

Connaître ses achats en interne et recenser ses besoins

La définition d'une politique d'achat va être l'occasion d'appréhender les achats de la collectivité de manière globale ce qui va conduire à structurer l'approche en plusieurs phases :

D'abord par l'identification des grandes familles d'achat de produits et de services qui nécessiteront un investissement particulier en termes de mise en œuvre de compétences spécifiques, de programmation fiable des appels d'offres etc.

Ensuite par une réflexion en termes d'outils d'expression des besoins, de mise en concurrence des fournisseurs, de choix des marchés les plus adaptés au positionnement stratégique de chaque famille d'achat.

Enfin, la nécessité d'une réflexion sur le « mieux acheter » obligera la collectivité à se dégager de la contrainte permanente du renouvellement des marchés en cours.

L'élaboration d'une stratégie va ainsi permettre de trouver des solutions à des situations de blocage persistantes: éparpillement des besoins des utilisateurs, absence de concurrence, débat interne entre le faire ou le faire faire etc.

1) Les points forts de la démarche

Connaître le portefeuille achat de la collectivité publique

Les instruments de suivi des achats se réduisent souvent au suivi des marchés.

Ces marchés portent sur des besoins parfois très proches qui ne font pourtant pas l'objet d'une réflexion globale. Par exemple dans le domaine des prestations de services on relancera en janvier le marché pour le gardiennage d'un site et en juillet celui d'un autre site sans conduire une réflexion globale et unique pour cette famille d'achat.

Concrètement, on n'additionnera pas les dépenses par familles de produits ou prestations identiques.

Dans ce domaine, il faut ajouter que les logiciels comptables des collectivités ont une logique budgétaire et ne permettent que rarement une agrégation des dépenses par famille d'achat.

De même sur le plan qualitatif, on tire rarement les enseignements de la vie d'un marché spécifique pour en généraliser des bonnes pratiques à l'ensemble des consultations relevant de la même famille d'achat.

La mise en évidence du portefeuille achat va permettre d'avoir une vision synthétique des flux de dépenses de la collectivité et d'identifier des mesures spécifiques à chacune d'entre elles.

Voir la fiche méthodologie « Répertoire les achats effectués »

Evaluer le degré de criticité de chaque type d'approvisionnement

L'acheteur public est confronté à plusieurs difficultés pour orienter son action de manière ciblée:

les collectivités publiques compte tenu de l'étendue de leurs missions sont amenées à acquérir, via les marchés publics, une très grande diversité de biens et services : des fournitures hôtelières, de bureau, de l'informatique, des travaux, de la maintenance en génie civil, de l'alimentation etc.

Cette diversité est beaucoup plus forte que dans les entreprises privées.

Dans ces conditions, distinguer les approvisionnements stratégiques / critiques de ceux ayant un caractère secondaire n'a rien d'évident.

Les services achats en collectivité publique, lorsqu'ils existent, sont de création récente et n'ont qu'une vocation généraliste : souvent ils limitent leur champ d'action aux achats dits « généraux », le reste des achats étant laissé aux service utilisateurs pour lesquels la fonction achat n'est qu'accessoire.

Ce déficit d'organisation de l'achat conduit à masquer des questions pourtant cruciales pour l'efficacité du service public à assurer :

le bien ou le service acheté a-t-il un impact fort sur la qualité du service public ? tous les achats n'ont, bien évidemment pas tous le même poids à cette aune.

l'équilibre financier de la collectivité est-il en jeu lors du renouvellement de tel ou tel marché ?

Au regard, notamment de la réponse aux deux questions précédentes le service achat peut-il lancer légitimement une politique d'achat innovante, audacieuse avec le couple gains / risques associés ou doit-il au contraire agir avec une extrême prudence dans l'intérêt même de sa collectivité ?

