

Leçon n°2 - I Réalisation d'un diagnostic achat

Synthèse sur la réalisation d'un diagnostic achat.

I - La réalisation d'un diagnostic achat

Recommandation

Parce que cette phase dépend entièrement des informations propres à la collectivité, il est vivement conseillé de privilégier la réalisation de cet audit de la commande publique par les services internes.

L'équipe projet est centrée sur l'axe services Finances et service Marchés et/ou Achats (s'il existe) dans cette phase initiale qui travaille en « chambre » sur l'analyse des composantes des systèmes d'informations financier et marchés.

Cette préparation est largement dépendante et tributaire des possibilités offertes par les applications qui enregistrent les informations comptables et marchés servant à déterminer ce diagnostic. Seule la bonne connaissance de ces applications permet d'établir un diagnostic de qualité ce qui signifie qu'il doit être conduit en interne.

L'objectif à atteindre est de connaître avec le plus de précision possible, les caractéristiques de l'achat de la collectivité ou l'administration considérée, en profitant de toutes les informations qui donnent l'image la plus pertinente de la fonction achat telle qu'elle est structurée et/ou vécue par les acteurs de l'organisation.

Les résultats de ce diagnostic initial vont servir tout au long de la réflexion tant pour l'élaboration de la stratégie financière globale d'achat que pour l'organisation de la fonction achat, **la communication sur la politique achat et l'évaluation des actions menées.**

A - La cartographie de la fonction achat

En allant du plus général au particulier, tout commencement d'analyse sur la cartographie de la fonction achat passe par la visualisation des comptes achats des classe 6 et 2 (tels que mentionnés dans la [Leçon n°1](#)) sur 3 années. L'achat se révèle dès la lecture des intitulés des comptes signalés.

Cette visualisation sera ensuite dépassée par une approche plus précise des contenus de l'achat.

a) Analyse des comptes globaux dans les budgets primitifs et les comptes de résultats

L'analyse rétrospective des comptes achat permet de saisir la vision globale des évolutions des volumes financiers achetés par la collectivité considérée et de saisir les tendances d'achat « lourdes » de cette collectivité. Elle fournit aussi le cadre de l'analyse d'évolution prospective des achats qui sera étudiée dans le chapitre II.

En guise d'illustration, sont joints en annexe à cette leçon :

un exemple de tableau présentant les lignes budgétaires;

un exemple de tableau présentant les comptes administratifs.

b) Analyse détaillée des natures et volumes achetés par compte

Cette vision globale est complétée par une analyse plus fine des types d'achats réalisés et leurs volumes par article budgétaire. Il faut alors rentrer dans le détail des consommations des crédits des services.

1) La collectivité ne dispose pas de nomenclature des achats

L'équipe projet travaillera à partir d'une extraction des bons de commandes et/ou des engagements du système financier et opérera une classification des achats à partir des intitulés des bons de commande.

Ce travail est fastidieux. Il est cependant obligatoire.

2) La collectivité dispose ou veut se doter d'une nomenclature des achats

B - Etablir une nomenclature des besoins

L'établissement d'une nomenclature des achats est la meilleure manière de cartographier ses achats dans une collectivité globalement et par direction ou services.

La nomenclature constitue un moment clé de la réflexion sur la politique des achats en tant qu'elle permet de s'interroger sur le contenu des achats et son profil et qu'elle fournit le cadre

de comptabilisation des besoins homogènes à comparer aux seuils prévus par le Code des Marchés Publics (Article 27 du CMP).



Piège à éviter

De ce point de vue, la fabrication de sa nomenclature ne doit pas être, pour la collectivité ou l'administration considérée, l'occasion de découper ses besoins dans un but de morcellement de l'achat facilitant comme le rappelle « pudiquement » mais fermement l'article 27-II alinéa 2 la soustraction de marchés aux règles applicables. Ce qui signifie dans le jargon de la commande publique « saucissonner » les achats pour passer en dessous des seuils de l'appel d'offres.

La perspective qui est défendue ici, est de fabriquer la nomenclature avec le souci d'agréger des besoins en fournitures ou services dont les caractéristiques propres se déterminent par les traits qui leurs sont communs mais aussi par correspondance avec les secteurs économiques qui répondent aux consultations des personnes publiques.

