



# PRÉAMBULE

Enjeu majeur tant au niveau européen que national la maîtrise de la dépense publique locale est, désormais en France, inscrite dans la loi (ODEDEL)<sup>1</sup> avec comme objectif la baisse des dotations de l'Etat vers les collectivités locales incitées à générer de nouvelles ressources et de nouvelles pistes d'économies.

À ce titre, les achats publics locaux<sup>2</sup> représentent un levier d'action important pour agir sur la baisse des dépenses de fonctionnement.

Partant du constat que le volume de leurs achats n'a cessé d'augmenter sans réelle maîtrise globale, hormis sur le plan juri-

dique, plusieurs collectivités locales ont engagé des processus d'optimisation de leurs organisations et pratiques achats.

L'objectif de l'étude sur la performance achat des Intercommunalités – menée par la Chaire Optima (Observatoire du pilotage et de l'innovation managériale locale, Université de Pau et des Pays de l'Adour), l'UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics), l'ADCF (Assemblée des Communautés de France) et l'ADGCF (Association des Directeurs Généraux des Communautés de France) – vise à mieux comprendre dans quelle mesure la fonction achats dans les EPCI constitue un instrument

de modernisation et/ou de renforcement des capacités locales propre à améliorer l'offre de services publics.

Cette enquête apporte à la fois un éclairage sur le niveau de pratique réel des achats et sur la perception de la performance achats par les intercommunalités.

Pour cela, il a été demandé aux intercommunalités de répondre successivement à deux questions : d'une part le niveau actuel de leurs pratiques achats et, d'autre part, leur perception des critères d'évaluation de la performance achat.

Les résultats de l'étude sont issus d'une enquête en ligne réalisée au cours de la période septembre/novembre 2016, auprès des intercommunalités françaises. 125 questionnaires dont 100 exploitables ont été collectés. L'échantillon des répondants se compose d'intercommunalités de tailles, montant de la dépense achats et niveau de rattachement hiérarchique différents.

<sup>1</sup> L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) a été institué par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour la période 2014-2019. Son article 11 définit cet objectif comme un « pourcentage d'évolution annuelle (...) à périmètre constant » (annexe au Projet de loi de finances pour 2016).

<sup>2</sup> Désignent l'ensemble des biens et services nécessaires aux collectivités locales pour remplir au mieux leurs missions de service public, afin de satisfaire l'intérêt général (Binot et al., 2005).

# SOMMAIRE

4	1 - Organisation des achats
5-6	2 - Relations entre Direction achats, Direction générale et élus
7-9	3 - Contribution de la Direction achats à la stratégie long terme de la collectivité
10	4 - Contribution de la Direction achats à la stratégie court terme de la collectivité
11-13	5 - Collaboration de la Direction achats avec les clients internes et les fournisseurs
14-15	6 - Politique de gestion des ressources humaines (GRH) des effectifs achats
16-17	7 - Evaluation de la performance achats
18	8 - Utilisation des outils de dématérialisation
19	9 - Politique d'achats responsables
20-21	10 - Stratégies de mutualisation
22-23	11 - Méthodologie achats
23	Conclusion

## EN SYNTHÈSE

**L'étude fait apparaître de bonnes pratiques des intercommunalités en matière de pratique achats dans les domaines suivants :**

- ▶ Une pratique plutôt élevée des outils électroniques et système d'information achats.
- ▶ Des stratégies de mutualisation très répandues.
- ▶ Des méthodes achats développées.

**Toutefois, de nombreux leviers d'amélioration sont identifiés sur la base des constats suivants :**

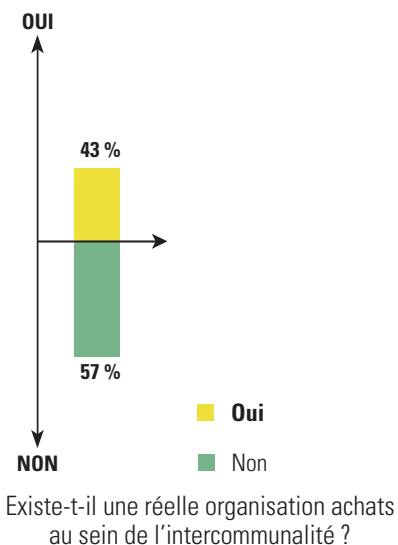
- ▶ Les organisations achats sont peu développées dans les intercommunalités.
- ▶ La Direction générale et élus de la collectivité locale communiquent trop peu avec la Direction achats.
- ▶ La Direction achats ne contribue pas à la stratégie long terme de la collectivité locale.
- ▶ La Direction achats contribue aux objectifs annuels de la collectivité mais cette contribution doit être renforcée.
- ▶ Le niveau de communication et de relations avec les clients internes / fournisseurs est à développer.
- ▶ La politique de GRH des effectifs achats est quasi inexistante.
- ▶ Une politique d'achats responsables est absente dans trois-quarts des intercommunalités.
- ▶ L'évaluation de la performance achats ne fait pas partie des préoccupations actuelles des EPCI.

# 1 ORGANISATION DES ACHATS

## L'organisation des achats peu développée dans les intercommunalités

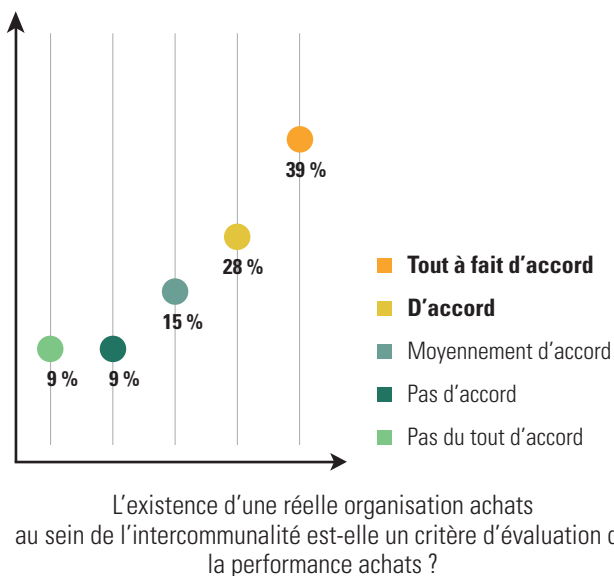
Seulement 43 % des intercommunalités ont une organisation dédiée aux achats, signe que l'organisation des achats est peu présente dans les intercommunalités.