Voir la fiche méthodologie « définir les achats sensibles »

Appréhender l'environnement économique de la collectivité publique pour chaque famille d'achat

La primauté de la dimension juridique de l'achat public conduit naturellement les responsables publics à fixer très haut leur degré d'exigences vis à vis des fournisseurs selon l'idée qu'il appartient à ces derniers de s'adapter aux besoins de la collectivité même si ceux sont fluctuants : baisse des prix, changements logistiques etc.

Or, cette souplesse supposée des secteurs économiques n'existe pas toujours.

Dans le domaine des grands services collectifs par exemple (eau, électricité, traitement des déchets) la concurrence est réduite voir inexistante et c'est souvent au client de s'adapter même dans les secteurs traditionnellement réactifs et dotés de nombreux acteurs (exemple mobilier de bureau), le paysage des fournisseurs ne sera pas identique que l'on se trouve dans un grand centre urbain ou à la campagne.

Dans ces conditions, la stratégie par famille d'achat comportera une analyse de la dépendance de la collectivité dans ses rapports avec ses fournisseurs et lui permettra d'ajuster ses ambitions à la hausse ou à la baisse.

Ainsi, il serait hasardeux de se lancer dans des négociations difficiles, susceptibles de conduire à une rupture dans l'enchaînement des marchés alors que la famille d'achat en cause représente un faible enjeu financier et qu'à l'inverse toute dégradation dans la continuité parfaite de la prestation provoquerait une forte nuisance pour le service public : par exemple, une prestation de transport pour la livraison de repas à domicile.

Positionner efficacement le service achat dans son environnement interne

La fonction achat est une fonction nouvelle en collectivité publique.

Si elle s'appuie sur une stratégie construite sur l'analyse de l'existant, elle sera plus rapidement crédible.

En termes de positionnement dans l'organisation

Ainsi, la mise en évidence du caractère stratégique d'une famille d'achat justifiera que la collectivité en confie la gestion à un acheteur spécialisé.

En termes d'évaluation de ses résultats

L'évaluation des résultats de la fonction achat devra se faire en tenant compte des atouts / handicaps de départ de la collectivité pour la famille d'achat considéré.

On ne peut ainsi pas attendre les mêmes résultats financiers dans le secteur des achats de licences micro-informatiques que dans la location de photocopieurs dont les prix baissent naturellement de 20% tous les trois ans.

En termes de moyens humains ou techniques à engager

Les services des marchés des collectivités publiques, comme toutes les fonctions support ont une obligation de fortement motiver leur demande de moyens supplémentaires lors des discussions budgétaires internes.

C'est encore plus vrai lorsque la collectivité a le sentiment d'avoir déjà investi dans le domaine pour assurer la sécurité juridique dans la passation des marchés (maîtrise du risque pénal).

Dès lors toute demande de renforcement de compétences (recrutement d'experts internes, appui de consultants, etc) sur la fonction achat devra s'appuyer sur la démonstration de son caractère stratégique.

2) Le recensement des achats par familles

L'acheteur public doit, dans une première étape, regrouper les dépenses de sa collectivité par grandes familles d'achat.

Pour reprendre une terminologie usuelle dans le secteur public ; on dira qu'une famille d'achat rassemble des produits ou services **homogènes**,

Comment se définit cette notion d'homogénéité ?

Les fournitures et prestations de services sont dites homogènes lorsqu'elles concourent à la satisfaction d'une même fonction, ainsi :

les produits alimentaires servent à assurer la restauration du personnel ou des usagers du service public ;

les prestations de services de nettoyage concourent au maintien de la propreté des locaux ;

la maintenance informatique a pour fonction de maintenir en état de fonctionnement les équipements et logiciels informatiques ;

Il apparaît immédiatement qu'une même famille d'achat va regrouper de nombreux marchés d'une même collectivité aux titulaires différents, à échéances différentes etc...

Les fournitures sont dites homogènes lorsqu'elles relèvent, d'un même secteur économique.

