



Celia LEFEBVRE

celia.lefebvre@administrateur-inet.org



Julien BONNET

julien.bonnet@administrateur-inet.org



Mathieu PLESIAT

mathieu.plesiat@administrateur-inet.org



Rémi RIGOLLIER

remi.rigollier@administrateur-inet.org

VILLE DE GRENOBLE



DÉVELOPPER LE PILOTAGE
ET LA CULTURE DE L'ACHAT
PUBLIC

Tutrice au sein de la collectivité :

→ Agnès Prat-Dutel

Directrice générale adjointe finances, affaires juridiques, contrôle de gestion

L'OPTIMISATION DE L'ACHAT : UN ENJEU PRIORITAIRE POUR LA VILLE DE GRENOBLE

La ville de Grenoble conçoit l'achat public comme un levier de politique publique important. En témoigne l'adoption d'une démarche de commande publique durable et solidaire, comprenant des objectifs politiques et des axes de travail prioritaires (délibération cadre, février 2016).

OBJECTIFS INSCRITS DANS LA DÉLIBÉRATION CADRE DE 2016



Pour répondre à cette ambition politique, la ville remet à plat depuis deux ans le pilotage de sa fonction achats. La direction des affaires juridiques et de la commande publique a été réorganisée. Une cartographie des achats a été lancée. Des audits internes ont été engagés sur les processus d'achats de deux directions opérationnelles. Ces démarches visent, notamment, à réduire la part d'achats réalisés hors marchés. Elles ont été accélérées suite à un audit mené en 2017 par la Chambre régionale des comptes. En septembre 2018, une démarche globale d'optimisation de l'achat public a été lancée afin de coordonner l'ensemble des initiatives et répondre aux défis posés par les observations de la Chambre régionale des comptes.

Afin de l'accompagner dans cette démarche transversale, l'équipe de direction générale a confié à la mission un diagnostic de la fonction achats de la collectivité. Sur la base de ce diagnostic, un premier socle de recommandations pour optimiser l'achat public a été livré.

LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DU PROJET D'OPTIMISATION

Trois enjeux ont été identifiés dans la conduite de la mission :

- répondre aux enjeux politiques définis par la municipalité ;
- sécuriser la commande publique d'un point de vue juridique et comptable et renforcer son pilotage ;
- rendre l'achat public plus efficient dans un contexte de maîtrise budgétaire.

Pour répondre à ces enjeux, la mission a analysé quatre axes de la fonction achats :

- La politique et la stratégie (à l'exception du volet « relations avec les fournisseurs » qui nécessiterait une étude particulière) ;
- L'organisation administrative ;
- Les ressources humaines et les outils numériques ;
- Les processus : définition du besoin, passation, exécution, suivi et contrôle.

En termes de méthodologie, la construction du diagnostic et des préconisations s'est appuyée sur :

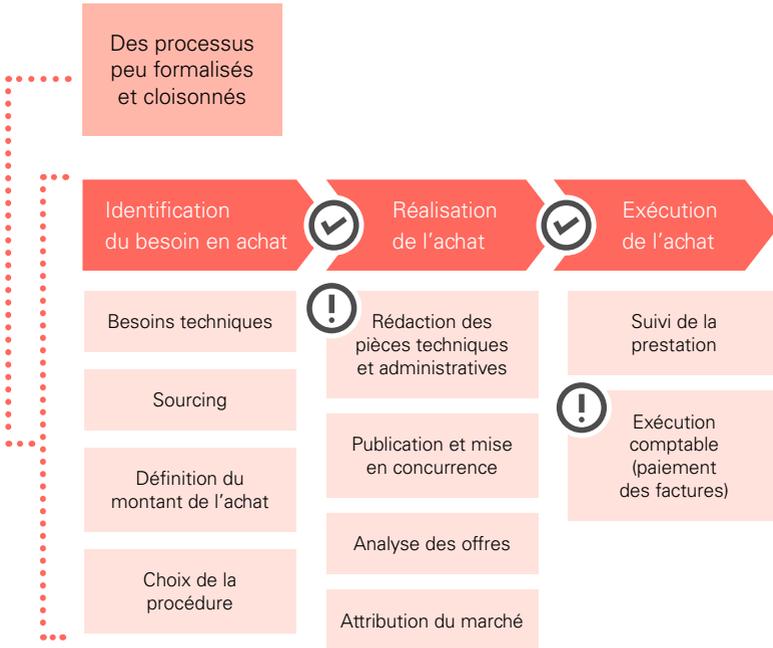
- Une documentation produite par les commanditaires contenant l'ensemble des travaux déjà réalisés ;
- Une quarantaine d'entretiens avec des élus et des agents de la ville ;
- Des rencontres avec les proches partenaires de la ville (ex. : Grenoble Alpes Métropole, UGAP¹, trésorerie municipale) ;
- Un benchmark des pratiques et des organisations de l'achat dans huit autres collectivités territoriales ;
- Des observations, sur sites, d'usages de logiciels professionnels ;
- Un séminaire participatif de lancement des groupes de travail, conçu et animé par les élèves.

