

La greffe achats a pris



Dans un contexte économique tendu, la réduction des coûts est plus que jamais une nécessité dans le secteur public. Une exigence qui concerne à la fois l'État mais aussi les collectivités territoriales, toujours plus soucieuses de mieux gérer leurs achats pour dégager de nouvelles marges de manœuvre.

Par Guillaume Pommereau -

Dans cet objectif d'une maîtrise accrue des dépenses publiques, la mise en place du service des achats de l'État reste un élément moteur. Récemment annoncée en conseil des ministres, cette création traduit-elle une volonté politique au plus haut niveau ? La réponse est positive pour Thierry Papillon, chargé de mission au sein de la Mission France Achats (Mifa) : « Les achats sont au cœur des problématiques de l'État. Il y a une vraie prise de conscience et 2009 sera bien l'année des achats », confirme-t-il. Ce service est appelé à prendre le relais de la Mifa et à succéder à l'actuelle agence centrale des achats du ministère de l'économie et du budget (Minèfe), jusqu'ici dirigée par Jean-Baptiste Hy. Et ses objectifs sont connus : générer un gain récurrent de l'ordre de 10 % sur trois ans, sur les 10 milliards d'euros consacrés aux matériels, fournitures et services couvrant l'ensemble des besoins de fonctionnement des administrations (voir La Lettre des Achats n° 159 de mars 2008). Prévus par la RGPP (Révision générale des politiques publiques), la montée en puissance de ce service suppose aussi la nomination de responsable des achats dans chaque ministère, ce qui est désormais chose faite dans la plupart d'entre eux.

En matière d'achats, l'État a montré la voie

Et les actions se sont déjà multipliées : « Nous allons lancer sous peu un marché lié à l'affranchissement. De même, le marché de la carte d'achat, piloté à l'échelle interministérielle par la défense, va être notifié très prochainement. Celui des micro-ordinateurs, piloté par l'éducation nationale, vient de l'être. Ceux pour les carburants, menés par la défense et l'intérieur, sont d'ores et déjà opérationnels. Autre résultat : une convention est en cours de finalisation avec la SNCF, suivie par l'intérieur », détaille Jean-Baptiste Hy. Qui met également en avant un résultat obtenu récemment dans son ministère : sur la maintenance des ascenseurs, les dépenses ont été réduites de 50 %, de 3 à 1,5 million d'euros, par le biais d'un accord-cadre passé avec l'Ugap. « Notre vœu est de balayer tous les champs. Nous bénéficions d'une bonne adhésion des ministères et les responsables sont habitués à collaborer : l'équilibre a été trouvé », poursuit Jean-Baptiste Hy.

Dans les collectivités territoriales, l'obligation d'optimisation des dépenses est plus que jamais d'actualité. Ce que décrit Marc Falize, président de l'Association des acheteurs des collectivités territoriales (AACT) qui regroupe 650 adhérents : « L'achat se place au cœur de nos préoccupations. Les marges de manœuvre sont limitées sur les recettes : les dotations de l'État stagnent ou diminuent et la pression fiscale est insupportable pour nombre de ménages et d'entreprises. Et les transferts de charges vers les collectivités sont de plus en plus importants, avec des emprunts de plus en plus coûteux. C'est donc sur les dépenses qu'il faut agir, en mettant en concurrence les entreprises ». Et Marc Falize d'avancer des chiffres : « En moyenne, les achats de fonctionnement représentent 20 à 25 % du budget de fonctionnement d'une collectivité. C'est là qu'il y a une réelle possibilité de trouver une marge de manœuvre ». Et selon lui, 10 % d'économies sur les achats peuvent générer une baisse de 3,6 points des impôts dans une commune de 50 000 habitants...