Cette seconde condition permet d'affiner le premier regroupement issu de l'identification des fonctions.

Exemples :

Les achats alimentaires peuvent être divisés en fonction des catégories d'entreprises intervenant dans ce secteur :

fournitures de viandes

fournitures de fruits et légumes

fournitures de beurre / œuf/ fromages

fournitures de surgelés

fournitures de pain etc.

On voit apparaître, derrière ces subdivisions la notion de filière de production, de métier.

Le nombre de subdivisions sera d'abord fonction de la réalité du secteur.

Par exemple il ne servirait à rien de diviser les approvisionnements en surgelés en une famille d'achat « viandes surgelés » et une autre famille d'achat « légumes surgelés » car toutes les entreprises du secteur proposent les deux à la fois.

D'autre part, le nombre de subdivisions sera fonction du degré d'importance de la fourniture pour la collectivité : l'exemple de découpage de la fonction alimentaire serait évidemment inutile dans une collectivité qui n'aurait pas de cuisine en régie interne.

L'acheteur public dispose d'une grande variété de classification à sa disposition, qui couvrent la totalité des besoins d'achat : celle de l'Union Européenne appelée CPV et que l'on utilise pour les avis de publication, la classification créée par l'ONU. Il existe aussi des nomenclatures sectorielles (ex : pour le médicament). (*[Voir la fiche Utiliser une nomenclature](#)*)

Mais la [nomenclature](#) publiée à l'occasion de la sortie du [Code des marchés publics de 2001](#) apparaît largement suffisante pour établir la cartographie stratégique des achats d'une collectivité publique.

L'acheteur public dispose toujours de la possibilité de l'affiner en fonction du caractère spécifique de certains de ses achats.

L'utilisation de cette nomenclature présente l'énorme avantage d'être déjà intégrée dans les logiciels de commande des collectivités.

La recherche des montants par familles d'achat en sera, dès lors, considérablement facilitée.

Voir la fiche méthodologie « Regrouper les achats par familles homogènes »

3) La valorisation des familles d'achat

Pour obtenir la valeur de chaque famille d'achat on procédera de la manière suivante :

identifier l'ensemble des marchés de fourniture et de services passés par la collectivité

A noter que cette identification est indépendante du mode de passation des marchés et concerne aussi bien les marchés après appel d'offres; les marchés passés selon une procédure adaptée; les achats sans mise en concurrence.

obtenir ou estimer le montant annuel de chacun de ces marchés;

additionner les montants annuels de tous les marchés relevant d'un même segment de nomenclature du CMP

Exemple :

Pour les achats alimentaires d'une collectivité achetant pour 110 000 EUROS annuels :

Segment CMP	DENOMINATION	MONTANT ANNUEL DES MARCHES
01 001	Produits surgelés	20 000
01 007	Viandes /charcuterie	40 000
01 010	Légumes	25 000
01 011	Boissons	15 000
15 000	Epicerie	10 000

A noter que cette agrégation des dépenses annuelles correspond à l'exercice recommandé par le code lorsqu'il s'agit de déterminer le mode de mise en concurrence adaptée à l'importance du besoin.

Voir la fiche méthodologie « lister les marchés existants »

4 L'établissement d'une cartographie

Après avoir identifié et valorisé chaque famille d'achat, l'acheteur public va devoir positionner chacune d'entre elles selon deux critères :

L'importance économique de la famille d'achat pour sa collectivité ;

Le degré de liberté d'approvisionnement dont il bénéficie pour cette famille d'achat ;

L'importance économique de la famille d'achat pour la collectivité

Ce critère de classement est incontournable.

En effet, dans un nombre sans cesse grandissant de personnes publiques, la fonction achat a comme objectif stratégique la préservation des intérêts économiques, voir même de concourir très directement à l'équilibre financier de l'entité.

Or, mécaniquement, plus une collectivité sera consommatrice d'un bien ou d'un service, plus les résultats économiques de l'appel d'offres correspondant influera le compte administratif.

