à une composition plus politique qui, dans le monde des collectivités locales, signifie la présence des élus.

Il est, en conséquence, proposé une nouvelle composition du Comité stratégique qui fait apparaître l'élu en charge des achats et des marchés, président du Comité, l'élu en charge des Finances et du Contrôle de gestion et le Directeur général de l'administration.

Ce Comité stratégique valide les options stratégiques et les grandes orientations tactiques. Il se réunit, dans les premiers temps tous les 2 mois.

### 2) Le Comité de pilotage

Il est spécialement créé pour la mise en œuvre et pour des raisons d'efficacité s'apparente au Groupe de Direction générale.

Cette politique ayant des impacts sur toutes les composantes de l'organisation, il est prudent d'impliquer les Directeurs généraux adjoints dans la mise en œuvre du projet de façon régulière.

La difficulté majeure de l'introduction des politiques novatrices est l'inertie de l'administration, prolongement d'un scepticisme naturel à l'idée de changement. Ce scepticisme est aussi partagé par les membres de la Direction générale et c'est, dès ce niveau qu'il doit être ébranlé.

Plus positivement, l'association des membres de la Direction générale est également pour le Dirigeant l'occasion de mobiliser son encadrement sur une politique stimulante en terme de renouvellement des méthodes de rationalisation de la gestion des moyens de la collectivité.

Le Comité de pilotage est saisi, dans la phase de démarrage, tous les mois dans la formation classique du Groupe de direction (pas d'officialisation ni de dramatisation excessives parce qu'il convient que cette politique soit assimilée aux autres politiques opérationnelles alimentant traditionnellement les ordres du jour des réunions régulières du Groupe de Direction).

En revanche, le Groupe de direction prend toutes les décisions importantes et suit le déroulement du projet.

### c) L'équipe projet de mise en œuvre bien identifiée

Le Comité technique qui a assuré le pilotage de la période de réflexion sur la conception de cette politique des achats met en évidence les ressources nécessaires à la conduite du projet.

#### 1) Le chef de projet

Le chef de projet alors pressenti peut-être confirmé dans le statut de responsable des achats. Si cette confirmation ne pouvait être envisagée, le chef de projet doit proposer un candidat, ce qui suppose que la mission du chef de projet inclut cette tâche.

Il est, en effet, conseillé qu'à ce stade, le pilote de la mise en œuvre de cette politique soit le futur Responsable des achats de la collectivité pour qu'il puisse asseoir sa légitimité sur la construction de la fonction achat qui en découle.

#### **Mise en garde**

De ce point de vue, il est recommandé de privilégier le recrutement en interne de cette ressource dans la mesure où la novation d'une politique des achats, largement déjà empruntée aux techniques du secteur privé, risque par un recrutement externe, et notamment dans le secteur privé, d'attirer encore plus de méfiance de la part des acteurs de l'organisation.

Il convient de gérer l'introduction de cette politique de manière prudente, ce qui ne signifie pas sans vigueur, mais plutôt identitaire. La greffe d'une telle action volontariste ne peut prendre que si les acteurs de la collectivité ont le sentiment que leur langage, leurs préoccupations, leurs enjeux, leurs « savoir-faire » et « savoir-être » sont reconnus c'est-à-dire respectés.

Il est proposé dans le document joint un profil de poste du Directeur des achats.

#### 2) Un expert en organisation

Un **expert en organisation** doit être mobilisé. Cette ressource fait souvent défaut dans la gestion de la conduite du changement et elle cependant **fondamentale** pour épauler l'expert achat désigné chef de projet.

La restructuration de la fonction achat de la collectivité, à la clé de cette politique, nécessite que les Directions opérationnelles se sentent soutenues dans la prise en charge de cette

fonction. Il ne suffit pas de décréter que la collectivité mène une politique achat et se réorganise pour cela pour que, de façon spontanée, toute la ligne hiérarchique soit en phase.

L'introduction de la politique achat dans les Directions impose qu'une analyse précise des capacités à la « digérer » soit engagée au plus près du terrain, en relation étroite avec chaque directeur. Ce travail est partagé entre le Directeur de achats qui n'est pas forcément un spécialiste de la matière organisationnelle, même s'il doit posséder une forte sensibilité aux questions d'organisation et de management, et l'expert en organisation.

Il assumera sous l'autorité du Directeur des achats, en particulier, une mission générale de supervision de la rédaction des procédures et des processus achat de la collectivité en liaison avec le service juridique et marchés.

