

COUR DES COMPTES

Contrats-cadres

*Comparaison de l'utilisation des contrats-cadres dans
les services d'achat centraux*

Introduction

La Cour des comptes de Belgique a consacré un audit au service d'achat central fédéral, le service *Contrats-cadres multi-SPF (CMS)*. Elle a examiné dans quelle mesure les contrats-cadres actuels sont utilisés et si le service propose suffisamment de contrats-cadres rentables.

Elle a notamment utilisé comme méthode d'audit le paragonnage (*benchmarking*), une comparaison avec d'autres services d'achats publics en Belgique et à l'étranger portant sur la gamme de produits, les méthodes de calcul des économies d'échelle et des économies réalisées, les moyens mis à la disposition des services pour exécuter leur mission, leur statut et leur organisation, la nature de leurs clients et les éventuelles obligations d'achat.

Le présent document vise à donner un aperçu des principaux résultats, en particulier pour les services d'achat qui ont participé à la comparaison. Il suit la structure du questionnaire qui avait été envoyé à cet effet aux services d'achat. Il aborde successivement les points suivants : produits proposés, clients, performance et moyens disponibles. Le rapport complet contenant les résultats de l'audit, les conclusions et les recommandations est disponible, en français et en néerlandais, sur le site internet www.courdescomptes.be¹.

Neuf services d'achat ont été sélectionnés pour cette comparaison. Le Danemark, le Portugal, l'Autriche et les Pays-Bas ont été retenus parce que la taille de ces pays ne diffère guère de celle de la Belgique. Ensuite, les services d'achat des régions belges (Flandre et Wallonie) ont été examinés. Enfin, les services d'achat de France, du Royaume-Uni et d'Italie ont été aussi retenus car ils possèdent une grande expérience et disposent de sites internet très développés contenant des informations sur les produits.

Les conclusions formulées après comparaison se veulent prudentes. Les moyens, les clients, les tâches et l'organisation de chacun des services ne sont jamais identiques. Les différences s'expliquent souvent par la culture administrative et la vision qui prévalent dans les pays ou régions concernées quant au mode de gestion des organismes publics.

La comparaison a, en premier lieu, été effectuée sur la base des informations disponibles sur les sites internet de ces services d'achats. Un bref questionnaire leur a ensuite été adressé. Six des neuf services d'achats contactés ont répondu.

¹ *Contrats-cadres. Suivi de recommandations formulées antérieurement au sujet des contrats-cadres. Rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants, Bruxelles, février 2008.*

1 Produits

1.1 Chiffre d'affaires

L'audit repose sur l'hypothèse que un contrat-cadre est largement utilisé, plus les économies réalisées sont importantes et plus le contribuable en bénéficie. L'évolution du chiffre d'affaires a servi de critère pour l'utilisation.

Comparaison 1 – Chiffre d'affaires en 2005 et 2006 en millions d'euros et évolution en pourcentage

	2005	2006	Evolution
<i>CMS</i>	77,5	82,8	+6,4%
<i>Danemark</i>	939,6	1094,8	+16,5%
<i>Royaume-Uni</i>	2411,3	2935,3	+17,9%
<i>Italie</i>	943,9	1325	+28,8%
<i>Région wallonne</i>	6,9	6,5	-6,2%

Il est peu pertinent de comparer ces résultats avec le chiffre d'affaires réalisé dans les autres pays - pour autant que les montants soient disponibles -, parce que toutes les variables (dépenses publiques, tâches, organisation, etc.) ne sont pas identiques. Cependant, il est étonnant de constater que le chiffre d'affaires des deux années varie souvent fortement, tant dans le sens positif que négatif.

L'augmentation du chiffre d'affaires ne peut pas constituer un objectif en soi. Les mesures à cet effet doivent avoir une valeur ajoutée réelle et les contrats-cadres doivent être de haute qualité.

1.2 Pénétration du marché

Une comparaison au niveau de la pénétration du marché, c'est-à-dire du chiffre d'affaires réalisé par le biais de contrats conclus par le service d'achat central et du chiffre d'affaires total des achats effectués par les services publics, est plus intéressante qu'une comparaison des chiffres d'affaires. D'après une étude effectuée par le *National Audit Office* (l'ISC britannique), le service d'achat central connaîtrait un taux de pénétration de 15 % au Danemark, de 30 % en Italie et de 10 % au Royaume-Uni². Pour la Belgique, la Cour des comptes a chiffré ce taux à 2,6 %. L'augmentation de la pénétration du marché, tant en utilisant davantage les contrats-cadres actuels qu'en proposant de nouveaux contrats, permettrait de réaliser des économies supplémentaires.

