

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 19 juillet 2016 relative à l'application du décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat

NOR : PRMX1620474C

Paris, le 19 juillet 2016.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Références :

Vu l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;

Vu le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la DAE et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat ;

Vu le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics,

Le Gouvernement a voulu donner une nouvelle ambition à la politique des achats de l'Etat et de ses organismes et établissements publics. En créant la direction des achats de l'Etat, le décret du 3 mars 2016 traduit dans le droit cette détermination, animée par un double souci d'efficacité et d'interministérialité. Vous trouverez dans la présente instruction les précisions nécessaires à la bonne mise en œuvre de ce décret.

L'objectif poursuivi par cette nouvelle organisation, mais aussi cette nouvelle gouvernance des achats, est multiple : augmenter significativement le niveau des économies grâce notamment à des mutualisations pertinentes, faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés de l'Etat et de ses organismes publics, contribuer aux politiques publiques d'insertion de personnes éloignées de l'emploi ou en situation de handicap, de protection de l'environnement, ainsi que de développement de l'innovation.

Dans le cadre de la nouvelle gouvernance achat, j'ai souhaité que soient clarifiées les responsabilités des nombreux acteurs – au niveau central comme dans les territoires – qui y concourent. Le décret précité 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. Je leur demande de faire de leur responsable ministériel des achats, et de la mission que celui-ci dirige, un acteur central pour le pilotage de l'efficacité de la fonction achat. Cela suppose que chaque ministère conduise une réflexion approfondie sur son organisation, afin que l'action achat soit moins dispersée, le circuit décisionnel plus rapide, et mieux 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.

Je demande aux préfets de région de veiller, chacun à leur niveau, à la bonne application de la politique définie par la direction des achats de l'Etat. J'attends de chaque plate-forme régionale des achats qu'elle développe significativement les marchés interministériels régionaux, dont le volume doit passer de 1 à 2 milliards d'euros en trois ans. Chaque plate-forme devra aussi renforcer son rôle de conseil auprès des services en région, ainsi que sa fonction d'animation, pour que les acheteurs connaissent toujours mieux les potentialités offertes par les entreprises pour répondre aux besoins d'achats dans la sphère publique.

J'invite de même les organismes et établissements publics de l'Etat à repenser leur organisation de l'achat avec la même ambition que les services de l'Etat, dans une logique d'alignement, pour offrir une portée accrue à notre ambition d'une politique publique achats, plus efficace, plus partagée, et plus durable.

MANUEL VALLS

ANNEXE

1. La politique des achats de l'Etat

La politique des achats de l'Etat est définie sur une base pluriannuelle.

Elle fixe pour les achats des services de l'Etat, organismes et établissements publics relevant du champ d'action de la DAE défini à l'article 2 du décret du 3 mars 2016 relatif aux marchés publics susvisé :

- les principes directeurs pour la mise en œuvre dans les achats des objectifs de l'Etat en matière :
 - de performance économique ;
 - de développement durable dans ses trois dimensions économique, sociale et environnementale ;
 - de large accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique ;
 - de diffusion de l'innovation ;
- les cibles chiffrées de résultat selon plusieurs horizons d'échéances (court – moyen – long terme) associées à ces objectifs ;
- les leviers d'achat prioritairement à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement, leviers précisés au sein de stratégies par segment d'achat concernant les achats relevant de mêmes nature et caractéristiques de besoin à satisfaire. Les leviers d'achat portent notamment sur :
 - l'optimisation du besoin au regard de l'offre du marché fournisseurs et la recherche du juste besoin du bénéficiaire ;
 - l'optimisation des coûts d'achat unitaires et du coût global déterminé selon une approche qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie au sens de l'article 63 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics susvisé, notamment par le recours à la négociation avec les fournisseurs lorsque celle-ci est autorisée ;
 - la maîtrise des politiques de consommations des marchés publics.

Pour les services de l'Etat, la politique des achats de l'Etat définit, pour les achats relevant du champ d'action de la DAE :

- les niveaux de mutualisation à viser dans les stratégies par segments d'achat, les mutualisations pouvant s'effectuer entre ministères, entre ministères et organismes ou établissements publics, aux niveaux national, interrégional, régional ou infrarégional ;
- les principes directeurs régissant le recours à une centrale d'achat publique au sens de l'article 26 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics susvisée ;
- les principes directeurs pour la mesure des économies d'achat ainsi que pour leur traduction en économies budgétaires ;
- les principes directeurs pour la mesure de la performance sociale et environnementale des achats ;
- les principes de transparence et de déontologie à respecter au regard des dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics susvisés ;
- les conditions de construction, de déploiement et d'usage du système d'information des achats de l'Etat ;
- les modalités de diffusion des pratiques achats et d'animation du réseau des acteurs de l'achat ;
- la politique de communication interne et externe en matière d'achat de l'Etat ;
- la stratégie de formation des acteurs de l'achat, définis comme étant notamment les agents en charge de définir les besoins, les agents en charge de la passation ou de la modification des marchés publics, les représentants du pouvoir adjudicateur (RPA) ou encore les agents en charge des actes d'approvisionnement.

2. La programmation pluriannuelle des achats

La programmation pluriannuelle des achats de l'Etat relevant du champ d'action de la DAE vise plusieurs objectifs :

- sécuriser l'application effective des stratégies d'achat interministérielles et ministérielles et la captation de la performance achat qu'elles prévoient ;
- détecter de nouvelles opportunités de mutualisation interministérielle ou ministérielle de l'achat, tant au niveau national qu'au niveau régional ou infra ;
- identifier et cadencer par année pour chaque ministère, établissement public et organisme de l'Etat un potentiel d'économies achats, en cohérence avec les objectifs fixés par le gouvernement ;
- identifier, par projet de marché public, les leviers à mettre en œuvre pour d'atteindre les objectifs fixés de contribution de l'achat aux politiques publiques de développement durable, de large accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et de diffusion de l'innovation ;
- identifier les projets de marché public à enjeux significatifs ou complexité particulière qui nécessitent un accompagnement par acheteur expert, que celui-ci travaille dans un ministère ou dans un organisme ou un établissement public de l'Etat.

Cette programmation est établie annuellement sur une période de quatre années. Elle concerne les projets de marchés publics pour les achats relevant du champ d'action de la DAE, dans les contextes notamment de :

- renouvellements des marchés publics en cours ;
- renouvellement des achats réalisés auprès de centrales d'achat ;
- nouveaux marchés publics, qu'ils soient certains ou potentiels, même s'ils ne sont pas encore arbitrés ou budgétés ;
- marchés publics subséquents à un accord-cadre.

Sont intégrés dans la programmation quadriennale des achats de l'Etat les projets de marché public dont le montant prévisionnel hors taxes sur la durée totale d'exécution prévue, tous lots, tranches et périodes pris en compte, est supérieur à un seuil défini annuellement par la DAE.

L'information portée par la programmation quadriennale des achats de l'Etat contient *a minima* pour chaque projet de marché public :

- l'objet le plus détaillé possible ;
- le contexte de l'achat ;
- l'étendue organisationnelle ou géographique d'exécution ;
- la référence dans la nomenclature des achats de l'Etat ;
- l'identification du service acheteur prévoyant de conduire le projet de marché public ;
- la date prévisionnelle visée pour le lancement de la consultation associée ;
- la durée prévisionnelle du marché public, toutes périodes de reconduction comprises ;
- le montant prévisionnel toutes taxes sur la durée prévisionnelle du marché public telle que définie *supra* ;
- la nature forfaitaire ou non de l'exécution.

Pour les services de l'Etat, chaque RPA transmet annuellement au responsable ministériel des achats (RMA), dans le calendrier défini par celui-ci, une programmation quadriennale des achats pour ses services. Le RMA consolide et analyse la programmation quadriennale achat du ministère et s'assure de son exhaustivité. Il transmet cette programmation à la DAE au plus tard le 15 février de chaque année, sauf indication autre par celle-ci.

Le directeur de plate-forme régionale des achats (PFRA) en fait de même pour les projets de marché public interministériels de la région.