Définir par exemple une catégorie d'achat « Arbres » trop large par rapport aux réponses qu'apportent un secteur économique peut conduire la collectivité à devoir passer un appel d'offres en complet décalage avec la réalité pour un besoin « Sapins de Noël » même récurrent de la collectivité ; les fournisseurs potentiels ne répondant pas dans une procédure hors de proportion avec l'enjeu financier de la consultation.

A contrario, viser une catégorie trop étroite peut conduire à se priver du bénéfice d'une massification correspondant aux capacités du secteur économique à répondre globalement sur un domaine d'achat avec des prix meilleurs.



Bonne pratique

Etablir la nomenclature des achats va conduire à mieux connaître l'activité de la collectivité publique dans ses priorités et ses modes opératoires d'intervention ce qui conduira à inscrire les actions de la politique achat dans le projet d'administration de façon adéquate.

Il n'existe pas de nomenclature idéale parce qu'elle est nécessairement contingente au type de collectivité ou d'administration, aux types d'achats réalisés et à la structure de la réponse

économique.

Un exemple de nomenclature parmi d'autres : celui de la Ville de Lyon vous est proposé en annexe :

l'ensemble des pôles;

détail sur le pôle restauration.

C - Etablir un fichier de recensement des besoins – description

La structure de la nomenclature va servir de socle à la constitution d'une base de données de recensement des besoins que chaque direction ou service devra alimenter à travers le remplissage d'un fichier, autrement dit énoncer par nature comptable et code de la nomenclature ses prévisions d'achats détaillées.

Un travail d'intégration des données sur le système d'informations financier sera très précieux tant pour optimiser la fabrication des futurs marchés et la préparation budgétaire que pour contrôler la bonne exécution comptable des marchés quelles que soient les procédures et enfin réaliser des analyses de suivi de contrôle de gestion sur les achats.

Un exemple de fichier de recensement des besoins est placé en annexe.

Ce recensement constitue la rotule du dispositif de la politique des achats en tant qu'elle donne une image prévisionnelle des achats de chaque secteur d'activité mais surtout, pour la performance de la politique achat, de tous les secteurs confondus.

Cette première image sera précisée ultérieurement dans le recensement précis des besoins auprès des prescripteurs de chaque service que fait l'acheteur et qui ont, ici, été détectés.

Cette étape est fondamentale parce qu'elle exprime par les services eux-mêmes la ventilation des crédits alloués par nature d'achat et c'est pour cette raison que l'action de recensement focalise toutes les difficultés de la mise en œuvre de la politique achat.

En acceptant l'exercice, les services révèlent en plein jour le détail de leurs actions au quotidien dont les achats représentent une bonne part. En ne l'acceptant pas ils signifient leur revendication d'autonomie dans cette fonction achat. **Il convient de se préparer à aborder ces deux attitudes.**

La réalité peut, également, être ailleurs et l'expérience montre que le refus de communiquer une évaluation des besoins provient, en fait, de la difficulté des services à cerner par anticipation la nature et l'étendue de leurs achats futurs. La faiblesse, ici pointée, est l'état d'imprévisibilité de ses achats dans lequel se situe souvent l'administration pour réaliser ses programmes d'action. Cette absence de lisibilité est souvent due aux nombreuses modifications qui affectent l'exécution budgétaire du fait de réorientation d'actions. Elle est aussi consécutive aux modes de préparation budgétaire qui n'incitent pas suffisamment les services à justifier précisément les demandes de crédits. La politique achat qui, elle, a besoin de ces précisions, conduit à interpeler l'administration sur le contenu de ses moyens et constitue, à ce titre un élément perturbant de la culture administrative qu'il convient de faire évoluer sur ce terrain de la prévision.

La politique achat, pour donner toute sa mesure budgétaire, aboutit à produire des demandes de crédits assises sur le calcul des Prix par des Quantités. Les Prix sont le résultat direct et tangible de la politique économique des achats. Les Quantités sont le facteur indirect et déterminant de l'économie globale enregistrée.

a) Evaluer la part des achats hors procédure

L'analyse des achats à travers le prisme des procédures de désignation des fournisseurs vient compléter le diagnostic sur le thème de « Comment la collectivité achète-t-elle ? ».