Ainsi, dans certaines collectivités le poste achats représente jusqu'à 20% des dépenses d'exploitation courante.

Pour fournir un ordre de grandeur, on dira qu'une famille d'achat est très importante lorsqu'elle dépasse 4% des achats de la collectivité.

Ce taux est déjà élevé et doit être adapté en particulier à la dispersion du portefeuille achat (somme de toutes les familles d'achat).

La liberté d'approvisionnement de la collectivité

Il s'agit d'une notion plus complexe et propre à la fonction achat.

La notion de liberté d'approvisionnement a au moins deux dimensions concrètes :

la liberté de substitution du service ou du produit

En cas de besoin, la collectivité peut-elle remplacer le produit par un autre sans altérer le service rendu à l'utilisateur ? Peut-elle renoncer temporairement / définitivement à recourir à ce produit ?

La réponse à ces questions est évidemment fondamentale lorsque l'acheteur estimera que les conditions de mise en concurrence, pour un produit donné ne sont pas favorables ou qu'il doit disposer de temps pour élaborer un nouveau cahier des charges plus performant, quitte à ne pas assurer le renouvellement du marché en cours.

Par exemple :

- on peut parfaitement envisager de substituer une énergie à une autre pour le chauffage des locaux ou choisir entre différents moyens de transports pour les déplacements dans l'hexagone.

- De même, une collectivité pourra sans préjudice supporter une interruption de quelques semaines dans l'enchaînement des marchés de mobilier de bureau.

- A l'inverse, une cuisine ne peut renoncer à être approvisionnée quotidiennement en viandes, un hôpital en médicaments etc. Cependant, il existe une substitution envisageable entre les achats de viandes surgelées et la viande fraîche : il existe des médicaments génériques.

L'intensité concurrentielle du secteur économique

On a vu plus haut que la famille d'achat s'adresse à un secteur économique déterminé (notion de marché fournisseur).

Le marché fournisseur c'est le paysage des entreprises qui sont susceptibles de répondre à l'appel d'offres.

Ce paysage est analysé non seulement sous l'angle quantitatif (pour chacun des lots de l'appel d'offres y a-t-il au moins quatre concurrents motivés ?) mais aussi sous l'angle de la réalité de la compétition entre les acteurs.

La réalité de la compétition connaît trois états principaux :

la situation de concurrence parfaite : chaque entreprise a pour objectif de remporter la compétition aux dépens des autres participants.

La liberté d'approvisionnement de la collectivité est forte. On doit considérer que l'identification, par lot, d'au moins quatre candidats intéressés est un bon révélateur de cette situation

le cartel : les entreprises sont dans une situation de concurrence apparente. En réalité de manière naturelle ou concertée ; elles se répartissent les clients.

La concurrence est de façade. La liberté d'approvisionnement de la collectivité est faible.

Elle n'est pas nulle car on constate qu'à l'occasion de marché déterminé, les cartels sont susceptibles d'imploser et de faire revenir la situation au niveau concurrentiel.

le monopole : dans ce cas de figure, l'acheteur est obligé de s'adresser à une entreprise incontournable.

On rencontre, cette situation, très délicate pour l'acheteur, lorsque le produit recherché est protégé par un brevet d'exclusivité (ex médicaments, logiciel etc.).

Mais de manière beaucoup plus fréquente qu'on ne le croit, la situation de monopole trouve son origine **au sein de la collectivité publique elle-même** : les cahiers des charges sont trop précis, on dit qu'ils sont sur spécifiés au point qu'une seule entreprise est susceptible de répondre et que, comprenant sa « fortune », elle en tient compte dans sa réponse notamment financière.

Plus le produit sera qualifié de « pointu » par ses utilisateurs, plus le risque d'apparition d'une situation de monopole de fait sera subie par l'acheteur.