Les organismes et établissements publics de l'Etat visés par un arrêté du ministère chargé du budget établissent annuellement une programmation quadriennale des achats qu'ils transmettent à la DAE, dans les modalités précisées par la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'Etat publiée sur le site www.performance-publique.budget.gouv.fr. Cette transmission se fait au plus tard à une date fixée en fonction de la tenue du dernier conseil d'administration de chaque année. La DAE adresse à chaque RMA une synthèse des programmations qu'elle collecte auprès des organismes et établissements publics de l'Etat dont le ministère a la tutelle principale.

La DAE consolide les différentes programmations quadriennales et en fait l'analyse. Elle échange avec les ministères et les PFRA sur les opportunités de mutualisations interministérielles de marchés publics qu'elle identifie au niveau national, suprarégional, régional ou infra. A l'issue de ces échanges, elle décide des mutualisations interministérielles à mettre en œuvre. Elle en informe les RMA et les directeurs de PFRA selon le niveau de mutualisation retenu. Elle propose ces mutualisations aux organismes et établissements publics de l'Etat.

Pour les projets de marché public ne faisant pas l'objet d'une décision de mutualisation interministérielle, le ministère concerné décide des mutualisations à mettre en œuvre à son échelle, et les propose le cas échéant aux organismes et établissements publics de l'Etat relevant de sa tutelle principale.

La DAE et les RMA identifient, sur la base de la programmation quadriennale ainsi établie pour le ministère, par projets de marché public pour les principaux d'entre eux, sinon par segment d'achat, les leviers d'achat majeurs à mettre en œuvre. Ils estiment leur potentiel de résultat au regard des objectifs mentionnés au 4^e de l'article 2 du décret du 3 mars 2016 susvisé.

Ce cycle de discussion doit permettre à chaque ministère de stabiliser, au plus tard le 15 avril de chaque année, sauf indication autre par la DAE :

- sa programmation quadriennale des achats, en subsidiarité de la programmation interministérielle, qu'elle transmet à l'ensemble des services du ministère au plus tard le 30 avril de chaque année ;
- le prévisionnel de résultat porté par les projets de marchés publics devant être conclus dans l'année 1 du quadriennal considéré, au regard des objectifs mentionnés au 4^e de l'article 2 du décret du 3 mars 2016 susvisé ;
- le potentiel de résultat porté par les projets de marché public au regard de ces mêmes objectifs, pour les années 2 à 4 du quadriennal considéré.

Les règles utilisées pour le calcul des prévisionnels et potentiels de résultat se conforment au guide de la mesure des résultats établi par la DAE.

En fonction de l'écart constaté, le cas échéant, entre les prévisionnels et potentiels ainsi identifiés et les objectifs fixés par le gouvernement pour les achats de l'Etat, la DAE arrête les objectifs complémentaires de résultats que chaque ministère vise pour ses projets de marchés publics non intégrés à la programmation quadriennale des achats de l'Etat.

La construction de la programmation quadriennale des achats de l'Etat permet d'identifier les projets de marché public ayant nécessité d'être accompagnés par une expertise achat. Le RMA, le directeur de PFRA ou le responsable des achats de l'organisme ou de l'établissement public de l'Etat informe la DAE de son souhait de bénéficier d'une telle expertise, pourvue par des acheteurs experts volontaires issus de la DAE, d'autres ministères ou des établissements publics et organismes, sous réserve d'avis favorable de leur hiérarchie.

La programmation quadriennale est glissante. Elle est révisée chaque année, dans la perspective :

- d'affiner la programmation existante afin, le cas échéant, de confirmer les projets déjà identifiés et d'ajuster les caractéristiques et les objectifs qui leur sont assignés ;
- d'ajouter à la programmation des projets dont la nécessité est apparue depuis la dernière révision de la programmation ;
- d'y intégrer une nouvelle année 4.

La DAE met en œuvre les modalités de communication qui lui paraissent appropriées vers les entreprises, pour ce qui concerne les projets de marchés mutualisés de la programmation des achats de l'État, afin de donner à celles-ci le plus de visibilité possible sur la commande publique de l'État à venir. La DAE s'appuie pour cela sur le module « sourcing » du système d'information des achats de l'État qu'elle met en œuvre. Chaque RMA en fait de même pour les projets marchés publics programmés de son ministère.

3. Les stratégies d'achat interministérielles et ministérielles

La politique des achats de l'État se décline en stratégies d'achat par segment, sur la base de la nomenclature des achats de l'État. Lorsque cela est jugé pertinent, les stratégies d'achat sont définies à un niveau infra au segment.

La DAE détermine les achats relevant de mêmes nature et caractéristiques de besoin à satisfaire communs à plusieurs ministères devant faire l'objet d'une stratégie d'achat interministérielle, qui sera mise en œuvre au niveau national ou au niveau régional.

Chaque stratégie d'achat interministérielle précise les services de l'État devant l'appliquer. A défaut, elles sont appliquées par l'ensemble des services de l'État. Les services de l'État qui souhaiteraient bénéficier d'une exemption à une stratégie d'achat interministérielle en font la demande en amont de la validation de celle-ci, à la DAE qui statue sur cette demande.

Par subsidiarité, le RMA s'assure de la définition de stratégies d'achat ministérielles pour les segments non couverts par une stratégie d'achat interministérielle nationale ou régionale. Chaque stratégie d'achat ministérielle précise les services du ministère auxquels elle s'applique. A défaut, la stratégie d'achat ministérielle s'applique à l'ensemble des services de celui-ci. Le RMA statue sur toute demande d'exemption à une stratégie d'achat ministérielle, du fait d'une situation particulière. Cette demande doit être faite en amont de la validation de la stratégie d'achat ministérielle considérée.

Les stratégies d'achat interministérielles ou ministérielles fixent le cadre dans lequel les marchés publics doivent être effectués pour les besoins considérés. Elles règlent notamment :

- la nature et le périmètre du besoin couvert ;
- les objectifs qualitatifs et quantitatifs à poursuivre en matière d'économies achats directes et indirectes, d'achats responsables, d'innovation, d'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique ;
- les leviers d'achat à mettre en œuvre, les modalités de leur mise en œuvre, l'estimation de leur contribution aux objectifs poursuivis ;
- le niveau géographique de contractualisation et la forme juridique des marchés publics à conclure pour les besoins considérés ;
- le plan d'action, les services acheteurs en charge, les impacts sur les fonctions financières, budgétaires et en matière d'organisation et de moyens de la mise en œuvre de la stratégie d'achat ;
- la gouvernance et les modalités de suivi de la mise en œuvre de la stratégie d'achat ;
- la durée de validité de la stratégie.

Ces éléments sont établis sur la base d'une analyse approfondie des entrants nécessaires à la définition de chaque stratégie d'achat, coordonnée par la DAE, le directeur de PFRA ou le RMA selon qu'il s'agit d'une stratégie d'achat interministérielle nationale ou régionale ou encore ministérielle. Cette analyse porte notamment sur :

- l'étude du besoin ;
- le sourcing du marché fournisseur ;
- le parangonnage interne et externe, en particulier des conditions économiques ;
- le coût complet.

La construction des stratégies d'achat interministérielles s'appuie sur des équipes segment interministérielles et sur les PFRA pour ce qui concerne les stratégies mises en œuvre à ce niveau. Les équipes segments constituent des instances de concertation et de propositions opérationnelles pour la définition et le suivi des stratégies d'achat.

Les équipes segment sont animées par un acheteur de la DAE, sauf exception décidée par le directeur des achats de l'État.

Les RMA désignent les représentants du ministère aux équipes segments interministérielles, à raison d'un titulaire et d'un suppléant par ministère. Les directeurs des PFRA organisent la représentation de leur réseau, à raison d'un titulaire et d'un suppléant. Ces représentants sont formellement mandatés par le RMA et les directeurs de PFRA, qui s'assurent de leur capacité à contribuer activement aux travaux conduits et à porter les attendus dont leurs entités souhaitent la prise en compte dans les stratégies interministérielles.