² National Audit Office, *Assessing the value CMS money of OGCBuying.solutions. Report by the controller and auditor general*, HC, 103 Session 2006-2007, 14 December 2006, p. 23.

La comparaison 2 contient en détail les différents produits proposés par les services d'achat. Le tableau mentionne, pour les services d'achats qui ont complété le formulaire, le pourcentage du chiffre d'affaires représenté par chaque produit. Lorsque ce pourcentage n'a pas pu être calculé, une croix a été placée si le produit est proposé. La part totale de chaque groupe de produit est indiquée en gras, si possible.

Comparaison 2 – Gamme de produits proposés par les différents services d'achat (pourcentage du chiffre d'affaires total)

Produits		CMS	Dane-mark	Royaume-Uni	Italie	Région wallonne	Communa- uté flamande	Pays-Bas
Hébergement	Electricité		15,9	4,1	7,2			X
	Gaz		1,4	2,6	0,3		X	X
	Gasoi/chauffage	27,3		0,3	3,9		X	
	Eau							
	Téléphonie fixe		14,1		16,1			X
	Téléphonie mobile	10,7			0			X
	Gestion immobilière			0,2				
	Assurance hospitalisation	14,5						
	Services financiers		0,1	1,2				
	Matériel appartenant au bâtiment (par exemple, extincteur, fontaines d'eau, etc.)			0,1			X	
Sous-total	52,5	31,5	8,5	27,5	0			
Technologie de l'information et de la communication	Serveurs/réseau		26,6	49,1	2,2			X
	Ordinateurs de bureau	7,1			2,3			X
	Ordinateurs portables				0,6			X
	Imprimantes	0,9			0,7			
	Licences Microsoft	3,9	6,2		0,7			X
	Autres licences de logiciels				0			
	Consultance IT		2,3					
	Equipement de télécommunication et de communication de données		1,4		1			X
	Travaux d'imprimerie		0,4					X
	Livres, journaux, hebdomadaires, abonnements (y compris abonnements électroniques)		0,4					
	Poste			X				X
Sous-total	11,9	37,3	49,1	7,5	0			
Services et moyens internes	Hygiène et entretien	1,3		0,6		0	X	
	Gardiennage/réception			0,2	0,5			X
	Nettoyage			0,3				
	Traitement des déchets				0			
	Restauration		4,6	1,3	38,8			X

Produits		CMS	Dane-mark	Royaume-Uni	Italie	Région wallonne	Communa- uté flamande	Pays-Bas
	Photocopieuses	0	2,3	2,2	2,5	9,9	X	
	Papier	2,6	0,9	2	0,1	5,3	X	
	Fournitures de bureau	5,8	2,2			12,3	X	
	Équipement de présentation		0,9					
	Mobilier	13,3	3,7	3,6	0,1	17,3	X	
	Vêtements			0,1	0,1	9,5	X	
	Petit matériel (pelle, marteau, etc.)		0,3					
	Matériel électrique		0,7					
	Matériel de recherche et de labo		0,8					
	Sous-total	23	16,4	10,3	42,1	54,3		
Equipements externes	Camionnettes	1	1,8		0,1	33,5	X	
	Voitures de service	1,2			1		X	X
	Motocyclettes/bicyclettes						X	
	Leasing de véhicules				3,1			
	Transports publics				0,2			X
	Assurances automobiles	0,2			0,1	10,1		
	Voyages/hôtels		7,8	X				
	Gasoil/transport	10,2	5	0,9	10,6		X	
	Sous-total	12,6	14,6	0,9	15,1	43,6		
	Formation			31,3			X	
Consultance/gestion de projets		stoppé						
Divers	Médicaments/premiers secours				1,8			
	Appareils médicaux				5,3			
	Lunettes		0,1					
	Services urbanistiques				0,7			

1.3 Procédure

La Cour des comptes a examiné quelles sont les procédures appliquées pour conclure de nouveaux contrats. Il ressort de la comparaison avec d'autres services d'achats centraux qu'un apport des clients, les administrations, est toujours recherché.

Comparaison 3 – Procédures appliquées pour conclure de nouveaux contrats

Pouvoir fédéral en Belgique : Au niveau fédéral, les nouveaux contrats sont conclus à la demande de plusieurs services publics fédéraux par le biais du Réseau de concertation. Le service d'achat central assure le lancement et l'attribution des marchés publics.