Rappelons qu'en utilisant l'article 35 II 8, la personne publique atteste, non seulement de la situation d'exclusivité de l'entreprise pour le produit considéré, mais aussi de l'impossibilité de lui substituer un autre produit pour répondre aux besoins exprimé dans le cahier des charges.

Dans ces cas de figure de monopole, la liberté d'approvisionnement est nulle à court terme.

Seule une évolution du statut du produit sous brevet (passage dans le domaine public) ou un travail d'introspection dans l'expression du besoin seront susceptibles de modifier, à moyen terme, cette situation.

En croisant les critères d'importance financière et de liberté d'approvisionnement, l'acheteur va pouvoir définir la criticité de chaque famille d'achat et dresser ainsi la **cartographie** de son portefeuille achat.

REPRESENTATION GRAPHIQUE DU PORTEFEUILLE ACHAT DE LA COLLECTIVITE PUBLIQUE

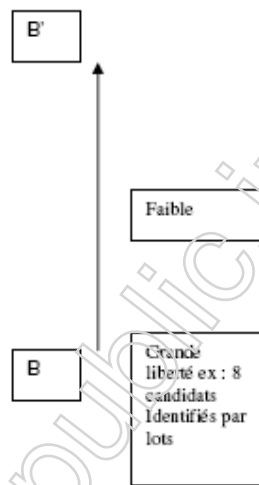
REPRESENTATION GRAPHIQUE DU PORTEFEUILLE ACHAT DE LA COLLECTIVITE PUBLIQUE

Les familles d'achat seront classées selon deux axes :

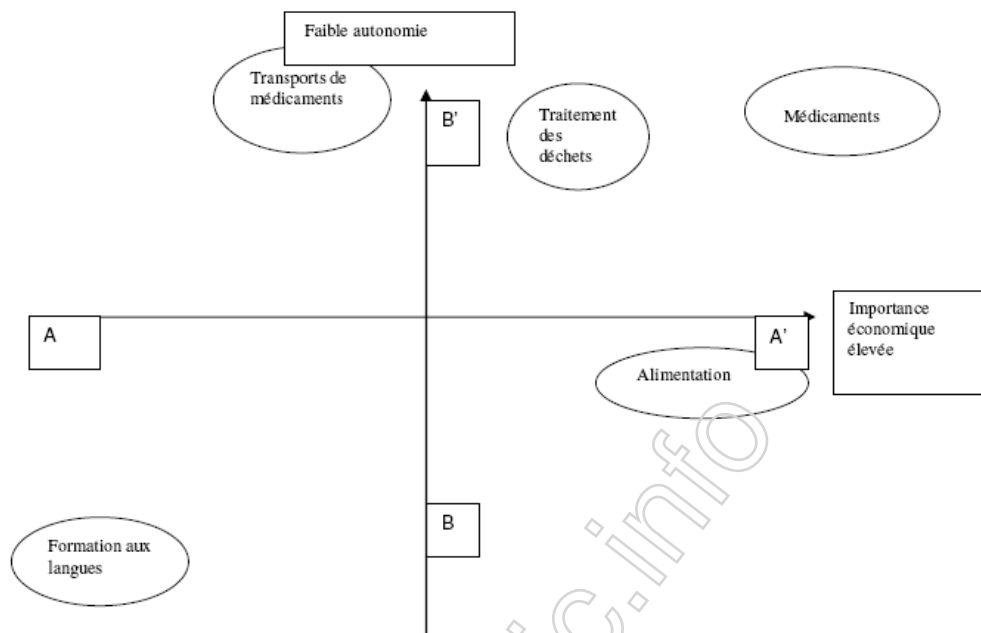
-l'abscisse (A A') représente dans un sens croissant de la gauche vers la droite, l'importance financière de la famille d'achat.