A partir, le plus généralement, du Système d'Information Financier, il doit être extrait une image de la manière dont l'administration répartit ses achats entre les différentes procédures, autrement dit vérifier la part des achats réalisés dans le respect des procédures et ceux encore réalisés sans le recours aux procédures formalisées sous la seule forme du Bon de Commande.

Le calcul du taux de couverture est le suivant : $\text{montant sur procédure} / \text{montant total}$

L'analyse sera engagée à l'aide d'un fichier qui saisit l'état des consommations de l'année qui précède l'engagement de la politique achat.

Article	Service	Montant sur procédure	Montant hors procédure	Montant total	Taux de couverture en%

La connaissance de cette information est essentielle parce qu'elle met en lumière :

l'éventuel émiettement de la commande publique de la collectivité qui se traduit en général par la démultiplication des fournisseurs ;

la répartition des modes de commande par service ;

l'étendue des volumes achetés par service.

b) Etudier la structure du fichier des tiers de la collectivité

L'analyse sera conduite dans le souci de repérer le nombre des fournisseurs de la collectivité et les fournisseurs les plus importants de la structure, et de les classer par mode de désignation.

Les fournisseurs les plus importants et ceux désignés sans vraie mise en concurrence seront examinés en priorité dans leur capacité à approvisionner, de façon optimale, la collectivité.

Il conviendra de situer cette analyse des fournisseurs dans le temps pour évaluer la « longévité » des fournisseurs de la collectivité qui donne des indices sur la capacité de la collectivité à renouveler ses partenaires.



Piège à éviter

La présence d'un fournisseur depuis longtemps implanté dans la collectivité ne signifie pas forcément que cette position est néfaste pour l'administration juridiquement ou économiquement.

Il peut y avoir de bonnes raisons économiques pour qu'un fournisseur remporte la compétition et il faut avant tout **éviter de jeter la suspicion sur l'intégrité** des services qui désignent ou sur le professionnalisme des fournisseurs qui satisfont correctement les besoins de la collectivité.

c) Repérer l'organisation et les acteurs de l'achat et de la commande de la collectivité

L'analyse ici conduite s'attache à décrire la façon dont la fonction achat/commande publique est structurée dans l'organisation en cherchant à bien identifier :

les niveaux de responsabilité dans le domaine de l'achat (organes centraux, directions opérationnelles) ;

les opérateurs de l'achat et leur nombre (des acheteurs purs, les agents comptables, les prescripteurs, les agents comptables, les approvisionneurs...) ;

les pratiques d'achat et les différentes motivations des acteurs qui réalisent les achats (juridiques, économiques, sûreté de l'approvisionnement) ;

le niveau de professionnalisation des acteurs.

d) L'analyse des pratiques du droit des marchés publics

Il s'agit dans cet audit de la pratique des procédures d'évaluer le degré de connaissance des procédures des acteurs de la commande publique dans la perspective de vérifier la qualité de l'optimisation économique de l'achat.

Les procédures sont souvent analysées par les acteurs comme des contraintes qu'il faut minimiser dans l'action opérationnelle. Se développent alors des pratiques de contournement à partir des possibilités généralement offertes par les faiblesses du Système d'Information Financier dont il convient d'étudier les effets en termes juridiques mais également économiques.

Cet audit doit, en conséquence, être étendu à l'analyse des possibilités qu'offrent le Système d'Information Financier de la collectivité de passer des commandes « hors procédure ».

e) L'étude de l'état des Systèmes d'Informations Financier et de la Commande Publique

La bonne lisibilité de la fonction de commande publique et de l'achat est largement tributaire de la qualité de l'information constituée par les Systèmes d'Informations Financier et Marchés existant.

Ces systèmes d'information respectifs poursuivent le plus souvent des logiques propres dont la préoccupation sur l'achat n'est pas prioritaire. Les perspectives sont essentiellement liées à l'exécution comptable de l'achat (au plan budgétaire ou au plan des marchés) et à la passation des marchés.

Le métier de l'achat, l'élaboration des marchés, le partage de l'information achat pour faciliter l'approvisionnement sont, en général, des données minorées voire occultées dans ces systèmes d'informations.

Il convient cependant de mesurer les potentiels de ces systèmes d'informations et vérifier tout le parti qui peut être pris de leurs composantes pour évaluer les besoins en complément ou préparer la mise en place d'un Système d'Informations Achat dédié.

f) L'étude des choix en matière de logistique et de stockage

L'analyse des capacités de stockage et des modes opératoires de la logistique (organisation, moyens dédiés) dans une administration est fondamentale pour l'orientation d'une politique d'achat dont on sait que les prix d'achat sont largement déterminés par le coût de la logistique et du transport.