Des services achats générateurs d'économies

Pascale Longhi, directrice des achats de la ville de Marseille depuis avril 2002, ne dit pas autre chose : « En quatre ans, nous avons complètement centralisé un nombre important de petits achats, par exemple les fournitures ou l'habillement. Le volume couvert est passé de 6 à 7 millions d'euros. En euros constants, cette progression serait beaucoup plus importante mais les budgets sont réduits chaque année de 20 %, avec un impact direct sur notre périmètre achats. En outre, les baisses obtenues diminuent d'autant ce montant d'achats ». Et Pascale Longhi souligne que les effectifs de son service ont aussi diminué de 71 à 64 personnes. Car au-delà des achats, c'est bien sur les effectifs que se situent les gains les plus importants – quelles que soient les administrations.

Le message est aussi passé au sein de la mairie de Paris qui est en train d'implanter une direction des achats centralisée. Avec comme chef de projet Michel Grévoul, responsable de la gestion financière de la ville. En mars 2007, lors d'une interview pour La Lettre des Achats, Véronique Bedague-Hamilius, maintenant secrétaire générale de la ville, et Denis Roquier, alors responsable de la mission achats-marchés, avaient tracé les grandes lignes de la démarche : réaliser 20 à 30 millions d'économies par an, sur un périmètre d'environ 600 millions d'euros d'achats dans le budget de fonctionnement (voir notre numéro 148).

En parallèle, d'autres organismes de la sphère publique s'intéressent à leurs achats. C'est le cas de la Sécurité sociale qui veut mutualiser ses dépenses de flotte automobile et de titres de transport. Un projet qui concerne plus de 400 caisses primaires ou régionales d'assurance maladie, d'allocations familiales ou de recouvrement (Urssaf). Avec, à la clé, un marché de location de longue durée pour environ 4 000 véhicules et le regroupement à l'échelle nationale de l'achat des titres de transport du personnel. Un objectif que commente Lionel Ferraris, secrétaire général et directeur des ressources et de la logistique de l'Ucanss (Union nationale des caisses de sécurité sociale) : « Notre travail est lié à la volonté du comité exécutif de l'Ucanss de rechercher des gains d'efficacité à travers les achats notamment. En termes de gestion, les caisses sont autonomes, avec une tutelle ministérielle. Nous avons donc des objectifs globaux de réduction des coûts, sans que les achats soient nécessairement évoqués. Mais les budgets sont réduits ou restent stables, ce qui nous amène à agir sur nos achats ». À noter que la direction des ressources et de la logistique de l'Ucanss rassemble quarante personnes dont douze pour la partie achats-marchés – un domaine qui prendra de l'ampleur à terme.

Dans la même optique, les hôpitaux se sont mis depuis longtemps en ordre de marche en mutualisant leurs achats. Pour ses 52 adhérents, le groupement Uni.H.A. a ainsi géré 126,77 millions d'euros d'achats en 2006. Ce montant a atteint 253,81 millions en 2007 et devrait dépasser 720 millions en 2008, soit une progression de plus de 350 millions de la couverture des achats entre 2007 et 2008, pour les marchés reconduits et surtout les nouveaux marchés. Avec des gains : « En 2006, le réseau a généré une économie de 6 %, soit 7,73 millions d'euros, de 7,6 % en 2007 (20,05 millions) et de 8 % en 2008 (46 millions). Sur les nouveaux marchés en 2008, les gains s'établissent à au moins 10 % », énumère Pascal Mariotti, délégué général d'Uni.H.A.

Sur les achats, les hôpitaux gardent leur avance

Du côté du Resah-IDF, le périmètre d'origine, qui comprenait 60 hôpitaux d'Île-de-France, inclut désormais 50 maisons de retraite publiques, « avec pour nous une ouverture sur les parties sanitaires et médico-sociales », précise Dominique Legouge, coordinateur du réseau. « En 2007, nous avions notifié 100 millions d'euros d'achats, avec un gain de 10 millions. En 2008, nous avons notifié 200 millions, avec un gain moyen de 10 %, soit 20 millions. Sachant que les économies se font avant tout sur les produits hors monopole, avec des chiffres très élevés de 30 à 50 % ». Pour 2009, le montant cible est compris entre 250 à 300 millions d'achats, avec un gain prévu de 25 à 30 millions. « À terme, d'ici fin 2010, nous visons un montant de 1 milliard d'euros, avec donc une économie potentielle de 100 millions », complète Dominique Legouge.