La proportion d'intercommunalités disposant d'un réseau de référents achats structuré au sein des directions métiers est encore plus faible (19%)



## L'organisation des achats : un critère d'évaluation de la performance important

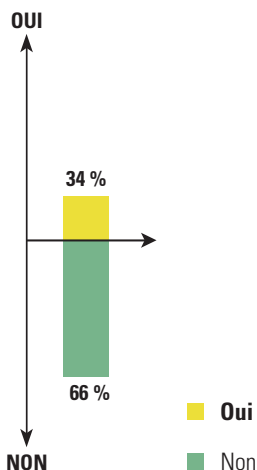
Pour 67 % des répondants l'existence d'une organisation dédiée aux achats est un critère d'évaluation de la performance achats.



# 2 RELATIONS ENTRE DIRECTION ACHATS, DIRECTION GÉNÉRALE ET ÉLUS

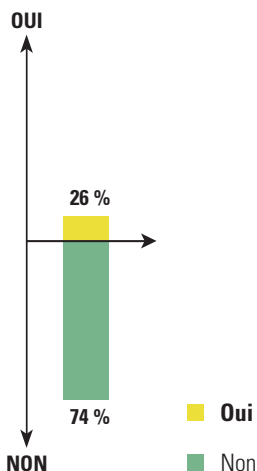
## Des relations entre Directions achats, Direction générale et élus peu développées

Le développement de bonnes pratiques achats nécessite des relations fortes entre Direction achats, Direction générale et élus de l'intercommunalité, notamment dans le cadre de la définition de la fonction achats. Or, seulement 34 % des Directions achats définissent la politique achats en collaboration avec la Direction générale et les élus.



Existe-t-il des relations directes entre la Direction achats, la Direction générale et les élus de l'intercommunalité dans le cadre de la définition de la politique achats ?

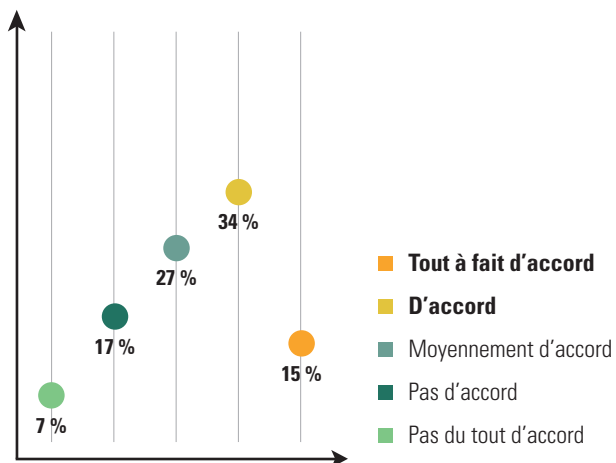
À noter également que les élus et la Direction générale ne sont que 26 % à suivre et piloter les résultats achats de la Direction achats.



La Direction générale et les élus suivent-ils les résultats achats (reporting au moins semestriel) ?

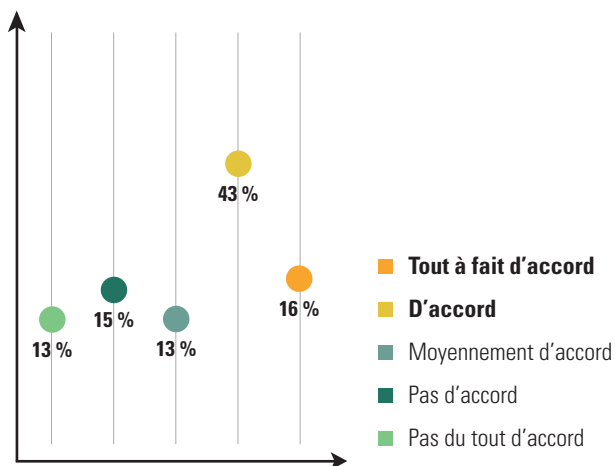
## Une implication de la Direction générale et des élus : indicateur clé de la performance achats

Près de la moitié des répondants perçoivent que la performance des pratiques achats est corrélée au niveau de relations directes de la Direction achats avec la Direction générale et les élus de l'intercommunalité.



Le niveau de relations directes entre la Direction achats, la Direction générale et les élus de l'intercommunalité est-il un indicateur de la performance achats ?

A noter également que près de 60 % d'entre eux jugent nécessaire le suivi de la performance achats par la Direction générale et les élus au moyen d'un reporting réalisé deux fois par an.



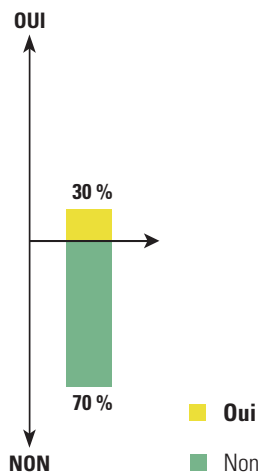
Le suivi par la Direction générale et les élus des résultats achats (reporting au moins semestriel) est-il un indicateur de la performance achats ?

# 3 CONTRIBUTION DE LA DIRECTION ACHATS À LA STRATÉGIE LONG TERME DE LA COLLECTIVITÉ

## Une faible contribution de la Direction achats à la stratégie long terme

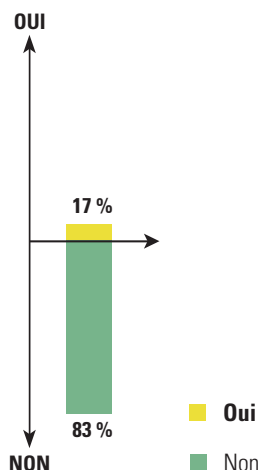
Nous entendons par stratégie long terme la déclinaison, à 3 ans ou plus, des objectifs de la Direction générale et des élus au niveau de la Direction achats.