-l'ordonnée (BB') permet de classer les familles d'achat selon la notion de liberté d'approvisionnement : Les familles situées en bas de l'axe représentent celles pour lesquelles l'acheteur dispose de plus d'autonomie :



EXEMPLE DE CARTOGRAPHIE SOMMAIRE POUR LES ACHATS D'UN HOPITAL PUBLIC



Commentaire du graphique

SECTEUR A'B'

Ce sont les approvisionnements qui sont au cœur de l'activité de la collectivité et pour cette raison ils représentent des dépenses importantes et souvent en progression rapide (ex des médicaments dans les hôpitaux).

La position extrême, dans ce schéma, est tenue par le médicament : il représente à la fois un poids financier considérable (plus du tiers des achats hospitaliers) et une situation de monopole très forte puisque près de 80% des achats se font sur des molécules protégées par un brevet d'exclusivité.

Concernant les réactifs de laboratoires qui servent au fonctionnement des automates réalisant des analyses biologiques, ils ont d'une part un poids financier moins élevé mais surtout une mise en concurrence est possible au moment de l'achat du matériel (analyse du critère prix selon la méthode du coût global de possession).

En revanche, une fois que l'analyseur est installé la mise en concurrence du fournisseur de réactifs devient impossible car la fiabilité des analyses dépend du maintien du constructeur.

Pour le traitement des déchets, la concurrence est là aussi réduite car le secteur, à cause des rachats d'entreprises, est très concentré.

SECTEUR A' B

Le poste « mobilier de bureau » représente des chiffres d'affaires importants dans les collectivités publiques. Mais c'est aussi un secteur où il y a très fréquemment plus d'une dizaine de candidats par lots.

De plus, un différé d'acquisition peut être envisagé sur une brève période de temps, sans dommage majeur.

C'est cette prise en compte sur le bon fonctionnement de la collectivité qui explique le positionnement un peu plus élevé des familles d'achat « bureautique » et « produits alimentaires ».

En effet, le nombre de candidats par lots est là aussi élevé : plus de 4 par lots si l'acheteur a fait une politique de sourcing (recherche de candidats potentiels à l'appel d'offres).

En revanche on ne peut envisager une rupture d'approvisionnement c'est à dire que l'appel d'offres devra être mené à bien et désigner impérativement un fournisseur fiable en qualité (alimentation) et en structure financière.

SECTEUR AB'

Le transport de médicaments se réalise entre un laboratoire et un hôpital qui utilisera la molécule. Les volumes financiers en jeu sont faibles; en revanche le service rendu, à l'évidence doit être parfait.

Les utilisateurs pharmaciens définissent le cahier des charges techniques (rapidité du transport, conditions de stockage du médicament).

De plus, il n'y a que 2/3 prestataires en France et qui plus est, ils sont spécialisés par destination.

La liberté d'action de l'acheteur est donc limitée.

Les achats d'assurance des bâtiments ont un positionnement plus prometteur que les transports de médicaments.

Certes, les enjeux financiers sont limités en relativité des dépenses d'exploitation d'un hôpital et le contenu du cahier des charges est imposé à travers le respect du Code des assurances.

Le secteur de l'assurance des collectivités publiques comprend peu d'acteurs même si la situation évolue rapidement.

Et surtout la collectivité peut renoncer à recourir au marché et redevenir son propre assureur. Pour ces deux dernières raisons, la position de la famille assurance se distingue de celle du transport du médicament dans un sens d'une autonomie accrue.

SECTEUR AB

Ce secteur regroupe les achats de faible importance financière et qui ont un impact indirect sur le service public.

Par ailleurs, les secteurs économiques de ces familles d'achat sont fortement concurrentiels et les utilisateurs accordent une liberté d'appréciation à l'acheteur dans les conditions de mise en concurrence.

La floriculture entre dans cette catégorie pour un hôpital (le classement serait évidemment différent pour les achats d'une municipalité en lice pour le prix du fleurissement !).

Il en va de même pour une partie des fournitures des services de maintenance et de la formation continue en dehors du cœur de métier.