Cet expert en organisation jouera également le rôle d'interface avec l'ensemble des composantes de la Direction du Personnel et des Ressources Humaines pour caler les étapes de la mise en place de la fonction achat à la Direction des achats et dans les Directions Opérationnelles et notamment avec le service de la Formation pour l'organisation des sessions de formation.

### 3) Un expert en communication

Un **expert en communication** du service de communication interne sera mobilisé pour concevoir, réaliser et suivre le plan de communication interne qui jalonnara toutes les étapes de la mise en place de la fonction achat dans la collectivité.

L'équipe de mise en œuvre gère le projet et est responsable de son avancement devant le Comité Stratégique et devant le Comité de Pilotage.

#### **Recommandation**

Il est vivement conseillé que le Directeur général investisse du temps au démarrage de cette politique. Cet engagement est fondamental pour que les services identifient correctement le niveau des enjeux de la politique engagée au sommet de l'administration.

Cet investissement peut revêtir 3 aspects majeurs :

1) Il rencontre, dans un point hebdomadaire, le Chef de projet pour évaluer l'état d'avancement du projet dans l'ensemble des composantes du P.G.M.O. tel que décrit plus bas.

2) Il rencontre, à la demande du Chef de projet, les acteurs privilégiés du lancement de cette politique dans les secteurs d'achat prioritaires.

3) Il anime personnellement les réunions générales de mobilisation décrites dans le plan de communication.

#### **d) Un Plan de communication pertinent**

##### **Rappel préalable**

Sera considéré pertinent le Plan de communication qui respectera les indications rappelées dans la Leçon n°2 « Implication des acteurs ».

Le Plan de communication est une pièce du dispositif de pilotage global qui doit donner la lisibilité dans le temps des actions de mobilisation de tous les acteurs de l'organisation tels que décrits dans la Fiche susmentionnée.

L'élaboration de ce Plan résulte de toutes les analyses précédentes relatives à l'évaluation du degré de maturité de l'organisation réalisées pendant la phase de diagnostic d'une part, et consécutives à la construction de la stratégie achat de la collectivité d'autre part.

Les cibles sont désormais connues dans leurs forces et faiblesses et les messages à faire passer formalisés tant au niveau des finalités que des objectifs de cette politique achat.

Il reste à organiser le déroulement de la communication pour que l'adhésion des différents niveaux d'interlocuteurs soit obtenue logiquement. Lancer un message à une catégorie d'acteurs avant l'autre peut se révéler catastrophique. Exemple : communiquer aux acheteurs des Directions Opérationnelles sans mobilisation préalable des Directeurs.

Cette communication ne peut être stéréotypée, mais doit être adaptée dans des discours propres à chaque interlocuteur et restituée dans le contexte de travail quotidien.

Il est proposé un exemple d'enchaînement dans le tableau joint qui ne reste qu'un exemple à adapter selon le contexte de la collectivité. Aucun modèle ne peut, dans ce domaine, être préconisé. Tout doit être ramené à l'environnement propre de l'administration, son histoire, ses enjeux, sa culture.

Le Plan de communication devra en permanence être adapté aux circonstances et réactions de telle ou telle catégorie d'acteurs avec le souci constant, d'explication sur les thèmes non négociables du projet ou de la négociation sur ceux qui le sont notamment, les moyens, les délais de mise en œuvre.

Le Plan de communication valorise la totalité des véhicules de communication dont est dotée la collectivité et privilégie les lieux traditionnels du travail des services ou les instances déjà existantes.

<b>Actions/activités</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Acteurs concernés</b>	<b>Véhicules de communication</b>	<b>de Calendrier</b>	<b>Responsable</b>
Présentation finale aux Délégués	Conclusions sur l'organisation ; rôle des Délégués dans le processus	Délégués	Groupe de Direction Rencontres individuelles Séminaire	J J + 2 à 4 semaines J + 1 mois	DGS et équipe projet
Présentation aux Directeurs Délégués	Conclusion sur l'organisation ; rôle des Directeurs dans le processus	Directeurs	Comité de délégation	J + 3 semaines	Délégués et équipe projet
Présentation aux Elus	Présentation de l'organisation et des catégories prioritaires	Adjoints	Conseil des Adjoints	J + 3 semaines	DGS
Annonce de la nouvelle organisation à la Ville	Présentation de la nouvelle organisation des Achats	Partenaires sociaux	CTP (+réunion de concertation)	J + 1 mois	DGS

Présentation aux responsables de service et prescripteurs	Présentation de l'organisation et des catégories prioritaires	Tous les employés	Réunion des Chefs de service par Direction  Journal interne  Intranet	J + 1 mois  J + 2 mois  J + 2 mois	Directeurs  Equipe projet  Communication interne
Présentation aux acheteurs	Présentation de l'organisation et des catégories prioritaires  Présentation des formations aux techniques d'achat	Acheteurs décentralisés	Partie 1 du plan de formation  Rubrique Intranet  E-mails ciblés	J + 2 à 3 mois	Directeurs  Equipe projet  DPRH  Communication interne

### Recommandation

Faire rentrer la politique achat dans le quotidien des services, c'est en parler avant tout dans la banalité du travail de tout un chacun.