Seulement 30 % des intercommunalités interrogées déclarent que la Direction achats contribue aux politiques publiques.



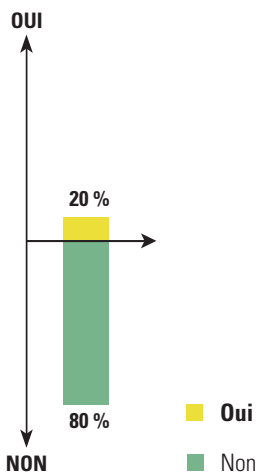
La politique achats est-elle alignée sur les politiques publiques ?

A noter également que seulement 17 % des répondants déclarent que les fournisseurs clés collaborent activement avec l'intercommunalité dans le cadre de projets d'innovation, ce qui à terme peut nuire à l'offre de services publics innovants.



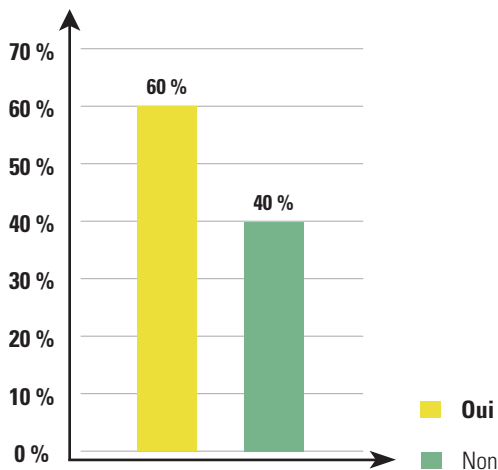
Les fournisseurs clés collaborent-ils activement avec l'intercommunalité dans le cadre de projets d'innovation de services publics ?

Il est aussi très surprenant de noter que seulement 20 % des intercommunalités déclarent que la Direction achats contribue à la stratégie long terme de la collectivité.



La Direction achats contribue-t-elle à la stratégie long terme de l'intercommunalité (horizon supérieur ou égal à 3 ans) ?

En revanche, 60 % des intercommunalités estiment que la Direction achats contribue au développement économique local.

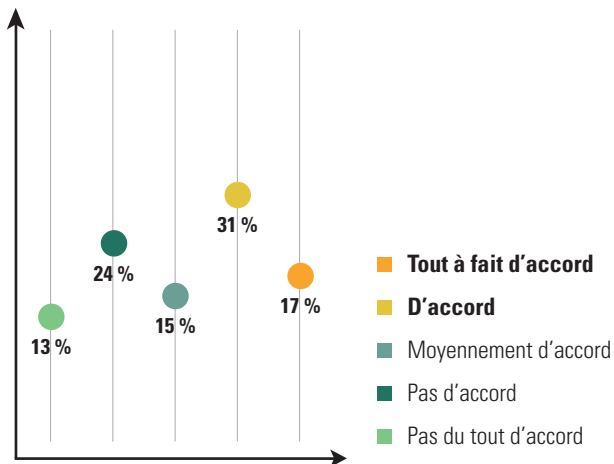


La Direction achats contribue-t-elle au développement économique local ?



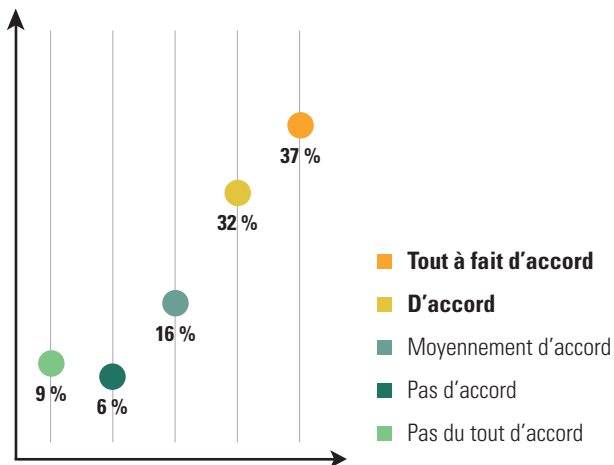
## La contribution des achats à la stratégie long terme : un critère d'évaluation de la performance jugé peu pertinent

Seulement 48 % des intercommunalités estiment que la contribution de la Direction achats à la stratégie long terme de l'intercommunalité est un indicateur de performance.



La contribution de la Direction achats à la stratégie long terme de l'intercommunalité (horizon supérieur ou égal à 3 ans) est-elle un indicateur de la performance achats ?

Au contraire, 69 % des répondants sont convaincus de la nécessité de prendre en compte la contribution de la Direction achats au développement économique local comme critère de performance des pratiques achats de l'intercommunalité.

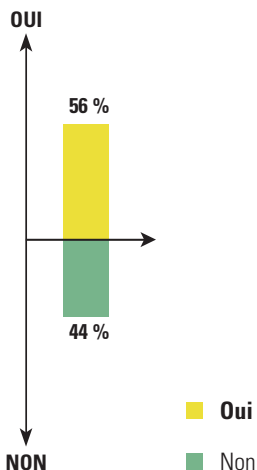


La contribution de la Direction achats au développement économique local est-elle un indicateur de la performance achats ?