A l'issue de la phase d'investigation, quatre grands constats ressortent :

- La politique d'achats est ambitieuse, mais insuffisamment appropriée par les agents ;
- L'organisation de la fonction achats, en dépit d'une direction dédiée, demeure éclatée et s'ajoute à des périmètres d'intervention imprécis des acteurs concernés ;
- La culture de l'achat reste peu partagée au sein de la collectivité ;
- Les processus de travail et les outils sont porteurs de risques, juridiques et opérationnels.

¹ « Union des groupements d'achats publics », délégation de Grenoble.

SCHEMA DU PROCESSUS D'ACHAT



- Instauration d'un binôme acheteur/juriste
- Des relations en cours de construction entre la direction des finances et la DAJCPJ



- Une hétérogénéité des niveaux de contrôles juridiques à l'échelle de la collectivité
- Une exécution financière des factures présentant des anomalies génératrices d'achats hors marchés
- Des systèmes d'information cloisonnés qui fragilisent le travail en transversalité

LA NÉCESSITÉ D'UNE IMPULSION POLITIQUE ET MANAGÉRIALE

Quatre axes de progrès ont été identifiés, déclinés en 14 objectifs opérationnels et 50 actions. Ces voies d'optimisation rejoignent, pour partie, les axes du rapport national sur « La fonction achats des collectivités territoriales »² et les travaux récents pour d'autres villes³. Plusieurs actions paraissent nécessaires, au-delà du cas grenoblois, pour fédérer l'ensemble de l'administration dans un projet d'optimisation de la fonction achats.

Prioriser les objectifs de la commande publique

À Grenoble, sept objectifs distincts ont été identifiés. La limitation, ou à défaut la hiérarchisation de ces objectifs, est un préalable au pilotage de l'achat dans la durée et à la bonne appropriation des orientations politiques. A titre d'illustration, de nombreuses collectivités ont identifié l'achat public comme un outil à part entière d'efficacité économique, particulièrement pertinent dans un contexte de raréfaction des ressources et de maîtrise des dépenses pour assurer au mieux leurs missions de service public. La définition d'une véritable stratégie (moyens alloués, résultats à atteindre) permet une déclinaison opérationnelle des objectifs politiques et simplifie leur appropriation par les agents.

Former les cadres et les agents

Mettre en œuvre une stratégie achats suppose de partager un socle de compétences et de pratiques entre la direction pilote de la commande publique, la direction finances, les directions opérationnelles. Les collectivités les plus matures disposent

² « Revue de dépenses relatives à la fonction achats des collectivités territoriales », Inspection générale des Finances et Inspection générale de l'administration, avril 2016.

³ A. Maria, M. Pellier, S. Roche, O. Schmidt, Projet collectif « Préfiguration d'un nouveau mode d'organisation de la commande publique », ville de Lille, 2018.

généralement de formations types pour leurs nouveaux agents et d'un réseau interne de la commande publique où s'échangent les bonnes pratiques et, plus globalement, une culture partagée de l'achat.

Mutualiser et anticiper les besoins

Le développement d'une culture achats favorise le partage d'information et la mutualisation des besoins (mobilier, fournitures de bureau, matériel informatique, véhicules professionnels, boissons). L'enjeu essentiel est d'éviter la logique de « saucissonnage » selon laquelle chaque direction achète « dans son coin » des produits qui pourraient aisément être mutualisés avec d'autres directions. Afin d'identifier les besoins communs, la nomenclature achats de l'organisation doit être partagée et régulièrement actualisée.