### e) Des règles du jeu claires sur le partage des gains issus de l'économie

L'interrogation majeure des services lorsque la finalité financière de la politique achat est mise en avant, est celle du bénéfice financier tiré des économies potentiellement réalisables.

Il a longuement été décrit dans la [Leçon n°2](#), les facteurs de réticence des services à s'emparer d'une politique novatrice dont la capacité virtuelle à obtenir des économies rend plus d'un individu sceptique.

Encore plus difficile est rendu le travail de conviction quand plane sur le projet une ambiguïté sur les intentions de la Direction relatives au partage des bénéfices de cette politique.

L'introduction de cette politique suppose, on l'a vu, des efforts à consentir de la part des acteurs de l'organisation mais qui ont un prix. Il a été conseillé de bien communiquer sur les avantages et inconvénients générés par cette politique pour chaque catégorie d'acteurs dans leurs domaines de compétence.

Il reste que la sphère d'influence des services dans les collectivités publiques est essentiellement concentrée dans l'utilisation autonome des crédits budgétaires- achat et subventions- (les crédits de masse salariale étant la plupart du temps gérés en central et avec une forte inertie), obtenus souvent de haute lutte en période d'arbitrage budgétaire.

Il ressort de cette conception relativement « patrimoniale » des crédits budgétaires que la moindre action sur l'évolution de ces crédits voire même sur leur utilisation est perçue comme une ingérence difficilement tolérable et en définitive comme la remise en cause de l'intérêt du métier de manager public d'une Direction.

L'ambiguïté sur les intentions du Dirigeant public dont la politique achat relaie la stratégie pourrait alors avoir un effet dévastateur sur la conduite de cette politique donc sa réussite voire sur la légitimité même dudit Dirigeant.

Il est préférable, en conséquence, d'être clair sur la nécessité financière de la politique achat et de négocier en amont les conditions de l'affectation des économies quand elles apparaîtront.

C'est pourquoi, à ce stade du projet, la Direction générale doit se mettre en mesure de proposer des scénarios relatifs au profit tiré des futures économies qui vont de l'absence de redistribution à la redistribution de tout ou partie des gains.

A titre d'exemple voici des options possibles :

#### **OPTION 1 - Pas de redistribution**

La totalité des gains réalisés par les Directions est conservée par la Direction Financière

Ces gains sont affectés au financement des actions prévues dans le plan de mandat

#### **OPTION 2 - Affectation des surplus à l'excédent**



Lorsque les gains observés excèdent les prévisions initiales (après mutualisation, c'est à dire en compensant les « + » et les « - » sur l'ensemble des catégories), ils viennent grossir l'excédent de l'année n+1

Les Directions responsables de cet excédent verront leurs demandes étudiées d'un œil favorable lors des discussions sur le contenu des Décisions Modificatives de l'année n+1

### **OPTION 3 - Redistribution des gains qui excèdent les objectifs initiaux**

les gains réalisés par les Directions conformément aux objectifs déterminés lors de la discussion budgétaire sont conservés par la Direction Financière

En cas de dépassement des objectifs, le surplus est laissé aux Directions la première année. Celles-ci l'utilisent comme elles le désirent.

A partir de la deuxième année de réalisation de l'économie, les gains reviennent à la Direction Financière

### **OPTION 4 - Redistribution d'une partie des gains la première année**

Les gains réalisés sont partagés la première année entre les Directions et la Direction Financière, dans une proportion à définir (ex. 20% / 80%)

La seconde année, la totalité des gains revient à la Direction Financière

#### **RAPPEL**

Une fois encore, on ne saurait trop insister sur la nécessité de rapporter les hypothèses formulées ci-dessus au contexte financier de la collectivité qui se lance dans cette politique.

#### **f) Une implication large de tous les acteurs de l'organisation assurée**

Tous les étages de la pyramide de l'organisation doivent être mobilisés et le Dirigeant public devra disposer d'un outil de lecture simple d'évaluation du degré d'implication de chaque niveau d'acteurs.