# 4 CONTRIBUTION DE LA DIRECTION ACHATS À LA STRATÉGIE COURT TERME DE LA COLLECTIVITÉ

## Une réelle contribution de la Direction achats à la stratégie court terme mais à renforcer

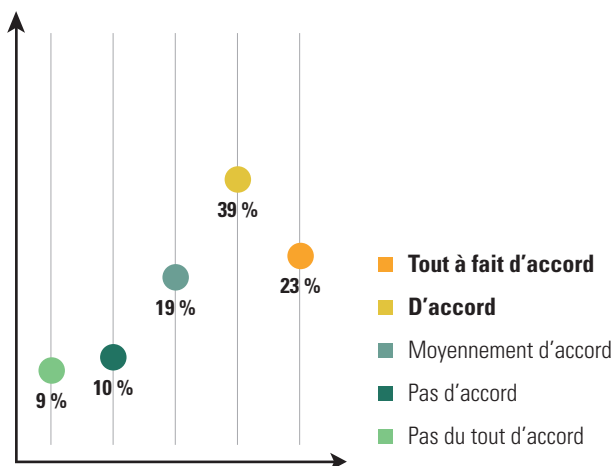
La stratégie court terme est entendue comme la contribution de la Direction achats sur un horizon budgétaire annuel. Ainsi, pour 56 % des répondants la Direction achats contribue aux objectifs annuels de l'EPCI.



La Direction achats contribue-t-elle aux objectifs annuels de l'intercommunalité (horizon supérieur ou égal à 3 ans) ?

## La contribution de la Direction achats aux objectifs annuels : un critère de performance de la Direction achats.

62 % des intercommunalités considèrent que la contribution de la Direction achats aux objectifs annuels de la collectivité est un critère d'évaluation de la performance achats.



La contribution de la Direction achats aux objectifs annuels de l'intercommunalité est-elle un indicateur de la performance achats ?

# 5

## COLLABORATION DE LA DIRECTION ACHATS AVEC LES CLIENTS INTERNES ET LES FOURNISSEURS

### Une collaboration avec les clients internes et fournisseurs à développer

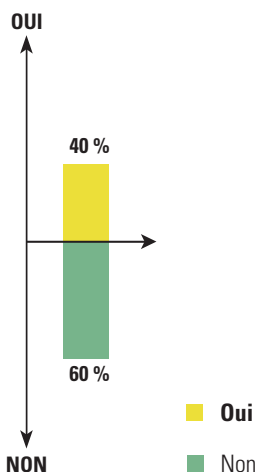
Par clients internes, nous entendons l'ensemble des directions et services en relation avec la Direction achats dans le cadre de réalisation des objectifs achats et de la mise en œuvre de la politique et procédures achats.

Une collaboration de la Direction achats avec les clients internes permet de fluidifier la mise en œuvre des process achats et d'anticiper les appels d'offres, ainsi que de collecter

les besoins prévisionnels. Cela se traduit par une communication régulière des projets achats, la diffusion d'un plan de communication, le recueil des propositions d'amélioration, la formation des clients internes, ou une politique achats clairement diffusée dans l'intercommunalité.

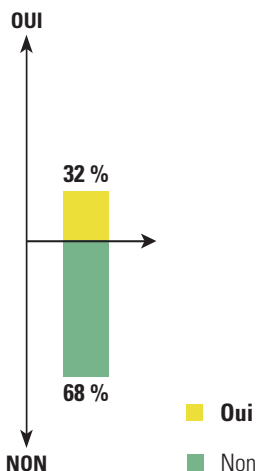
Un bon niveau de collaboration et de communication entre la Direction achats et les fournisseurs est également nécessaire à l'amélioration de la performance des pratiques achats dans les intercommunalités.

Dans la pratique, 40 % seulement des intercommunalités ont développé des relations collaboratives avec les clients internes de la communauté.



La Direction achats communique-t-elle et développe-t-elle des relations collaboratives avec les clients internes de l'intercommunalité ?

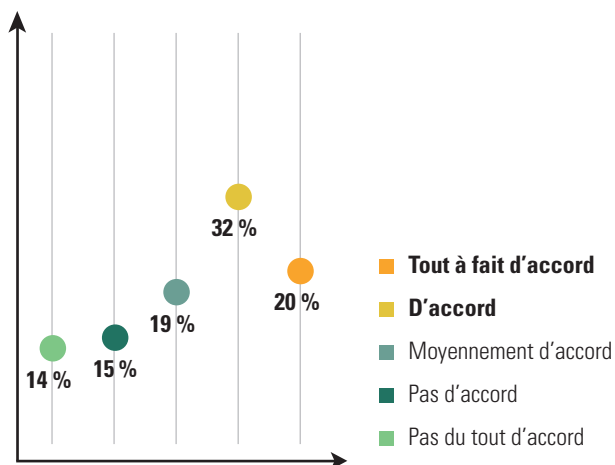
En termes de collaboration des Directions achats avec les fournisseurs : seulement 32 % des intercommunalités ont désigné la Direction achats comme l'interlocuteur principal des fournisseurs.



La Direction achats est-elle reconnue comme interlocuteur principal légitime des fournisseurs par les clients internes de l'intercommunalité ?

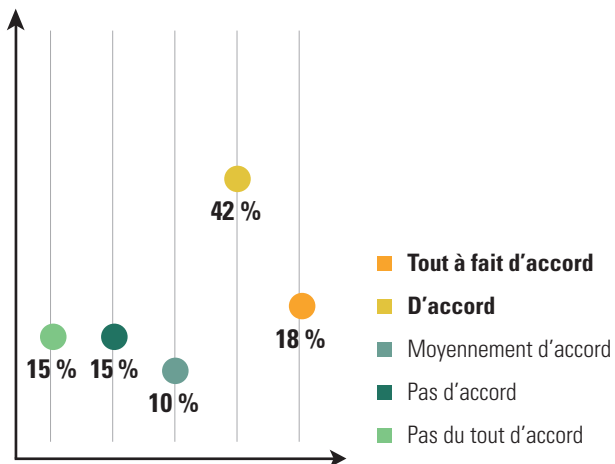
## Le niveau de collaboration entre Direction achats, clients internes et fournisseurs : un indicateur pertinent de la performance achats

52 % des intercommunalités déclarent que le niveau de relations collaboratives entre clients internes et Direction achats est un indicateur pertinent de mesure de la performance achats.



La communication et le développement de relations collaboratives entre Direction achats et clients internes sont-ils un indicateur pertinent de la performance achats ?