Les RMA et RPA s'assurent du respect des stratégies d'achat interministérielles et ministérielles dans la mise en œuvre des marchés publics sur le segment considéré. La décision d'un ministère de ne pas contribuer à une équipe

segment en charge de faire des propositions opérationnelles sur une stratégie d'achat interministérielle ne conduit à ce que le ministère soit exempté de l'application de celle-ci.

Les stratégies d'achat interministérielles et ministérielles sont communiquées aux organismes et établissements publics de l'Etat pour solliciter leur adhésion éventuelle aux marchés publics qui découleront de leur mise en œuvre. Lorsqu'elles le jugent pertinent, les équipes segment associent des représentants des établissements publics de l'Etat et organismes, afin de produire une stratégie d'achat interministérielle applicable à la plus large assiette.

Il revient aux RPA d'assurer les analyses garantissant la performance achat des marchés publics qu'ils concluent répondant à des besoins qui ne sont pas couverts par une stratégie d'achat interministérielle ou ministérielle, et d'informer le RMA.

4. Le recours aux centrales d'achat

La DAE peut décider dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies d'achat interministérielles de faire appel aux services d'une centrale d'achat, si son offre est compétitive en termes de prix, de qualité des fournitures ou services proposés, de performance sociale et environnementale ainsi que de dispositifs de commande et de facturation.

Le recours à une centrale d'achat pour la mise en œuvre d'une stratégie d'achat interministérielle est motivé au même titre que le choix d'un soumissionnaire dans le cadre d'une procédure de marché public. A chaque renouvellement d'un marché public confié précédemment à une centrale d'achat, un bilan est dressé de la compétitivité effective de l'offre et des gains indirects auxquels elle a contribué en termes de simplification des modalités de passation et d'exécution des marchés publics pour les structures qui y ont recouru. Ce bilan est diffusé à l'ensemble des services de l'Etat et organismes et établissements publics de l'Etat bénéficiaires, ainsi qu'aux PFRA.

La connaissance de l'offre des centrales d'achat public accessibles aux services de l'Etat est un élément essentiel dans la décision de faire appel à leurs services. La DAE s'attache à tenir à jour cette connaissance, concernant notamment leurs particularités, leur trajectoire de développement et les conditions de contractualisation qu'elles requièrent.

Le département des établissements publics et organismes de la DAE anime la communauté des établissements et organismes publics de l'Etat ayant statut de centrales d'achat, qui par leur action participent à la performance des achats de l'Etat. Ceux-ci rendent compte à la DAE de leur contribution à la performance des achats de l'Etat, au regard des objectifs d'efficacité et d'efficience ainsi que de ceux mentionnés au 4^o de l'article 2 du décret du 3 mars 2016 susvisé.

Les secrétaires généraux des ministères informent le directeur des achats de l'Etat de tout décret portant création ou modification d'une centrale d'achat relevant de leurs compétences.

5. Le cadre de référence pour l'efficacité et l'efficience des organisations et des moyens consacrés aux achats de l'Etat

Le cadre de référence pour l'efficacité et l'efficience des organisations et moyens consacrés aux achats de l'Etat constitue à la fois un référentiel de portée interministérielle et un cadre méthodologique global dont la DAE veille à la mise en œuvre. Il explicite la démarche applicable pour renforcer l'efficience de la fonction achat dans l'Etat.

Ce cadre de référence vise cinq finalités :

- la réduction de la dispersion des moyens consacrés à l'achat ;
- la facilitation de la professionnalisation des acteurs de l'achat ;
- la clarté des rôles et responsabilités ;
- la fluidité des processus opérationnels et des processus décisionnels ;
- la transversalité et la solidarité de l'action achat.

Il retient ainsi quatre principes organisationnels déterminants :

- la séparation des rôles entre prescripteur des besoins, acheteur et fournisseur ;
- l'exercice des métiers de l'achat par des acteurs y consacrant la majorité de leur temps ;
- la limitation du nombre de représentants du pouvoir adjudicateur au juste besoin ;
- la constitution de services acheteurs d'une taille suffisante pour assurer l'efficience de leur action.

Il est établi par la DAE en concertation avec les RMA et les directeurs de PFRA. La DAE est garante de la bonne adaptation et contribution de ce dispositif à la mise en œuvre de la politique des achats de l'Etat.

Les RMA pour les services centraux et déconcentrés de leur ministère, les directeurs de PFRA pour la plateforme dont ils ont la responsabilité et les responsables des achats des organismes et établissements publics de l'Etat s'appuient sur ce cadre de référence, sur les outils qui l'accompagnent, ainsi que les fondamentaux de l'achat rédigés par la DAE, pour dresser un état de situation de l'organisation des achats au sein de leur entité. Ils s'appuient sur cet état de situation pour déterminer les réorganisations nécessaires de la fonction achat à tous les niveaux de leur entité et pour en piloter la mise en œuvre. Les PFRA transmettent aux RMA et à la DAE, sous couvert du préfet de région, les améliorations qu'elles identifient comme nécessaires dans les services de l'Etat en région.

La DAE conseille et accompagne les services de l'Etat, organismes et établissements publics dans la constitution de cet état de situation et dans la mise en œuvre des actions organisationnelles que ceux-ci décident à sa suite.

Un retour d'expérience annuel est effectué par la DAE sur l'efficacité de ce dispositif. Ce retour d'expérience fait l'objet d'une présentation en conférence des achats de l'Etat.

6. Le système d'information des achats de l'Etat

La DAE conçoit et pilote le système d'information des achats de l'Etat (SIAE). Elle exerce les missions de responsable de la zone fonctionnelle (RZF) « achat » selon les modalités définies par la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication.

Le système d'information des achats de l'Etat est abordé régulièrement dans les instances de pilotage du système d'information de l'Etat, au niveau du ministère des finances et des comptes publics (comité stratégique des systèmes d'information) et au niveau interministériel.

La DAE, en tant que RZF, assure la maîtrise d'ouvrage du SIAE :

- définit et priorise l'évolution dans le temps du système d'information des achats de l'Etat ;
- s'assure de l'adéquation, de la cohérence et de l'optimisation du SIAE au regard des besoins fonctionnels achat, en intégrant dans son périmètre le patrimoine applicatif existant PLACE, BDM, ORME, IMPACT et Chorus ODA ;
- associe, au travers de groupes techniques qu'elle pilote, les métiers et utilisateurs à la définition de ces besoins fonctionnels et à leur mise en œuvre par le système d'information des achats de l'Etat ;
- organise et pilote la gouvernance du système d'information des achats de l'Etat et la gouvernance des données de la zone fonctionnelle achat en s'assurant de la participation des ministères ;
- sélectionne et pilote les assistances et maîtrises d'œuvre qui l'accompagnent dans les études et la mise en œuvre des différents projets applicatifs relevant du système d'information des achats de l'Etat ;
- rend compte au ministre chargé du budget de l'utilisation des moyens budgétaires dédiés au système d'information des achats de l'Etat.

La DAE consulte le comité des achats de l'Etat et la conférence des achats de l'Etat sur la trajectoire qu'elle définit pour l'évolution du système d'information des achats de l'Etat.

La DAE coordonne son action avec les autres responsables de zones fonctionnelles du système d'information de l'Etat impactant la zone achat, notamment avec l'AIFE en tant que RZF « Finances ».

Les ministères assurent le déploiement et s'assurent de l'utilisation effective du système d'information des achats de l'Etat par l'ensemble des acteurs de l'achat concernés. La DAE les accompagne dans la conduite de changement nécessaire tant au niveau des services centraux qu'à l'échelon territorial.

Le ministère de la défense assure l'interopérabilité de son système d'information des achats ministériel avec le système d'information des achats de l'Etat, en garantissant une vision partagée, harmonisée et consolidée interministérielle des achats de l'Etat, notamment sur les référentiels, la programmation des achats de l'Etat, le suivi de l'utilisation des marchés publics interministériels, ainsi que le suivi et la consolidation des résultats achats, notamment économiques.