Si les achats sont devenus une réelle préoccupation pour le secteur public, il faudra encore un peu de temps avant que la fonction ne s'impose véritablement. Et si les responsables des achats publics se sentent plus reconnus que par le passé, ils n'en soulignent pas moins les écueils rencontrés en interne, mais cette fois sous couvert d'anonymat. Première de ces difficultés : s'imposer, surtout auprès des élus. Si ces derniers cherchent effectivement à se créer des marges de manœuvre budgétaires, les achats ne sont pas toujours leur préoccupation première. Et dans une collectivité comme une commune, le point d'entrée, et le principal soutien des achats, reste bien souvent le secrétaire général. D'autant que mettre en place un vrai service achats bouleverse des habitudes prises de longue date en interne. « Il est par exemple très difficile de s'attaquer à des segments d'achats liés à la culture », note l'un de nos contacts, responsable des achats dans une ville de taille moyenne. Autre portefeuille rarement aux mains des achats, le BTP. Pourtant, les gains à réaliser sont bel et bien là : « J'appartiens à un groupe projet qui réfléchit à de nouvelles marges de manœuvre financières pour la ville de Lyon. Dans cet objectif, il faut améliorer la productivité des ressources. En outre, je reste persuadé qu'il faut porter le message achats dans les travaux. Nos conditions financières sont telles que nous avons besoin de générer des économies pour les réinjecter dans de nouveaux ouvrages, expose Philippe Poullain, directeur des achats de la ville. « Le contexte économique est favorable aux achats. Dans le bâtiment, la compétition va s'accroître. Selon les expériences, il y a 10 % de gains sur les travaux, même s'il faut y former nos acheteurs », reprend Philippe Poullain, qui a auparavant occupé le poste de directeur des achats du groupe Gerflor. Sachant que ces derniers mois, la plupart des collectivités ont très nettement mis le frein sur les travaux – petits ou grands. Une situation qui n'est pas simple à gérer pour les entreprises qui voient souvent dans la commande publique un relais de croissance pendant les périodes difficiles. Et pour les élus, en contact direct avec les PME de leur circonscription, les choses ne sont pas simples non plus...

Les services achats peinent encore à s'imposer

Autre difficulté à contourner : la limitation des budgets dont les enveloppes sont par définition réduites une fois les actions achats menées à bien. Un point qu'il est très difficile de faire passer en interne, dans un contexte où la plupart des budgets sont déjà drastiquement revus à la baisse. Sur ce sujet, le ministère de la défense a pris position : « Les gains font l'objet d'un engagement de la part des équipes, avec un objectif défini dès le départ et non plus basé sur une mesure uniquement. Cette démarche "bottom-up" nous permet de fixer une cible partagée, avec des économies pour l'ensemble du ministère en 2009, tout en engageant la chaîne achats dans son ensemble, détaille Jean Bouverot, chef de la mission achats. Et nous travaillons avec notre DAF pour inscrire nos résultats dans les budgets, ce qui matérialisera clairement nos gains. Autre effet vertueux : mesurer la performance amène les acheteurs à communiquer sur leur valeur ajoutée ». Dans le cadre de la RGPP, le ministère de la défense doit réaliser 400 millions d'euros d'économies d'ici 2014-2015, sur un total annuel de 3,8 milliards d'euros d'achats courants.

Les achats publics sont bel et bien en ordre de marche et réalisent des efforts louables pour améliorer la gestion des deniers publics. Mais à eux seuls, ils ne pourront pas renflouer des caisses désespérément vides, que seules des mesures bien plus drastiques sauraient remplir...