60% des intercommunalités jugent pertinent d'évaluer, dans la mesure de la performance achats, la reconnaissance de la Direction achats comme interlocuteur principal des fournisseurs



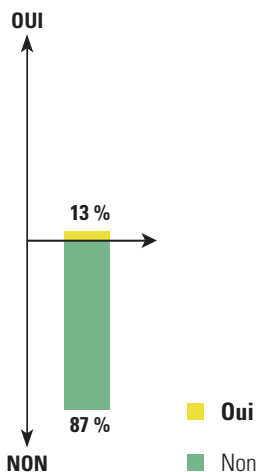
Percevez-vous la reconnaissance de la Direction achats en tant qu'interlocuteur principal des fournisseurs comme indicateur de la performance achats ?

# 6 POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH) DES EFFECTIFS ACHATS

## Une politique de GRH des effectifs achats quasi inexistante

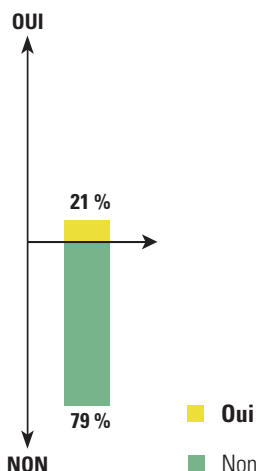
La politique de GRH recouvre les dispositifs et outils tels que les fiches de fonction, précisant les missions des différents métiers de la fonction achats, les plans de formation et de recrutements.

Sur ce point, les résultats de l'étude démontrent un très faible niveau de formalisation d'une politique RH par les intercommunalités. En effet, 13 % seulement des répondants déclarent ainsi avoir mis en œuvre une politique GRH.



Existe-t-il une politique de gestion des Ressources Humaines de la Direction achats de l'intercommunalité ?

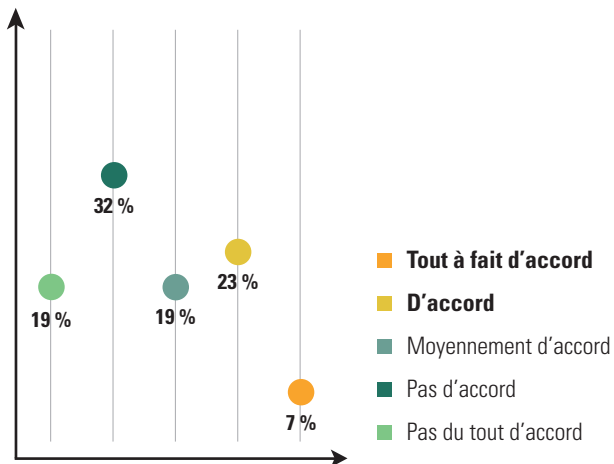
Par ailleurs, 21 % seulement des intercommunalités ayant participé à l'enquête déclarent avoir renforcé les effectifs de la Direction achats.



Les effectifs achats sont-ils renforcés pour faire face aux objectifs de la Direction achats de l'intercommunalité ?

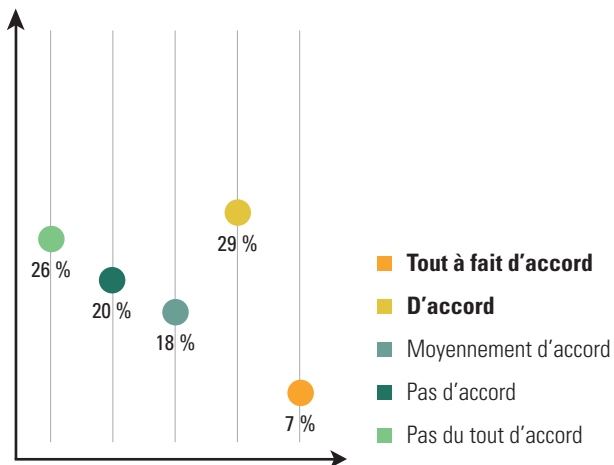
## La politique GRH des effectifs achats : un critère peu pris en compte dans la mesure de performance achats

Seulement 30 % des intercommunalités jugent que l'existence d'une politique de GRH est un critère pertinent d'évaluation de la performance achats.



L'existence d'une politique de gestion des Ressources Humaines de la Direction achats de l'intercommunalité est-elle un indicateur de la performance achats ?

Ils sont à peine plus nombreux (36 %) à penser que le renforcement des effectifs achats est un indicateur de performance des pratiques achats de l'intercommunalité.



Le renforcement des effectifs achats pour faire face aux objectifs de la Direction achats de l'intercommunalité est-il un critère d'évaluation de la performance achats ?

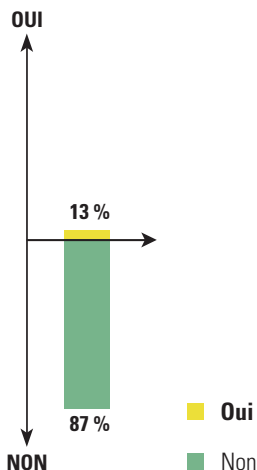
# 7

## EVALUATION DE LA PERFORMANCE ACHATS

### Une évaluation de la performance achats très peu pratiquée

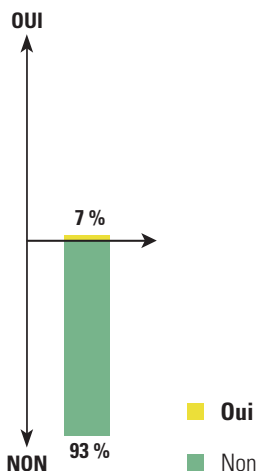
L'évaluation de la performance donne lieu notamment à la mise en place de tableaux de bord permettant de suivre et piloter différents indicateurs (économies réalisées...).

Dans la pratique, la mise en place d'un système d'évaluation de la performance achats reste très limitée (13%). Toutefois, on peut s'attendre à une tendance à la hausse de ces pratiques, compte tenu des contraintes financières actuelles des collectivités.



Existe-t-il un système d'évaluation régulier de la performance achats (tableau de bord, indicateurs de performance achats...) de l'intercommunalité ?