La DAE s'attache à la mise en œuvre d'un système d'information des achats de l'Etat le plus ouvert et interopérable possible avec les systèmes d'information des organismes et établissements publics de l'Etat. Cette interopérabilité est recherchée notamment dans le partage des référentiels, la programmation des achats de l'Etat, le suivi de l'utilisation des marchés publics interministériels, ainsi que le suivi et la consolidation des résultats achats, notamment économiques.

7. La concertation au sein des instances de gouvernance

Le décret du 3 mars 2016 susvisé institue trois instances de concertation pour la gouvernance des achats de l'Etat.

La conférence des achats de l'Etat est le lieu de débat des orientations stratégiques de la politique des achats de l'Etat. Elle se prononce sur l'analyse que fait la DAE de la bonne adéquation des actions ministérielles et interministérielles avec ces orientations. Elle émet un avis sur les objectifs à atteindre et le résultat collectivement atteint en examinant la contribution des ministères et de la DAE à ceux-ci.

Le comité des achats de l'Etat est consulté sur les sujets liés à la mise en œuvre de la politique des achats de l'Etat. Il est consulté sur les grandes orientations amenées à être débattues au sein de la conférence des achats de l'Etat. En formation restreinte, il examine les stratégies et les projets de marché public interministériels. Lorsque le comité des achats de l'Etat se réunit en formation restreinte, les directeurs de PFRA s'organisent pour assurer une rotation de leur représentation par l'un d'entre eux. Le directeur désigné assure en amont du comité restreint la collecte des positions de chaque PFRA qu'il représente, dans un délai qui permet d'en faire une synthèse.

Si un membre de ces instances souhaite l'intervention d'une personne extérieure à celles-ci, il en fait la demande auprès de son président.

Le président de ces instances sollicite la position des membres sur les sujets à l'ordre du jour, afin d'identifier les consensus et réserves qui se dégagent. Dans l'hypothèse où un membre d'une de ces instances ne peut être représenté, il informe le président de celle-ci de sa position, qui s'en fait l'écho auprès des autres membres.

Un compte rendu des échanges et des positions prises est diffusé par le président de ces instances. Le directeur des achats de l'Etat décide de la façon dont il intègre dans ses décisions les consensus et réserves exprimés.

Suite à la tenue des instances, le directeur des achats de l'Etat adresse aux secrétaires généraux des ministères ou aux préfets de région le relevé des actions à conduire dans le cadre de la mise en œuvre de ses décisions.

Le comité des achats des établissements publics de l'Etat identifie et examine les opportunités de mutualiser des achats entre établissements publics et organismes avec les services de l'Etat ainsi que tous sujets impactant la fonction achat. Il est un lieu d'information de ses membres sur l'avancée des projets de marché public en cours. Il débat et donne de la visibilité sur les stratégies à venir, tant nationales qu'en région. Son président fait intervenir des experts dans le but d'éclairer les membres du comité sur des projets connexes aux achats et de les faire progresser en matière de sourcing, de performance ou de pratiques achat.

Le comité des achats de l'Etat et le comité des achats des établissements publics de l'Etat s'informent mutuellement de leurs actions.

Les centrales d'achat publiques, compte tenu de leur statut de fournisseurs de l'Etat, n'ont pas vocation à siéger à ces comités ni à en connaître les débats, sauf décision contraire du directeur des achats de l'Etat.

8. La définition des objectifs pour les achats de l'Etat

Les objectifs pour les achats de l'Etat sont fixés par le Gouvernement, sur proposition du ministre des finances et des comptes publics. La DAE propose au ministre des finances et des comptes publics ces objectifs et les indicateurs de suivi associés, après concertation au sein de la conférence des achats de l'Etat. Elle assure le suivi de la réalisation des objectifs.

Ces objectifs et indicateurs portent sur deux dimensions majeures :

- la performance des marchés publics au regard des économies d'achat et des objectifs achats relatifs aux politiques publiques de développement durable, d'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, de diffusion de l'innovation ;
- l'efficience de la fonction achat et la réduction au juste besoin du nombre de représentants du pouvoir adjudicateur.

Le directeur des achats de l'Etat et chaque secrétaire général échangent chaque année sur les objectifs propres au ministère sur ces deux dimensions. Cet échange est préparé par le RMA et la DAE. En amont, le directeur des achats de l'Etat adresse aux secrétaires généraux le relevé des actions qu'il note nécessaire au niveau du ministère pour assurer l'application de la politique des achats de l'Etat, le respect des stratégies interministérielles d'achat, ainsi que l'efficacité et l'efficience de la fonction achat.

Le RMA prépare cet échange en s'appuyant sur les stratégies d'achat interministérielles et ministérielles, la programmation quadriennale des achats, ainsi que les éventuels résultats d'audits ou d'autoévaluations sur la situation de l'achat au sein du ministère.

A l'issue des échanges entre le secrétaire général et le directeur des achats de l'Etat, le RMA élabore une feuille de route pluriannuelle qui retrace les objectifs achats du ministère et les plans d'action que celui-ci engage pour concourir à leur atteinte.

La conférence des achats de l'Etat est consultée sur la cohérence des objectifs et plans d'action achats ainsi définis avec l'objectif global fixé par le Gouvernement. Elle propose, le cas échéant, à la décision du directeur des achats de l'Etat des orientations et mesures propres à renforcer cette cohérence.

Il est déterminant pour une pleine efficacité que les objectifs et les plans d'action achats déterminés soient déclinés à chaque niveau de l'organisation des ministères. Chaque secrétaire général élabore dans cette optique les objectifs qu'il assigne à chaque service acheteur. Il s'attache à ce que les services en charge opérationnellement de l'achat, les responsables financiers des projets, les services prescripteurs des besoins et les services porteurs d'actes d'approvisionnement soient contributeurs à l'atteinte des objectifs achats ministériels, notamment par l'utilisation efficace des marchés publics.

Afin de déterminer au mieux la répartition des objectifs achats par service acheteur, la DAE travaille avec les ministères à la cartographie du poids de ceux-ci, en montant et en nombre d'actes, dans les achats du ministère, ainsi qu'à une cartographie des compétences achat. Ces cartographies sont préparées par la DAE par une extraction des éléments quantitatifs disponibles dans le système d'information des achats de l'Etat.

Les objectifs achats arrêtés par le secrétaire général pour chaque service acheteur lui sont communiqués au plus tard fin avril de chaque année.

Le RMA informe les directeurs de PFRA des plans d'action fixés pour l'échelon territorial du ministère.

Il appartient pour leur part à chaque service acheteur et RPA de s'interroger et d'en référer au RMA, s'il doit prendre en charge la contractualisation d'un marché public donné, plutôt que de recourir aux moyens d'un autre service en capacité de conduire le projet de marché public avec plus d'efficacité et d'efficience.

La DAE se rapproche des secrétaires généraux pour l'intégration d'objectifs achats et de performance de l'organisation achat dans les contrats d'objectifs et de performance des établissements publics et organismes dont leur ministère assure la tutelle principale, ainsi que dans les lettres de mission de leurs dirigeants. Chaque secrétaire général transmet à cet effet à la DAE l'échéancier de validation des contrats d'objectifs et de performance. Ces objectifs achats sont définis en liaison avec la direction du budget, les tutelles présentes au conseil d'administration et les établissements et organismes eux-mêmes. Le RMA contribue à la définition de ces objectifs lorsque sollicité.

La fixation des objectifs achats dans les contrats d'objectifs et de performance respecte la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'Etat publiée sur le site www.legifrance.gouv.fr.

performance-publique.budget.gouv.fr et les modalités afférentes détaillées dans le guide d'élaboration des contrats d'objectifs et de progrès établis par la direction du budget.

Sont prioritairement pris en compte les établissements qui effectuent un volume d'achats annuel supérieur au seuil fixé par un arrêté du ministre chargé du budget.

Pour atteindre ces objectifs achats, chaque organisme ou établissement public de l'Etat nomme un responsable des achats. Ce responsable des achats dispose d'une compétence fonctionnelle sur l'ensemble des achats, qu'il s'agisse d'achats de fonctionnement ou d'investissement et qu'ils soient effectués de manière centralisée ou déconcentrée. Il participe, le cas échéant, au comité de direction de l'établissement ou à son équivalent.