<b>Les acteurs</b>	<b>Degré d'implication</b>	<b>Bénéfices</b>
--------------------	----------------------------	------------------

Elus	<p>l'Exécutif politique est convaincu de la nécessité ;</p> <p>l'Exécutif politique accepte les règles du jeu financières au moment des arbitrages budgétaires.</p>	<p>Assurance d'une bonne gestion et réalisation du plan de mandat</p> <p>Respect de l'exigence de développement durable</p> <p>Elévation de la collectivité au rang de collectivité modèle</p>
Equipe de Direction	<p>la Direction générale alignée sur l'ambition à atteindre ;</p> <p>la Direction générale donne l'exemple ;</p> <p>la Direction générale relaie efficacement le message de mobilisation.</p>	<p>Assurance d'une bonne gestion</p> <p>Meilleure maîtrise des budgets Achats et réalisation plus aisée du plan de mandat</p> <p>Elévation de la collectivité au rang de collectivité modèle</p>
Directeurs des Directions acheteuses	<p>les Directions acheteuses se sentent bien les maîtres d'œuvre du changement ;</p> <p>les Directions acheteuses se sentent responsabilisées sur la réussite du projet.</p>	<p>Meilleure maîtrise des budgets Achats et nouvelle autonomie dans la détermination des économies : facilitation de la discussion budgétaire</p> <p>Réduction du nombre d'interlocuteurs Achats</p>
Directeurs de services	<p>les Directeurs ont compris les enjeux, les règles du jeu de l'achat (procédures/processus) ;</p> <p>les Directeurs se sentent impliqués dans la nécessité du challenge de leurs</p>	<p>Existence d'une structure centrale étoffée (achats et juridique) chargée d'aider les acheteurs à réaliser leurs objectifs</p> <p>Clarification des rôles et</p>

	besoins.	des procédures
Acheteurs	<p>les acheteurs voient la démarche achat comme un progrès de leur travail ;</p> <p>les acheteurs sont convaincus par les enjeux de la démarche ;</p> <p>les acheteurs sont valorisés par les succès de la démarche.</p>	<p>Acquisition d'une meilleure compétence en matière d'achat</p> <p>Existence d'une structure centrale étoffée (achats et juridique) chargée de les aider</p>
Prescripteurs	<p>les prescripteurs connaissent l'enjeu du challenge des besoins comme facteur essentiel d'économie ;</p> <p>les prescripteurs sont prêts à jouer le jeu.</p>	
Approvisionnementneurs	<p>les approvisionnementneurs sont mobilisés sur l'achat en Marchés publics ;</p> <p>les approvisionnementneurs se sentent acteurs du contrôle qualité dans l'exécution des marchés.</p>	
Personnel de la collectivité		<p>Clarification des rôles et des procédures</p> <p>Diffusion des bonnes pratiques Achats au sein de la collectivité</p>
Citoyen		<p>Assurance d'une bonne gestion et réalisation du</p>

		<p>plan de mandat</p> <p>Respect de l'exigence de développement durable</p> <p>Elévation de la collectivité au rang de collectivité modèle</p>
Fournisseurs/environnement économique		<p>Aucun bénéfice</p> <p>Niveau d'exigence plus élevé de la part de la collectivité</p>

Il doit être possible d'inscrire dans une matrice simple les indicateurs de satisfaction de la politique achat, autrement dit l'énoncé des bénéfices que les différents niveaux de l'organisation impactés par elle.

### **B - La sélection des acteurs leaders**

Le lancement de la politique des achats se fait à partir de la sélection des portefeuilles achat des vagues prioritaires telle qu'elle a été mise en évidence dans la Fiche N°2 de la COMMUNICATION N°2 dans le cadre de l'élaboration de la stratégie globale d'achat de la collectivité.

#### **Recommandation**

En tenant compte des échéances des marchés, il est préconisé de procéder à une nouvelle sélection, plus courte, à l'intérieur de la vague prioritaire N°1, des postes achat sur lesquels l'obtention des économies s'annonce à la fois plus facile et spectaculaire.

Il convient de sélectionner initialement quelques actions qui vont faire la démonstration de la réussite possible de cette politique nouvelle.

Ce repérage est nécessaire mais insuffisant. Car il faut avant tout s'assurer que les acteurs porteurs de la 1<sup>ère</sup> mobilisation sont bien alignés sur la détermination de la Direction générale.