La mise en place d'un système d'évaluation de la performance achats s'avère être une pratique encore moins répandue lorsqu'il s'agit de mesurer les économies réalisées car seulement 7 % des intercommunalités déclarent avoir mis en place une règle de calcul des économies en collaboration avec le contrôle de gestion.

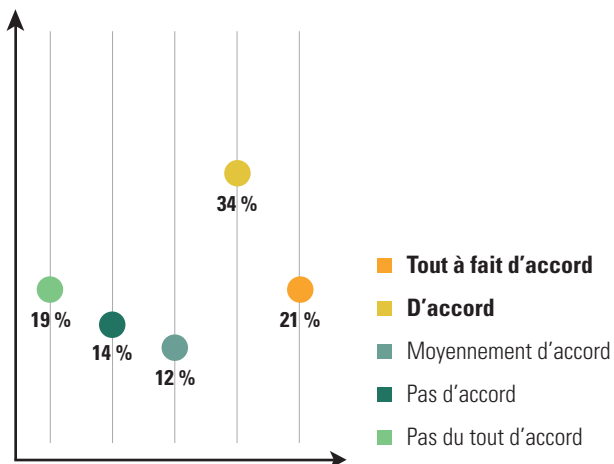


Existe-t-il une règle de calcul des économies réalisées, validée par le contrôle de gestion de l'intercommunalité ?

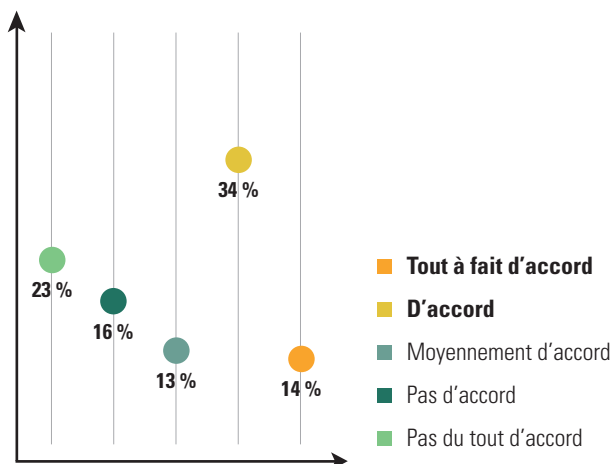


## Une évaluation de la performance achats jugée indispensable

55 % des répondants déclarent être d'accord et tout à fait d'accord pour la mise d'une place d'un système d'évaluation de la performance globale et près de moitié (45 %) sont favorables à la mise en œuvre d'une règle de calcul des économies réalisées.



L'existence d'un système d'évaluation régulier de la performance achats (tableau de bords, indicateurs de performance achats...) de l'intercommunalité est-elle un indicateur de la performance achats ?

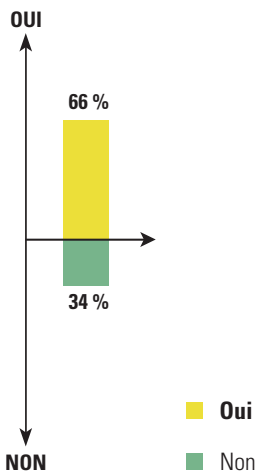


L'existence d'une règle de calcul des économies réalisées, validée par le contrôle de gestion de l'intercommunalité, est-elle un critère de la performance achats ?

### Une pratique plutôt élevée des outils de dématérialisation

Les outils de dématérialisation des marchés (plateformes virtuelles, logiciels de dématérialisation) et les outils électroniques (carte achats, catalogue, ou enchères inversées en ligne), s'ils permettent d'automatiser les processus, correspondent avant tout à une obligation réglementaire.

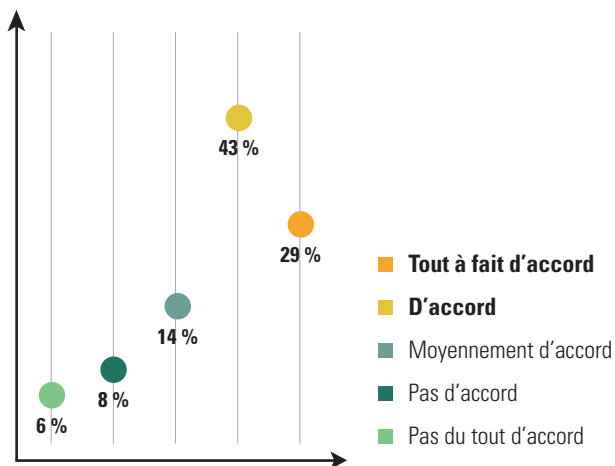
L'utilisation de ces outils permet de gagner du temps et de réduire les délais de traitement des procédures en cours, et d'améliorer l'organisation. 66 % des répondants les utilisent.



Une politique de développement de l'utilisation des outils électroniques et de dématérialisation des procédures achats est-elle mise en œuvre au sein de l'intercommunalité ?

### Le niveau d'usage des outils de dématérialisation : indicateur clé de la performance achats

Le niveau de pratique des outils de dématérialisation par les intercommunalités est en cohérence avec l'importance accordée à cet indicateur : 72 % des répondants estiment en effet que le niveau d'usage des outils de dématérialisation est un indicateur clé d'évaluation de la performance achats.



Le développement de l'utilisation des outils électroniques et de dématérialisation des procédures achats dans l'intercommunalité est-il un indicateur de la performance achats ?

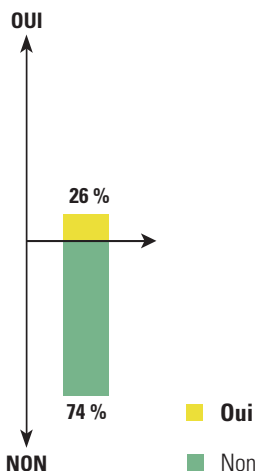
# 9

## POLITIQUE D'ACHATS RESPONSABLES

### Une politique d'achats responsables absente dans 3/4 des intercommunalités

Les pratiques d'achats responsables se traduisent par l'intégration de critères éco-responsables dans les marchés, la proportion de marchés réservés à des entreprises adaptées, la mise en place d'actions en faveurs des PME, la réduction des délais de paiement, la publication d'une charte déontologique, ou la mise en œuvre d'un code de bonne conduite des fournisseurs.