9. Le responsable ministériel des achats

Le RMA placé sous l'autorité du secrétaire général du ministère pilote, organise et anime la fonction achat du ministère. La fonction achat étant par nature en support des politiques publiques interministérielles et ministérielles, le RMA doit être partie prenante dans les réflexions stratégiques de son ministère sur ces sujets.

Chaque secrétaire général s'assure :

- que le RMA dispose d'une compétence fonctionnelle sur l'ensemble des achats du ministère, à l'exception des marchés publics de défense ou de sécurité définis à l'article 6 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée ;
- que le RMA dispose d'une lettre de mission encadrant son autorité et son action au sein du ministère ;
- que le RMA possède les compétences et savoir-faire techniques achat suffisants au regard des attendus de la fonction ;
- que le RMA bénéficie de la légitimité et du soutien nécessaires à son action. A ce titre, le rattachement direct de celui-ci au secrétaire général est à privilégier ;
- que la mission achat que dirige le RMA dispose des moyens nécessaires en termes d'effectifs et de ressources.

Dans le cadre des missions que le décret du 3 mars 2016 susvisé confie au RMA, celui-ci :

- apporte à la DAE sa connaissance des métiers et des besoins d'achat du ministère ;
- participe à la construction des stratégies d'achat interministérielles décidées par la DAE ;
- assure la représentation de son ministère dans les instances de travail organisées par la DAE, notamment les équipes segments et les groupes de travail interministériels ;
- organise la mise en œuvre des marchés publics interministériels que la DAE a confiée au ministère ;
- donne instruction à l'ensemble des services du ministère, pour la mise en œuvre de la politique d'achat de l'Etat, des stratégies interministérielles d'achats, ainsi que des stratégies d'achat ministérielles ;
- s'assure que les services du ministère en région sont bien associés aux marchés publics mutualisés interministériels conclus par les PFRA ;
- se fait le relais dans le ministère, au niveau des services centraux et au niveau territorial, des actions pilotées par la DAE ;
- est le correspondant privilégié des directions prescriptrices de son ministère pour la détermination des meilleures trajectoires d'utilisation des marchés publics interministériels et ministériels afin que les économies d'achat concourent au maximum aux économies budgétaires ;
- collecte, analyse et optimise la programmation quadriennale des achats du ministère ;
- propose les objectifs chiffrés que le secrétaire général arrête pour chaque service acheteur du ministère au regard des objectifs d'économie d'achat, d'efficacité et d'efficience ainsi que de ceux mentionnés au 4° de l'article 2 du décret du 3 mars 2016 susvisé ;
- propose et assure la mise en œuvre du plan d'action visant l'efficience de la fonction achat du ministère, qu'il décline au niveau de chaque direction et service ;
- établit le bilan annuel de l'action des services au regard des objectifs achats qui leur ont été fixés, qu'il consolide dans le rapport annuel d'exécution qu'il établit pour le secrétaire général du ministère ;
- anime le réseau des acheteurs du ministère en s'appuyant sur le réseau social professionnel des achats de l'Etat ;
- veille au déploiement sur le ministère du système d'information des achats de l'Etat et s'assure de l'utilisation effective de celui-ci ;
- accompagne les actions de professionnalisation des acteurs de l'achat ainsi que de l'identification des experts achats mobilisables au bénéfice d'autres services de l'Etat ou des établissements publics de l'Etat et organismes.

En complément de l'avis conforme qu'il délivre, le RMA veille à être associé le plus en amont possible aux projets ministériels d'achat les plus porteurs d'enjeux. Compte tenu de l'importance des dépenses liées à ces domaines, il veille notamment à s'assurer qu'un acheteur est mobilisé sur tous les projets informatiques et immobiliers importants du ministère.

Chaque ministère met en place un comité ministériel des achats, présidé par le secrétaire général du ministère ou son représentant. Ce comité ministériel des achats est composé *a minima* de représentants de l'ensemble des services centraux. Il se réunit au moins deux fois par an. Il est notamment consulté sur l'évaluation de la performance des achats du ministère, le pilotage des plans d'action achat ainsi que sur la construction et la mise en œuvre des stratégies d'achat interministérielles et ministérielles.

10. L'avis conforme pour les achats des services de l'Etat

L'avis conforme du RMA vise à s'assurer de l'application de la politique achat de l'Etat par l'ensemble des services acheteurs du ministère, du respect des stratégies et marchés publics interministériels ou ministériels existants, et de la mise en œuvre des pratiques achats soutenant un achat performant.

Le RMA peut déléguer la signature de l'avis conforme aux agents de la mission achats placés sous son autorité hiérarchique.

Chaque projet de marché public d'un montant supérieur aux seuils définis dans les conditions du III de l'article 8 du décret du 3 mars susvisé est soumis par le RPA concerné au RMA pour avis conforme. Le montant à considérer au regard des seuils est le montant prévisionnel hors taxes sur la durée totale d'exécution envisagée du marché public, tous lots, tranches et périodes pris en compte.

Sont exemptés de l'avis conforme :

- les projets de marchés publics subséquents envisagés en application d'un accord-cadre ayant reçu un avis conforme ;
- les projets de marchés publics subséquents envisagés en application d'un accord-cadre passé par un acheteur extérieur au ministère, notamment la DAE ou un autre ministère ;
- les projets de marché public interministériels, qu'ils soient portés par une PFRA, la DAE, ou encore un ministère ou une centrale d'achat que celle-ci aurait mandaté ;
- les projets de marchés publics conduits dans le cadre de la procédure d'urgence impérieuse faisant l'objet du 1^o du I de l'article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ;
- les projets de marchés publics conduits par le RMA lorsque celui-ci a qualité de RPA.

L'avis conforme rendu par le RMA porte *a minima* sur :

- la bonne prise en compte dans le projet de marché public des objectifs achats de l'Etat, d'économies achats, de développement durable, d'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, d'utilisation de solutions innovantes, ainsi que des objectifs ministériels s'il s'en rajoute ;
- le respect des stratégies d'achat interministérielles et ministérielles existantes ;
- la pertinence du sourcing fournisseurs envisagé, notamment son périmètre et sa durée prévisionnelle au regard des enjeux du projet de marché public ;
- l'ouverture prévue à la concurrence afin d'inciter un maximum d'entreprises à déposer une offre compétitive et innovante ;
- la pertinence du non-allotissement ou de l'allotissement envisagé ;
- la pertinence du type de procédure de passation de marché public envisagé ;
- la pertinence du poids envisagé pour le critère prix dans l'analyse des offres ;
- la prévision d'une négociation lorsque l'achat relève d'un cas où celle-ci est autorisée par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 susvisés.

La liste minimale ci-dessus peut être complétée par le RMA, s'il l'estime nécessaire au bon fonctionnement des achats au sein du ministère.

Pour permettre au RMA de rendre son avis sans impacter le calendrier prévisionnel pour le projet de marché public considéré, les éléments nécessaires lui sont transmis par les RPA au fur et à mesure de leur disponibilité et le plus tôt possible dans la procédure de marché public, et, sauf urgence justifiée, au plus tard un mois avant la date prévisionnelle de lancement de la consultation pour le marché public.

Suite à l'analyse de ces éléments, le RMA rend un avis favorable, éventuellement avec observations, ou un avis défavorable. Le représentant du pouvoir adjudicateur est tenu de produire tout élément utile indiquant comment les observations éventuelles ont été prises en compte. Le choix des éléments nécessaires relève du RMA.

Le RMA assure régulièrement le contrôle de la bonne prise en compte des observations qu'il associe à ses avis conformes, notamment par contrôle aléatoire sur les marchés publics publiés dans PLACE.

Le dispositif pour la mise en œuvre de l'avis conforme doit rester simple et reposer de préférence sur des échanges par voie dématérialisée. Les avis délivrés sont tracés et archivés électroniquement par le RMA et par le service demandeur.