La mutualisation des besoins est cependant coûteuse pour les services car elle nécessite d'anticiper dans un contexte d'incertitudes. Pour assurer une planification partagée des achats, au moins à l'année N voire à l'année N+1, la direction de la commande publique doit être en mesure d'assurer une cartographie de l'ensemble des achats de la collectivité, comme c'est le cas à la ville de Grenoble. A l'avenir, il est recommandé que cette direction anime aussi un « dialogue achats » avec les directions opérationnelles, articulé avec la programmation budgétaire, pour renforcer la mise en œuvre d'une stratégie partagée.

Soutenir les managers et les équipes

L'optimisation dans la durée d'une fonction achats consomme du temps et de l'énergie, pour la direction pilote comme pour la direction des finances et les directions opérationnelles. La démarche se cumule généralement à de nombreuses autres missions transversales qui alourdissent aujourd'hui le travail des managers et des équipes (démarches de rationalisation budgétaire, projets de transitions numériques et écologiques, adaptation à des fusions de collectivités...). Pour soutenir les équipes investies dans la durée, la promotion du projet en collectif de direction, la priorisation des projets transversaux, la reconnaissance de l'engagement des équipes, la communication des résultats obtenus, l'aménagement

des fiches de postes et le recrutement de profils adaptés sont des enjeux essentiels. A Grenoble, le soutien aux deux chefs de projet, chevilles ouvrières de la démarche, apparaît comme une clé de réussite.

UNE DÉMARCHÉ COLLECTIVE POUR INSTILLER UNE CULTURE DE L'ACHAT

Favoriser la transparence et la créativité collective

La méthodologie de la mission a été présentée aux agents avant chaque entretien. Deux lettres d'information ont permis de partager l'état d'avancement des travaux. Cette transparence a rapidement instauré un climat de confiance avec l'ensemble des équipes.

Cette confiance collective construite pendant neuf semaines a facilité l'organisation en fin de mission d'un séminaire collectif, réunissant 40 agents issus de plusieurs directions support et opérationnelles. Il a permis de partager le diagnostic, de le confronter aux visions des agents, et surtout d'organiser des ateliers de créativité où les agents ont formalisé et partagé leurs propositions pour améliorer le pilotage de l'achat ; développer une culture partagée ; améliorer l'organisation et mieux travailler en transversalité.

Ce travail participatif mixant les services a généré une dynamique collective. Plusieurs agents de différents services l'ont explicitement énoncé. Elle a aussi contribué à mobiliser les directions opérationnelles pour le projet.

Six groupes de travail thématiques sont aujourd'hui constitués pour développer d'ici juin 2019 ces pistes d'amélioration. Une méthode d'élaboration participative a, été proposée à la pilote du groupe de travail dédié aux outils pour actualiser les guides, fiches pratiques et *vademecum* dont dispose la collectivité. Elle propose de redéfinir précisément les besoins (pratique, politique, juridique et organisationnel) « d'outillage » en fonction des acteurs concernés (élus, experts, agents des services opérationnels etc.).ivité collective

Conduire le changement dans la durée

La création d'une énergie collective est un levier nécessaire et positivement vécu par les agents pour amorcer la conduite du changement. Pour perdurer, cette dynamique nécessite de s'appuyer sur d'autres outils qui permettront de sécuriser le changement et entretenir la motivation collective. A ce titre, les *benchmarks* réalisés ont notamment mis en lumière :

- **l'usage d'une grille de maturité au département de la Drôme** : elle permet d'évaluer en interne, à intervalle régulier, la « maturation » de la collectivité sur la fonction achats. La démarche assure le partage des progrès réalisés et soude les équipes dans ces moments d'évaluation collective.
- **le développement de formations en interne dans plusieurs grandes collectivités** : ces formations, animées par des agents de la collectivité, experts de l'achat, limitent les coûts, favorisent la reconnaissance des agents et contribuent au développement d'un réseau interne de l'achat public.