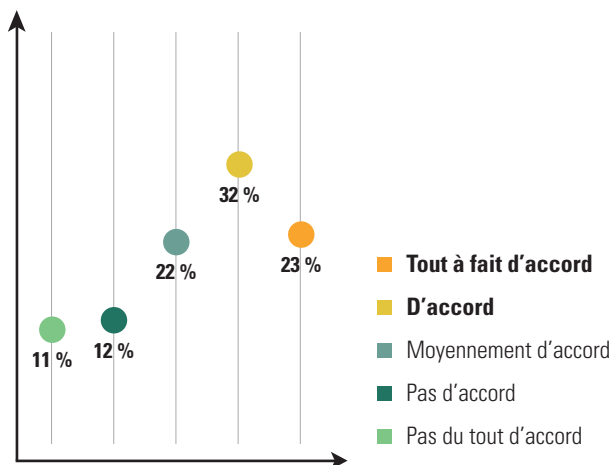
Seulement 26 % des répondants soulignent l'existence d'une telle politique formalisée et diffusée au sein de leur intercommunalité.



Existe-t-il une politique achats responsable formalisée et diffusée au sein de la collectivité locale (charte déontologique, code de bonne conduite des fournisseurs...)?

### Une politique d'achats responsables jugée essentielle dans la performance achats

Paradoxalement, une majorité des répondants (55 %) déclare être tout à fait d'accord et d'accord pour appliquer et mettre en œuvre une politique d'achats responsables car ils jugent que cette action contribue à la performance de leurs pratiques achats.



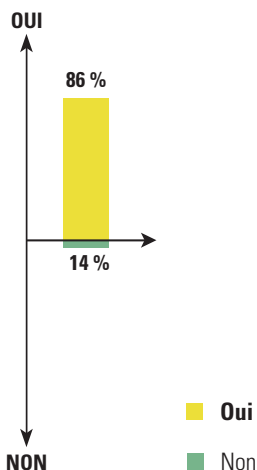
L'existence d'une politique achats responsable formalisée et diffusée au sein de la collectivité locale est-elle un indicateur de la performance achats ?

# 10

## STRATÉGIES DE MUTUALISATION

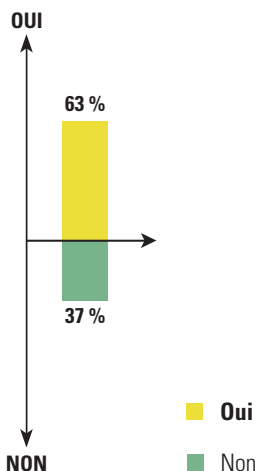
### Des stratégies de mutualisation très répandues dans les intercommunalités

86 % des répondants ont recours aux groupements de commandes et aux centrales d'achats.



L'intercommunalité a-t-elle recours aux groupements de commandes et centrales d'achats ?

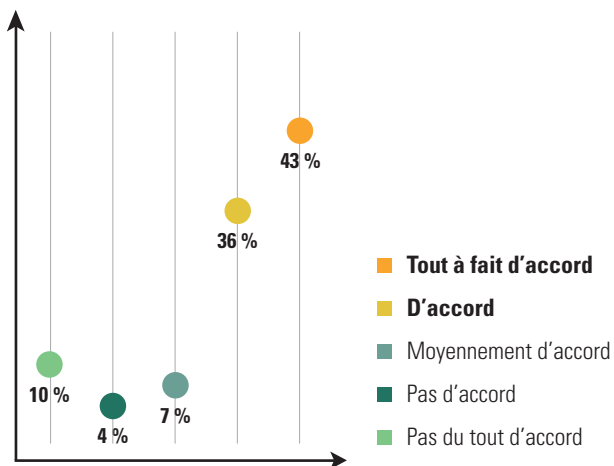
... et 63 % des répondants ont déjà mis en œuvre une stratégie de mutualisation des achats.



L'intercommunalité a-t-elle mis en œuvre une stratégie de mutualisation des achats ?

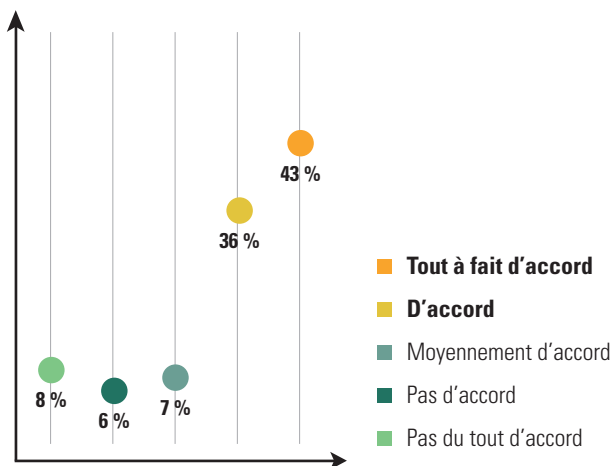
## Des stratégies de mutualisation perçues comme un bon indicateur de performance achats

Les stratégies de mutualisation sont perçues par 79 % des répondants comme un bon indicateur de pilotage de la performance achats.



La mise en œuvre d'une stratégie de mutualisation par l'intercommunalité est-elle un indicateur de performance achats ?

79 % des répondants estiment également que les stratégies de massification, notamment l'implémentation d'un groupement de commandes ou le recours aux centrales d'achats, constituent autant de leviers clés d'optimisation de la dépense.