Lorsqu'il est requis, l'avis du RMA est joint avec les pièces constitutives du marché à l'engagement juridique dans le système d'information financière de l'Etat Chorus. Ce rattachement vaut transmission au contrôleur budgétaire tel que prévu à l'article 8 du décret du 3 mars 2016 susvisé.

Lorsque qu'un ministère estime nécessaire d'obtenir une dérogation temporaire aux seuils prévus à l'article 8 du décret du 3 mars 2016 susvisé, afin de disposer d'un délai pour renforcer les moyens de la mission achats et assurer un avis conforme pertinent du RMA sur la totalité des projets de marché public devant lui être soumis, il doit pour cela obtenir l'accord du ministre chargé du budget.

La demande de dérogation est instruite par la DAE préalablement à l'accord du ministre chargé du budget, à qui le directeur des achats de l'Etat transmet son avis. L'arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre intéressé fixe précisément la durée maximum pendant laquelle s'appliqueront les seuils dérogeant aux seuils prévus à l'article 8 du décret du 3 mars 2016 susvisé, avant que le ministère ne revienne à ceux-ci.

11. *L'avis du directeur des achats de l'Etat sur la désignation et l'évaluation des RMA et sur la désignation des directeurs de PFRA*

L'avis du directeur des achats de l'Etat est sollicité sur les désignations des RMA et des directeurs de PFRA.

Le directeur des achats de l'Etat émet un avis sur la performance des RMA à destination de l'autorité chargée de les évaluer, qui décide de la façon dont elle le prend en considération.

Les avis du directeur des achats de l'Etat sur la désignation et sur la performance des RMA sont un constituant de l'analyse de l'évolution de chaque ministère et de l'Etat vers une fonction achat efficace et efficiente, dont le directeur des achats de l'Etat rend compte dans son rapport annuel.

L'avis qu'émet le directeur des achats de l'Etat sur les désignations porte notamment sur :

- les compétences et savoir-faire techniques achat affichés du candidat au regard des attendus de la fonction ;
- l'expérience du candidat dans la participation à des projets de dimension interministérielle ;
- l'expérience du candidat dans l'animation fonctionnelle d'une communauté métier.

L'avis qu'émet le directeur des achats de l'Etat sur la performance des RMA prend notamment en compte, selon un dispositif d'appréciation formalisé reposant sur des critères adaptés aux moyens dont ils disposent :

- la contribution à la construction, à la mise en œuvre et au respect de la politique des achats de l'Etat et des stratégies d'achat interministérielles ;
- la contribution à la mise en œuvre et l'utilisation effective des outils et des processus achats de l'Etat, notamment la programmation des achats, la mesure des résultats et l'utilisation du système d'information des achats de l'Etat ;
- les résultats atteints dans la mise en œuvre des plans d'action visant l'efficacité et l'efficience de la fonction achat et visant à réduire le nombre de RPA vers le juste nécessaire ;
- la performance des achats au regard des objectifs achats définis pour le ministre.

12. *Les plates-formes régionales achat de l'Etat dans leur rôle de relais en région de la DAE*

Chaque PFRA placée sous l'autorité du préfet de région travaille en relation étroite avec la DAE, d'une part, et avec les services de l'Etat de la région, d'autre part. Elle propose également ses services aux responsables achats des établissements publics de l'Etat et organismes implantés dans la région selon les dispositions prévues à la convention de groupement de commandes permanent entre la DAE et les établissements publics et organismes.

Dans son rôle de relais de la DAE, chaque PFRA :

- accompagne le déploiement et le suivi de l'utilisation au niveau territorial des marchés publics interministériels conclus nationalement. Dans ce cadre, elle identifie les actions nécessaires au niveau territorial au maintien de la performance achat initiale de ces marchés publics et accompagne les services de l'Etat en région dans leur mise en œuvre ;
- accompagne les services de l'Etat en région en vue d'organiser des revues de contrat avec les titulaires des marchés publics interministériels conclus nationalement ou régionalement, selon la fréquence qu'elle juge adaptée ;
- assure un repérage des marchés publics à enjeux en région qui n'ont pas vocation à être mutualisés et apporte aux services de l'Etat qui en sont porteurs un appui adapté en matière de méthodes d'achat, en coordination avec le RMA ;
- met en œuvre des actions de professionnalisation des acteurs de l'achat en région, adaptées au contexte et aux enjeux locaux, en coordination avec les services concernés, les actions engagées par les RMA vers les services de leur ministère en région ainsi que les actions engagées nationalement par les organismes et établissements publics de l'Etat à réseau implantés dans la région ;
- anime régionalement le réseau social professionnel des acteurs de l'achat que pilote la DAE ;
- mesure la performance des marchés publics qu'elle conduit et produit les tableaux de bord des achats à destination du préfet de région et de la DAE ;
- participe, en tant que de besoin, à des projets d'optimisation achat conduits par d'autres services, notamment, sur la renégociation des baux pilotée par France Domaine ;
- apporte son expertise achat (étalonnage, partage de bonnes pratiques, analyses en coût complet, adaptation à l'état du marché, état de l'art du secteur économique concerné) et dans l'optimisation des politiques de consommations, dans les projets régionaux de mutualisation portés par d'autres services. Ces projets peuvent concerner, notamment, la restauration, les moyens d'impression, l'affranchissement, la flotte automobile ;
- informe régulièrement les RMA des actions qu'elles mènent au sein de la région.

Compte tenu de l'ampleur des dépenses réalisées au niveau territorial liées aux travaux neufs ou de rénovation ainsi qu'à l'entretien des bâtiments, le directeur de la PFRA appréciera en fonction des enjeux si un acheteur doit être associé aux projets interministériels de cette nature.

Le directeur de la PFRA est assisté d'un adjoint et dirige une équipe d'acheteurs, de préférence polyvalents mais dont certains disposent d'une compétence particulière en achats de services ou en achats de travaux. Il est recommandé au directeur de la PFRA de demander son avis sur le profil du candidat pressenti au responsable de l'animation du réseau des PFRA au sein de la DAE, avant tout recrutement d'acheteur.

Pour son action, le directeur de la PFRA s'appuie sur les instances régionales :

- le comité régional des achats, composé des représentants des services de l'Etat et de représentants d'établissements publics et organismes dont le siège est dans la région, réuni une ou deux fois par an sous la présidence du secrétaire général aux affaires régionales ou du préfet de région, auquel il présente les stratégies d'achat régionales et rend compte de l'exécution du plan d'actions achat dans la région ;
- le comité de l'administration régionale, qu'il consulte sur la mise en œuvre de la politique des achats de l'Etat dans la région ;
- les instances de pilotage de la politique immobilière de l'Etat en région.

13. Les plates-formes régionales achats de l'Etat et la mutualisation des achats en région

Sous l'autorité du préfet de région, chaque PFRA veille à l'augmentation significative du volume des achats réalisé via des marchés publics mutualisés interministériels au niveau régional ou infra. Les actions de mutualisation par les PFRA sont possibles dès qu'elles concernent les services des administrations civiles de l'Etat d'au moins deux ministères.

Chaque PFRA veille en outre à ce que soient pleinement utilisés les marchés publics interministériels et ministériels mis en œuvre au niveau national et s'appliquant aux services de la région.

Cela nécessite pour celles-ci la connaissance la plus exhaustive des projets de marché public des services déconcentrés de la région. Cette connaissance s'appuie sur quatre dispositifs :

- la transmission par la DAE à chaque PFRA de la déclinaison régionale de la programmation quadriennale des achats de l'Etat ;
- la transmission par la DAE d'une liste actualisée des marchés publics mutualisés conclus au plan national et précisant les services de l'Etat auxquels ils sont ouverts ou s'imposent ;
- l'information systématique et obligatoire par les services d'administration civile de l'Etat de la PFRA dont ils dépendent, de leurs projets de marché public, dès lors que le montant prévisionnel de ces projets est supérieur au seuil défini dans l'arrêté pris par le ministre chargé du budget en application de l'article 9 du décret. Le montant à considérer au regard de ce seuil est le montant prévisionnel hors taxes sur la durée totale d'exécution prévue du projet de marché public, tous lots, tranches et périodes pris en compte ;
- pour les services d'administration civile de l'Etat chevauchant plusieurs régions ou étant géographiquement dans une région mais administrativement rattachés à une autre, situation présente notamment aux ministères de l'intérieur, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ou de la justice et des libertés, ces services informent la PFRA de la région géographique sur laquelle se trouve leur siège. La décision de savoir sur quel support de marché régional doivent être intégrés les besoins de ces services d'administration civile de l'Etat relève d'une bonne entente entre les directeurs des PFRA concernées.