Italie : Chaque année, le ministère des Finances examine, en collaboration avec le service d'achat central (CONSIP), quels sont les besoins des services publics auprès des responsables des achats par le biais d'un courrier et de questionnaires. Lorsqu'une certaine catégorie de produits s'avère pertinente, Consip le signale au ministère. Ce dernier examine ensuite l'opportunité et inscrit ou non le produit au programme de l'année suivante.

Danemark : Le service central d'achat (SKI) se base sur les informations des responsables des achats et sur des études de marché pour sélectionner un certain nombre de nouvelles possibilités de contrats-cadres, qui font ensuite l'objet d'un examen approfondi. Lorsque la possibilité semble pertinente, un organe consultatif est créé et composé de responsables d'achats qui seront de grands consommateurs du produit choisi. Le processus d'adjudication constitue un partenariat entre le SKI et cet organe consultatif.

Pays-Bas : Une concertation est organisée entre les directeurs d'achats des différents départements. Si un besoin commun est identifié, une équipe de projet est créée et chargée de spécifier la demande. Ensuite, un marché est passé par un ministère pour l'ensemble des autorités du royaume. Les ministères peuvent par la suite conclure d'autres contrats.

Communauté flamande : Un contrat-cadre peut être élaboré en fonction de plusieurs facteurs : identification d'un besoin d'intérêt général (par exemple, équipements d'utilité publique) ou manifestation d'un besoin spécifique pouvant faire l'objet d'une approche globale, étude de marché, expériences liées aux contrats-cadres en cours.

Région wallonne : À la demande des services.

Royaume-Uni : Chaque procédure d'achat est examinée plus en détail par une équipe d'experts indépendants aux moments décisionnels critiques (donc aussi au moment de l'élaboration du contrat) ('OGC Gateway Review').

2 Clients

2.1 Identification

Le tableau ci-dessous compare les clientèles des services d'achats examinés.

Comparaison 4 – Fichiers clients des services d'achats

<i>CMS</i>	Administrations fédérales et autres services de l'État, Chambre et Sénat, Cour des comptes, Cour constitutionnelle, Conseil d'État, corps spéciaux de l'État, service de police intégré, personnes fédérales de droit public, autres services publics moyennant l'autorisation du pouvoir adjudicateur et, le cas échéant, aux conditions fixées par ce dernier.
<i>Communauté flamande</i>	Tous les domaines de responsabilité politique du ministère de la Communauté flamande + les entités ayant donné mandat (IVA / EVA / MOD) – système aussi accessible aux hôpitaux universitaires et aux communes.
<i>Région wallonne</i>	Ministère wallon de l'Équipement (MET), Ministère de la région wallonne (MRW), communes, CPAS, parastataux, cabinets ministériels et provinces.
<i>Danemark</i>	Presque tous les services publics danois utilisent les services de SKI : administrations nationales (50%), administrations locales (40%), organismes publics (10%).
<i>Pays-Bas (1)</i>	Autorités publiques / ministères
<i>Royaume-Uni</i>	Administrations nationales (54%), administrations locales, soins de santé, enseignement, institutions. Chaque service du secteur public peut passer des commandes.
<i>Italie</i>	Administrations nationales, administrations locales, universités et secteur des soins de santé.

(1) Le 'Regiebureau Inkoop Rijksoverheid' n'a été créé qu'en 2006 et est chargé de déterminer la stratégie d'achats coordonnés par groupe de produits, d'établir un relevé des accords conclus avec les ministères et de procéder aux achats et adjudications électroniques. Cependant, il n'assure pas la mise en œuvre concrète des contrats-cadres et laisse cette tâche aux ministères. Le Regiebureau même n'a donc aucun client.

Dans la plupart des pays ou régions, les services publics de tous les niveaux de pouvoir et un large éventail d'organismes publics (établissements scolaires, hôpitaux, etc.) font partie de la clientèle. La clientèle du CMS est fortement déterminée par la régionalisation des compétences en Belgique qui a conduit, dans la pratique, à la création de bureaux d'achat centraux distincts dans les régions et au niveau fédéral.

2.2 Chiffre d'affaires par client

Pour pouvoir analyser de manière précise le comportement d'achat des clients, il est nécessaire de disposer du chiffre d'affaires par client. Celui-ci n'est pas disponible au CMS, ni dans les services de la Communauté flamande et de la Région wallonne. Les services d'achats centraux du Danemark, du Royaume-Uni et d'Italie disposent, quant à eux, de ces données.