Elle permettra ultérieurement de se poser les bonnes questions sur les coûts respectifs d'une internalisation de cette fonction ou d'une externalisation vers le fournisseur ou vers un spécialiste de la logistique.

D - Le rapport d'analyse

Le rapport final de synthèse de ce diagnostic met en évidence de manière plus factuelle et détaillée que l'analyse préliminaire conduite selon les modalités envisagées dans la Communication N°1 Fiche 1, les forces et les faiblesses de la fonction achat/commande publique de la collectivité ou l'administration.

Il constitue en quelque sorte la **FICHE D'IDENTITE DE L'ACHAT** de la collectivité ou l'administration concernée.

Il doit en tout état de cause apporter des réponses aux cinq questions suivantes :

a) Qu'est-ce que la collectivité achète ?

La fiche met en évidence la diversité et/ou la singularité des achats ce qui va influencer la réflexion stratégique sur les économies et sur le mode d'organisation de la fonction achat.

La connaissance précise de ce que l'administration achète permet de préparer l'analyse des composantes futures de la politique achat et fixer les priorités en termes d'économie et d'éléments d'organisation.

On le rappelle, la politique des achats ne peut être qu'une politique « sur mesure », adaptée au contexte politique, économique et juridique de la collectivité ou l'administration considérée.

b) Dans quels volumes ?

L'analyse des volumes financiers consacrés aux différents postes d'achats donne la mesure des efforts à réaliser d'un point de vue économique par types d'achats. L'énoncé, par exemple, d'un palmarès des 10 premières natures comptables de la collectivité donne une bonne idée des potentiels d'économies compte tenu de la nature même des achats visés.

L'image des évolutions des crédits consommés ou demandés sur plusieurs années permet de saisir les tendances « lourdes » des achats d'une collectivité publique, et leur rythme de progression. Se lisent ainsi les politiques prioritaires de l'administration considérée dans le temps ce qui fournit des indications sur les anticipations à réaliser sur les postes de dépenses qui vont croître du fait des quantités à acheter.

c) Avec quels fournisseurs ?

Il s'agit là de mesurer le degré de concentration des achats de la collectivité pour en tirer des enseignements sur le type d'action à mettre en œuvre vis-à-vis du secteur économique, notamment la réduction du nombre des fournisseurs, et sur la nature et l'étendue des mesures à prendre pour modifier les pratiques internes d'achat :

nombre de fournisseurs tous secteurs d'achat confondus ;

nombre de fournisseurs sur une même catégorie d'achat : morcellement de l'achat préjudiciable aux économies liées à la massification ;

classement des fournisseurs par seuil : les grands « comptes » fournisseurs de la collectivité ;

chiffre d'affaires moyen par fournisseur de la collectivité.

d) Par qui ?

Deux grands types d'information synthétiques doivent être mis en évidence :

les 10 principaux consommateurs de la collectivité qui sont repérés ainsi comme les approvisionneurs majeurs mais également en amont comme les prescripteurs avec lesquels il faudra compter pour optimiser la politique d'achat ;

les acteurs de l'achat de la collectivité : leur nombre, leur nom et où ils sont répartis. Dans cette analyse, le rapport du centre et de la périphérie sera étudié en termes d'organisation et de maîtrise de la fonction achat, notamment quels sont les achats réalisés en central.

e) Comment elle achète ?

A partir des constats des pratiques du droit des marchés publics, il est possible de dresser un portrait de la culture d'achat de la collectivité au plan du respect des règles des marchés publics et de la recherche d'optimisation économique de l'achat ce qui permet de mesurer le niveau de l'effort à consentir pour introduire une nouvelle culture, si besoin.

La prise en compte des modes d'organisation de la logistique dans la collectivité ne sera pas neutre dans l'élaboration des politiques d'achat futures si la collectivité dispose en son sein des capacités à «alléger» les cahiers des charges des fonctions de livraison et de conditionnement. A l'inverse, il conviendra dévaluer le coût de cette internalisation par rapport au coût d'une externalisation répercutée dans les prix de vente.