L'information transmise aux PFRA par les services d'administration civile de l'Etat sur leurs projets de marché public contient *a minima* :

- le libellé le plus détaillé et explicite possible de l'objet du projet de marché public ;
- la référence dans la nomenclature des achats de l'Etat ;
- l'identification du service acheteur souhaitant lancer le marché public ;
- les dates prévisionnelles de lancement de la consultation, de notification et de fin du marché public, toutes périodes prises en compte ;
- le montant prévisionnel hors taxes sur la durée totale du marché telle que définie *supra* ;
- le périmètre concerné par l'exécution du marché public.

En retour la PFRA informe, le cas échéant, le service qu'il existe un marché public interministériel ou ministériel portant sur le même objet, qu'il doit utiliser. La PFRA alerte de telles situations la DAE et le RMA concerné.

Sous l'autorité du préfet de région, la PFRA décide, en sollicitant dans les conditions prévues au décret du 3 mars 2016 susvisé l'accord du directeur des achats de l'Etat, de la conclusion de marchés publics mutualisés répondant aux besoins de plusieurs services de l'Etat de la région et pilote les marchés publics interministériels afférents. Elle propose ces marchés publics mutualisés à l'ensemble des établissements publics et organismes de la région par la voie de conventions de groupement de commandes.

La décision d'une mutualisation interministérielle régionale n'est prise que si elle fait sens au regard de la politique des achats de l'Etat. La PFRA s'engage auprès des services qui en bénéficient sur la disponibilité du support d'achat mutualisé.

Lorsque la mutualisation régionale envisagée par la PFRA porte sur des besoins déjà couverts par des marchés publics ministériels suprarégionaux, celle-ci ne peut être engagée qu'après accord de la DAE qui sollicite l'avis des RMA concernés. Le cas échéant, la PFRA organise l'intégration progressive des besoins des services dans le marché public interministériel régional en fonction des engagements contractuels fermes en cours.

La bonne mise en œuvre de la mutualisation achat en région suppose de l'anticipation et de la réactivité :

- la transmission par la DAE aux PFRA de la déclinaison pour la région de la programmation quadriennale des achats de l'Etat se fait chaque année lors de l'établissement initial de celle-ci et lors des mises à jour éventuelles en cours d'année ;

- l'information des PFRA par les services d'administration civile de l'Etat en région se fait au minimum trois mois avant la date prévisionnelle de lancement de la consultation afférente à chaque marché public ;
- la PFRA informe dans un délai maximum de cinq jours ouvrés le service d'administration civile de l'Etat de l'éventuelle décision de mutualiser régionalement le besoin exprimé dans le cadre d'un marché public interministériel régional conduit à son niveau. Ce délai court à compter du dépôt par le service d'administration civile des informations complètes définies *supra* sur le projet de marché public auprès de la PFRA ;
- à défaut de réponse dans le délai de cinq jours ouvrés, le projet de marché public du service d'administration civile est considéré comme ne faisant pas l'objet d'une mutualisation interministérielle régionale. Le service concerné poursuit son projet de marché public et le soumet, s'il est au-dessus des seuils correspondants, à l'avis conforme de son RMA.

Les échanges nécessaires entre les PFRA et les services d'administration civile de la région se font par voie dématérialisée, par exemple via une boîte courriel générique.

Lorsque la décision de mutualisation régionale est prise, chaque service concerné par celle-ci met à disposition de la PFRA toutes les informations utiles à la bonne mise en œuvre du marché public interministériel régional, notamment relatives au recensement détaillé des besoins. Le RMA s'assure que les services du ministère en région mettent à disposition des PFRA ces informations.

La PFRA informe les organismes et établissements publics de l'Etat implantés dans la région des marchés publics interministériels qu'elle a prévu de conclure. Elle en informe de même la DAE.

14. *L'objectif de réduction du nombre de représentants des pouvoirs adjudicateurs*

Les RPA ont autorité pour signer des actes d'achat pour le compte de l'Etat. A ce titre, ils portent une responsabilité directe dans le respect de la politique des achats de l'Etat et de la conformité des marchés publics avec des stratégies interministérielles ou ministérielles définies, ainsi que dans l'efficacité et l'efficience des moyens consacrés à la fonction achat.

L'Etat doit se donner l'ambition de réduire la trop grande dispersion actuellement constatée des actes d'achat, en particulier pour les procédures adaptées ainsi que pour les bons de commande hors supports contractuels, alors que les besoins afférents peuvent être mutualisés.

Les autorités en charge de signer, aux niveaux national ou territorial, les arrêtés de délégation et les arrêtés de subdélégation pour la qualité de RPA doivent s'attacher à limiter leur nombre au juste nécessaire. Elles distinguent dans les délégations et subdélégations qu'elles consentent les fonctions de représentants des pouvoirs adjudicateurs :

- donnant un droit de signature des actes et pièces relatifs à la passation des marchés publics, notamment de décision de publication de la consultation, de notification et de signature du marché public, ainsi que de signature de bons de commande hors supports contractuels, qui sont des actes d'achat à part entière quel qu'en soit le montant ;
- de celles donnant des droits d'émission de commandes sur des supports contractuels prédéterminés ou de constatation de service fait, qui relèvent de la chaîne d'approvisionnement.

Ces autorités établissent dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente circulaire, un état des lieux en nombre et en nature des délégations et subdélégations de RPA, sur la base duquel elles définissent un plan d'action et des règles de délégation visant à leur réduction. Elles informent les préfets de région et la DAE de ces règles.

15. *Le développement de la filière achat et la formation des acteurs de l'achat*

La fonction achat doit évoluer vers un renforcement de la professionnalisation, les ministères, organismes et établissements publics de l'Etat devant être dotés d'agents formés et spécialisés dans l'achat, dont le nombre est adapté aux enjeux traités, afin de gagner en efficacité.

La filière achats commune aux services de l'Etat et aux organismes et établissements publics de l'Etat, dont la DAE appuie la structuration, doit viser à établir une représentation homogène :

- des métiers constitutifs de la filière, caractérisés par différents niveaux d'expertise, le cas échéant ;
- des compétences, savoirs techniques et savoir-faire qui doivent être attachés à chacun des métiers et niveaux d'expertise ;
- des formations permettant d'accéder, le cas échéant, à ces métiers et niveaux d'expertises ;
- des trajectoires possibles d'évolution professionnelle au sein de la filière ;
- des trajectoires possibles d'évolution professionnelle entre les services achats de l'Etat et ceux des organismes et établissements publics de l'Etat ;
- des passerelles possibles entre la filière achat et les autres filières métier.

En s'appuyant sur le recensement des moyens que les services de l'Etat consacrent à l'achat, la DAE identifie les priorités de renforcement dans les différents métiers et niveaux d'expertise de la filière, au regard des compétences et savoir-faire nécessaires, afin d'atteindre la maturité recherchée pour la fonction achat de l'Etat.

Sur cette base, la DAE définit la stratégie de formation des acteurs de la fonction achat des services de l'Etat. Celle-ci règle notamment :

- les priorités en matière de formation des acteurs de l'achat sur des horizons court, moyen et long termes ;
- les grands thèmes de formation et les populations ciblées par thème ;
- les cursus de formation par population et nature de parcours dans la filière ;
- les principes encadrant l'éligibilité des acteurs de l'achat aux cursus de formation achat ;
- les modalités à rechercher dans la dispensation de la formation, notamment leur caractère ou non interministériel ;
- les règles de labellisation et d'évaluation des formations à l'achat.