**On privilégiera de commencer les premières actions avec les Directeurs qui auront montré le plus d'empathie avec le projet lors de la communication sur le projet.**

Il a pu être constaté que la réalisation de plans d'action par l'équipe projet sans lien avec l'échelon de base de l'achat, dont la rationalité économique (avec fixation d'objectifs, enchaînement des actions et indicateurs de performance) est cependant incontestable, est vouée à l'échec si les acteurs de l'achat n'ont pas agréé l'ensemble du dispositif d'action sur leur domaine d'achat.

#### **a) La mobilisation des acteurs leaders**

La tentation est, en effet, grande de concevoir les premières actions achat « en chambre » parce que la phase de mobilisation des acteurs de terrain est l'opération la plus délicate de l'action achat.

L'expérience a par exemple montré, d'autant plus lorsque cette première phase de lancement de la politique achat est confiée à un consultant extérieur mal implanté dans l'organisation, qu'un manque de soin apporté à l'association du Directeur opérationnel responsable de l'achat dans l'élaboration de la stratégie achat sur le domaine qui le concerne, peut être contre-productive pour le dossier et pour l'impression qui va être diffusée dans la collectivité.

#### **Recommandation**

La précaution absolue au démarrage de la politique est d'affirmer immédiatement que l'acte d'achat est un ACTE COLLECTIF qui rassemble le prescripteur, l'acheteur, le responsable de l'achat pour partager la définition d'une stratégie d'achat.

Dans la gestion de l'élaboration de cette stratégie, une attention toute particulière sera portée au partage de l'objectif économique avec le Directeur responsable de l'achat.

Il se joue, en effet, à ce moment précis, un moment décisif dans l'établissement de la relation de confiance et la crédibilisation de la démarche.

Le benchmark réalisé sur la matière d'achat concernée peut bien être prometteur par rapport aux prix enregistrés dans la collectivité, si le Directeur considère que l'objectif proposé est irréaliste, celui-ci déconsidérera le projet et ne se sentira plus partie prenante à la réalisation de l'objectif.

Il est alors dans un premier temps conseillé de préparer l'engagement des premiers dossiers avec un Groupe de Travail de Méthode réunissant les futurs acteurs porteurs des actions leaders avant de s'engager avec chacun d'eux sur le portefeuille achat qui les concerne.

Ce G.T. de Méthode explicite les enjeux et les étapes de la technique achat en général sur lesquels il faut chercher l'adhésion. Il prépare les esprits à la rationalité de la politique achat.

Dans un second temps, chaque Directeur sera accompagné dans la gestion de son achat avec la souci de promouvoir l'idée que dans l'acte d'achat collectif, les participants jouent chacun un rôle spécifique et complémentaire qui doit correspondre exactement à la mission qui lui est dévolue dans l'organisation.

Le résultat de ce travail est l'élaboration du plan d'action achat.

### **b) Les plans d'action achat**

L'exemple de plan d'action achat vers lequel il faut tendre, fourni en annexe, permet de mettre en évidence d'une manière globale et synthétique, le repérage des objectifs fixés, des acteurs mobilisés, des actions à mettre en œuvre et la gestion temporelle du dossier.

L'idée est de mettre en œuvre une transparence de l'action qui permette le suivi de chaque étape avec la clarté nécessaire au repérage immédiat des difficultés dans la gestion du dossier.

Ce découpage reste d'un niveau volontairement macroscopique. Il sera étudié plus tard dans la Leçon n°3, à travers le Plan de charge de l'acheteur, les différentes micro-étapes du métier de l'acheteur.

A ce stade, on reste dans la mobilisation d'outils de pilotage facilitant la répartition des rôles à partir de la fixation d'objectifs communs.

### **C - Le Plan Global de Mise en Œuvre (P.G.M.O.)**

Un programme de pilotage complet appelé le P.G.M.O peut ainsi être énoncé qui constitue la somme des tâches à réaliser pour porter la politique achat telle qu'elle a été conçue. Il est le référentiel du Dirigeant public grâce auquel il va conduire la politique des achats de la collectivité dans la phase de démarrage.

Ce plan marque l'importance de l'investissement initial des Dirigeants de la collectivité qu'ils soient élus ou techniciens et notamment de l'encadrement supérieur qui ne peut même rester dans le seul statut de bienveillance.

Un exemple de programme de pilotage est transmis en annexe.

La politique achat est désormais conçue et est exprimée sous l'angle opérationnel. Tout est dans son exécution.

Il faut donc une organisation et des modes opératoires efficaces qui vont la porter à l'efficacité. Ces éléments seront abordés dans les leçons 3, 4 et 5.