Les achats publics en chiffres

- Le montant des achats de l'État s'est élevé à environ 15 milliards d'euros en 2005, dont 5 milliards pour les achats métiers et 10 milliards pour la partie fonctionnement (Minèfe, exécution LFI 2005).
- Selon l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), le montant des dépenses publiques aurait atteint en 2006

plus de 59 milliards d'euros, dont 27 milliards pour l'État et 32 milliards pour le secteur public local. Ce montant comprend les fournitures, les travaux et les services.

• Public et privé confondus, le montant des achats hospitaliers s'établit dans une fourchette de 20 à 25 milliards d'euros annuellement (Uni.H.A.).

Code des marchés publics Avis de réforme en 2009

Début 2009, le Code des marchés publics devrait à nouveau connaître un toilettage, mais cette fois de grande ampleur. Derrière ces évolutions, l'objectif est clair : relancer la commande publique et donc l'économie, et pour cela aller vite. Un exemple : pour les marchés de travaux, les procédures formalisées étaient obligatoires à partir de 206 000 euros ; elles ne le seraient plus qu'au-delà de 5,15 millions. De même, les seuils qui imposaient une publicité pour les projets publics seraient très nettement relevés ou disparaîtraient, avec à la clé une rapidité accrue pour la passation de ces marchés. Selon un représentant de Bercy que nous avons contacté, ces réformes devraient être soumises au Conseil d'État fin 2008, pour une application en 2009. Ce qui ne manque pas, chez certains observateurs, de semer le doute, notamment sur le caractère équitable des marchés. Ce qui suppose aussi, pour les acheteurs publics, de digérer une énième réforme...

Développement durable Le public parie sur le vert

Diffusée par les services du premier ministre, une circulaire a récemment mis en avant l'« Exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics ». Parmi les objectifs : valoriser l'achat vert et éthique au sein des ministères et de leurs services déconcentrés. La circulaire propose vingt fiches, allant du matériel bureautique à l'éclairage, en passant par les vêtements et la gestion des déchets. Sur chaque sujet, la fiche fixe des objectifs, des stratégies, des moyens d'action et des indicateurs de suivi. Un exemple avec les voitures particulières dont les émissions de CO2 ne devront pas dépasser les 130 g/km d'ici 2012 – ce qui ne sera pas être sans conséquences sur l'activité des constructeurs. Et sur ce thème du développement durable, le secteur public local n'est pas en reste et multiplie les initiatives dans les mairies ou les conseils généraux.

Outils L'achat en ligne se construit peu à peu

Pour accompagner ses actions, le secteur public s'équipe. Le 4 novembre dernier, la plate-forme interministérielle (PMI) pour les achats a été ouverte (www.marches-publics.gouv.fr). Gérée par le prestataire Atexo, elle publie tous les marchés de l'État, sauf ceux de la défense qui resteront durant un an sur le portail lxarm avant de rejoindre PMI. « Tous les appels d'offres des administrations civiles et militaires passeront donc par ce biais, avec un module d'enchères électroniques. Il s'agit bien d'un véritable outil de gestion des marchés publics », précise Jean-Baptiste Hy pour le Minéfe. De même, toujours au niveau interministériel, la carte d'achat est en cours de déploiement. Mais rien n'est simple dans le secteur public puisque la RMN et la Cité des sciences et de l'industrie lancent de leur côté leur propre carte d'achat... Autre changement de taille : après une longue attente, l'outil budgétaire et comptable Chorus devrait s'imposer. « Il deviendra le passage obligé des engagements pour exécuter une dépense publique, ce qui nous aidera dans notre démarche d'analyse des dépenses. Avec l'AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'État), nous mettons actuellement au point les outils achats dans Chorus. Leur implantation à grande échelle commencera en janvier 2010 », conclut Jean-Baptiste Hy. Les collectivités territoriales ne sont pas non plus en reste. Le conseil régional d'Île de France travaille ainsi à mettre en place une salle des marchés publics, destinée aux acheteurs de la région.

Fait partie du dossier Achats publics : La greffe achats a pris