La DAE pilote le développement d'une offre de formation à l'achat interministérielle, facteur d'homogénéisation des pratiques, du langage au sein des communautés de métiers achat et de renforcement de la filière achat.

Les ministères développent, le cas échéant, des offres de formation à l'achat ministérielles complémentaires à celle de la DAE, qui répondent nécessairement aux règles de labellisation définies dans la stratégie de formation des acteurs de la fonction achat des services de l'Etat. La DAE est en charge de délivrer ce label. Elle informe les populations visées des offres de formation à l'achat ayant obtenu son label.

Chaque RMA s'assure de l'identification des acteurs de l'achat à former au sein des services centraux et au niveau territorial, ainsi que de leur formation effective, dans le respect de la stratégie de formation définie par la DAE. Le RMA et la DAE dressent annuellement le bilan de la mise en œuvre du plan de formation du ministère.

Au niveau territorial, et dans le cadre des instructions nationales, l'élaboration et la mise en œuvre de plans de formation à l'achat sont réalisées par la plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines, en coordination avec les PFRA et en cohérence avec les plans de formations définis aux niveaux ministériels par les RMA.

Les offres de formation à l'achat labellisées sont proposées aux organismes et établissements publics de l'Etat.

16. L'animation du réseau des acteurs de la fonction achat de l'Etat

Les agents qui participent à la fonction achat dans les services centraux et déconcentrés de l'Etat et dans les organismes ou établissements publics de l'Etat constituent une collectivité de métier.

La création d'un réseau social professionnel est un levier pour le développement de cette collectivité permettant aux acteurs de la fonction achat de mieux travailler ensemble, en coordonnant les actions croisées interministérielles et interétablissements. Ce réseau, mis en œuvre et animé par la DAE, facilite les échanges d'informations, le partage de documents communs et le travail collaboratif entre ses différents membres parfois éloignés géographiquement. Il est un moyen de développer la professionnalisation et de capitaliser le savoir et le savoir-faire pour un transfert de compétences. Il contribue également au développement de la mobilité des intéressés au sein de la filière achats.

Ce réseau social professionnel des acteurs de la fonction achat est unique et transverse aux services de l'Etat. Les acteurs de l'achat au sein des organismes et des établissements publics de l'Etat peuvent y participer au travers de communautés d'intérêts, sur la base d'une inscription sur le réseau qui est libre. La DAE définit après consultation des RMA une charte d'utilisation du réseau social professionnel des achats de l'Etat, que l'ensemble des utilisateurs s'engage à appliquer. Ceux-ci veillent tout particulièrement au respect de la confidentialité des informations qui sont susceptibles d'y être partagées.

Les ministères, PFRA, organismes et établissements publics de l'Etat assurent un rôle majeur dans l'animation de ces communautés, aux côtés de la DAE.

Pour accompagner le développement des compétences et de la performance achat, la DAE identifie et anime un vivier d'experts commun et transverse aux services de l'Etat et aux organismes et établissements publics de l'Etat, pouvant être amenés à intervenir ponctuellement en appui de projets achat de diverses natures conduits par d'autres services acheteurs. Les RMA et les directeurs des organismes et établissements publics de l'Etat proposent à la DAE les experts parmi leurs équipes respectives pouvant être intégrés au sein de ce vivier.

La DAE définit, après consultation des ministères, organismes et établissements publics de l'Etat, les règles encadrant :

- l'identification des expertises nécessaires ;
- la qualification des demandes d'accompagnement par un expert ;
- les modalités de leur intervention ;
- la valorisation des résultats qu'ils contribuent à obtenir.

Il convient dans chaque situation de définir les limites de responsabilité de l'expert achat au regard de celles des projets achat qu'il accompagne. En particulier, les conditions d'intervention de l'expert doivent préserver la capacité pour les responsables des projets accompagnés de piloter leurs projets achat, dont la réussite reste de leur responsabilité.

17. Le suivi des résultats

Les secrétaires généraux des ministères rendent au directeur des achats de l'Etat, tel que prévu à l'article 4 du décret du 3 mars 2016 susvisé, un rapport d'exécution portant sur les résultats en regard des objectifs fixés pour les

achats relevant du périmètre de la DAE. Ce rapport est établi avant le dernier jour du mois de février de chaque année. Il porte sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui précède.

Sous couvert des préfets de région, les directeurs de PFRA rendent dans le même calendrier un rapport similaire au directeur des achats de l'Etat relatif à leur action. Ce rapport intègre une analyse de la situation de l'achat pour les services de l'Etat dans leur région.

Le dirigeant ou le responsable des achats de chaque établissement ou organisme visé à l'article 10 du décret du 3 mars 2016 susvisé rend au directeur des achats de l'Etat un bilan de la performance des achats de son entité, dans des délais cohérents avec la présentation de ce bilan au premier conseil d'administration de l'établissement de l'année.

Sans attendre la transmission du rapport annuel d'exécution, le RMA pour le ministère et le directeur de la PFRA assurent une information régulière de la DAE de l'avancement vers les objectifs fixés, dans l'optique d'opérer les ajustements éventuellement nécessaires de leur plan d'action achat ou d'organiser un appui particulier de la DAE.

Afin d'assurer une mesure homogène des résultats, la DAE définit les indicateurs achat mis en œuvre par les ministères, les organismes et établissements publics de l'Etat au-delà visés par l'article 10 du décret du 3 mars 2016 susvisé, ainsi que les PFRA. La DAE précise, en liaison avec la direction du budget, les indicateurs intégrés dans l'indicateur consolidé « Efficience de la fonction achat », dont il est rendu compte dans les PAP et les RAP. Pour les établissements publics et organismes en deçà du seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget, il est recommandé que ceux-ci s'appuient également sur ces indicateurs dans leur démarche de pilotage de leurs achats.

Les règles pour la valorisation des indicateurs et la mesure des résultats sont définies dans le guide de la mesure des résultats établi par la DAE. Ces règles visent, en ce qui concerne les économies d'achat, à tracer leur contribution effective aux économies budgétaires. La DAE travaille en ce sens avec la direction du budget, les directeurs administratifs et financiers et les RMA, ainsi qu'au développement du contrôle de gestion achat et à sa mise en œuvre sur les principaux marchés publics des services de l'Etat.

L'ensemble des justificatifs relatifs aux résultats achat obtenus est archivé, respectivement par les ministères et par les organismes et établissements public de l'Etat pour ce qui les concerne, pour en permettre l'audit et la validation par la DAE.

La DAE définit dans le même cadre les objectifs de chaque PFRA. Sur cette base, celles-ci établissent et soumettent à la DAE un document de cadrage qui formalise leur plan d'action achat, sur une échéance annuelle inscrite dans une trajectoire pluriannuelle.

Le directeur des achats de l'Etat rend compte annuellement, dans un rapport, des actions mises en œuvre ainsi que des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre de la politique des achats de l'Etat.

Le rapport s'appuie sur l'analyse du directeur des achats de l'Etat :

- des résultats atteints par les services de l'Etat et les organismes et établissements publics de l'Etat au regard des objectifs achats fixés et des objectifs d'efficacité et d'efficience de la fonction achat ;
- de la pertinence, de l'efficacité, de la cohérence et de la conformité avec la politique des achats de l'Etat des actions achat engagées par ceux-ci ;
- de la prise en compte des décisions et orientations que la DAE leur a transmises ;
- des trajectoires proposées au-delà de l'horizon annuel et de la projection de résultats que celles-ci portent.

Ce rapport est complété :

- d'une présentation et d'une analyse des actions et résultats de la DAE et des PFRA ;
- de la trajectoire d'évolution proposée par le directeur des achats de l'Etat pour les achats de l'Etat ;
- des orientations que le directeur des achats de l'Etat souhaite soumettre à la décision du Premier ministre.

Le rapport annuel du directeur des achats de l'Etat est transmis au Premier ministre et au ministre chargé du budget au cours du premier semestre de chaque année. Il prend en compte les rapports d'exécution transmis par les secrétaires généraux des ministères et fait état, le cas échéant, des différences d'appréciation.