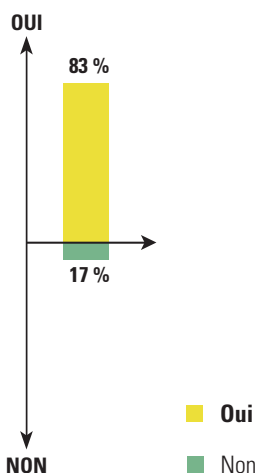
Le recours de l'intercommunalité aux groupements de commandes et centrales d'achats est-il un indicateur de la performance achats ?

# 11 MÉTHODOLOGIE ACHATS

## Les méthodes achats sont très développées dans les intercommunalités

L'étude révèle un niveau de pratique très élevé en matière de méthodologie achats (manuels des achats et procédures) puisque 83% des répondants recourent aux méthodes et procédures de passation, d'exécution et de suivi des marchés.

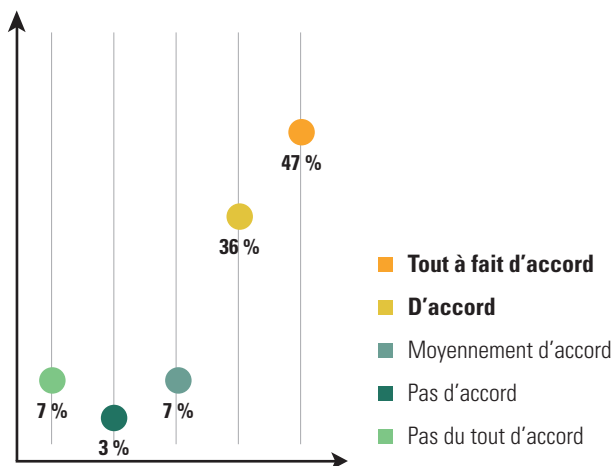
Dans un contexte réglementaire très exigeant, la gageure est de suivre les évolutions réglementaires (code des marchés publics) concernant ces méthodes. Une application des procédures se traduit ainsi par une bonne utilisation des textes et apporte un cadre légal et réglementaire respectant scrupuleusement les techniques de publicité, mise en concurrence, ou notation des offres. Dans ce cadre, l'existence de procédures claires validées par le service achats au sein de l'intercommunalité permet alors d'aboutir non seulement à la réalisation d'un processus achats simplifié et à l'expression d'un besoin commun pour l'ensemble de l'intercommunalité, mais aussi de renforcer la mise en concurrence.



Existe-t-il une méthodologie et des procédures de passation, d'exécution et de suivi des marchés ?

## L'usage d'une méthodologie : un indicateur de performance incontournable

La perception de 83 % des répondants - tout à fait d'accord et d'accord pour intégrer cet indicateur comme critère de la performance achats - souligne l'intérêt des EPCI pour l'usage d'une méthodologie achats.



L'existence d'une méthodologie et des procédures de passation, d'exécution et de suivi des marchés est-elle un indicateur de la performance achats ?

## CONCLUSION – DES PISTES DE RÉFLEXION SUR UN FUTUR RÉFÉRENTIEL DE LA PERFORMANCE ACHATS

Cette première étude met en évidence un degré de maturité des EPCI en matière de performance achats assez faible, bien que le contexte de contraintes financières laisse présager de nombreuses évolutions.

Ces évolutions pourraient être menées via, notamment, l'échange de bonnes pratiques entre acteurs en charge des achats dans les intercommunalités. Sur la base de ces échanges, un outil à vocation managériale pourrait être conçu. Il proposerait, à chaque intercommunalité, une grille d'analyse et de comparaison de ses pratiques, au regard de celles des autres collectivités locales.

Plus encore, cette première étude est l'occasion de développer une échelle de mesure des dimensions de la performance des organisations achats dans les intercommunalités selon la perception des acheteurs.

Autant de pistes de réflexion qui pourraient constituer les bases d'un futur observatoire de la performance des achats dans les intercommunalités avec, in fine, pour objectif, de mieux contribuer encore aux politiques publiques.

## ▶ UGAP

L'UGAP, seule centrale d'achat public « généraliste » en France, se distingue par sa politique partenariale, son engagement en faveur des politiques publiques (innovation, PME, développement durable) et son fonctionnement « achat pour revente » qui permet au client d'accéder immédiatement à plus de 300 000 références issues de 2241 marchés actifs.

## ▶ AdCF

L'AdCF est la fédération nationale des élus de l'intercommunalité (1185 communautés de communes), d'agglomération et urbaines. Elle représente l'intercommunalité à fiscalité propre dite « intercommunalité de projet » au plan national auprès des pouvoirs publics. L'AdCF organise et favorise les échanges d'expériences et de savoir-faire entre les communautés. Elle constitue et anime le réseau des acteurs de l'intercommunalité concernés par le développement de l'intercommunalité.

## ▶ ADGCF

L'ADGCF réunit 530 adhérents DGS et DGA en 21 délégations régionales. Cette association a pour but de tisser des liens entre les Directeurs Généraux et Directeurs Généraux Adjointes des Communautés de France, d'organiser des échanges d'informations et d'expériences entre les agents des Communautés et de contribuer à la promotion des Communautés.

## ▶ Chaire Optima

La chaire Optima est un trait d'union entre les acteurs locaux (élus et fonctionnaires territoriaux), et les enseignants-chercheurs de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, spécialistes du management public local. Elle constitue un observatoire du pilotage et de l'innovation managériale, partage ces innovations à l'échelle locale et nationale et accompagne les collectivités locales dans la mise en œuvre de ces pratiques innovantes.



**AdCF**

22, rue Joubert  
75009 Paris  
[adcf.org/](http://adcf.org/)



ASSOCIATION  
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

**ADGCF**

22, rue Joubert  
75009 Paris  
[adgcf.fr](http://adgcf.fr)

**L'ACHAT PUBLIC  
RESPONSABLE**



**UGAP**

1, boulevard Archimède – Champs-sur-Marne  
77444 Marne-la-Vallée cedex 2  
[ugap.fr](http://ugap.fr)



**Chaire Optima**

Université de Pau et des Pays de l'Adour  
Avenue de l'Université  
64012 Pau  
[optima.univ-pau.fr](http://optima.univ-pau.fr)