Il apparaît que l'augmentation du nombre de clients n'entraîne pas toujours une hausse significative du chiffre d'affaires. Les cinq clients les plus importants du service d'achat central représentent au Danemark 32,7 % du chiffre d'affaires et, en Italie, 35 %. Au Royaume-Uni, 3 % des clients représentent 70 % du chiffre d'affaires. Ces chiffres ont soulevé la question de savoir, au Royaume-Uni, s'il ne valait pas mieux se concentrer uniquement sur les clients les plus importants³.

2.3 Obligation d'achat

La comparaison ci-dessous fait apparaître des divergences en matière d'obligation d'achat.

Comparaison 5 – Obligation d'achat

Danemark : Le ministre des Finances a récemment décidé que certaines catégories de produits destinés aux services du gouvernement national devaient obligatoirement être achetées par le biais du service d'achat central.

Région wallonne : Les ministères sont tenus d'effectuer leurs achats.

Italie : Les administrations centrales sont obligées d'acheter certains produits auprès du service d'achat central (CONSIP). Les autres services publics doivent utiliser le prix proposé par CONSIP comme référence.

Pays-Bas : Une stratégie d'achat est fixée pour chaque groupe de produits et l'ensemble des autorités publiques doivent s'y soumettre. Il existe aussi une obligation de commander un certain volume si cette clause a été prévue dans le marché conclu pour l'ensemble du royaume.

Autriche : Le gouvernement fédéral doit utiliser les contrats-cadres pour la plupart des produits (pas pour la formation, la gestion de projets et les relations publiques).

Communauté flamande, Royaume-Uni : absence d'obligation d'achat.

Pouvoir fédéral en Belgique : Les services ont toute latitude de faire appel ou non aux marchés publics passés par le CMS. Il n'existe pas d'obligation d'achat et aucune justification du choix de ne pas recourir à un contrat-cadre ne doit être donnée par les services.

Dans cinq des huit pays/régions examinés, il existe donc une obligation d'acheter certains produits par le biais du service d'achat central. La pratique en Italie obligeant à utiliser le prix proposé par le service d'achat central à titre de comparaison mérite d'être recommandée. L'obligation de commander un certain

³ National Audit Office, *op.cit.*, p. 23.

volume avant la conclusion du contrat n'est pas appliquée – sauf exception contractuelle prévue aux Pays-Bas.

La question de savoir s'il convient ou non d'imposer une obligation est délicate. L'obligation de collaborer en matière d'achats se retrouve le plus souvent dans les cas de collaboration infructueuse⁴. L'absence d'obligation peut inciter le service d'achat central à offrir une qualité satisfaisante (il faut mériter ses clients). Les services publics doivent cependant baser leurs décisions sur le principe d'efficience.

⁴ *Résultats de l'enquête relative à la collaboration en matière d'achats*. Etude de l'université de Twente, Nevi et PIANO, p. 13, www.bbt.utwente.nl.

3 Performance

3.1 Comparaisons de prix

Pour savoir si un service d'achat central a obtenu un bon prix pour un contrat-cadre, il convient de comparer le prix obtenu avec celui qui serait payé en l'absence de contrat-cadre, à savoir le *prix de référence*. C'est sur la base de cette comparaison que l'économie d'échelle réalisée peut alors être déterminée.

Tous les services d'achats posent la même question : comment faut-il calculer les économies engendrées par les contrats ? La comparaison aboutit aux constatations suivantes.

Comparaison 6 – Mesure des économies d'échelle

Danemark et Région wallonne : Ils ne mesurent pas les économies engendrées par les contrats.

Communauté flamande : Elle mesure les économies réalisées en ce qui concerne le chauffage, les services d'utilité publique et le mobilier sur la base des prix unitaires, de comparaisons avec des dossiers antérieurs et de réductions.

Royaume-Uni : Il confie la mesure des économies à des organisations de 'référencement' indépendantes. Les prix des contrats sont comparés avec les prix payés par les organismes publics qui n'utilisent pas les contrats ou par les organismes privés pour le même produit ou un produit comparable, pour une quantité similaire et au même moment.

Italie : Le bureau d'achat mesure les économies de trois manières :

- 1) Les économies réalisées sur le prix : la différence entre la valeur du contrat et la réduction obtenue ;
- 2) Les économies réalisées sur les frais de procédure : les frais encourus par une administration de taille moyenne sont multipliés par le nombre d'administrations qui ont recours au contrat-cadre ;
- 3) Les économies sont mesurées par le département italien des statistiques sur la base de 10 catégories de produits en comparant les prix payés par l'administration avec celui obtenu par le service d'achat.

CMS (service fédéral belge) : Il peut déterminer la valeur ajoutée pour un certain nombre de produits. En 2006, les économies réalisées ont été mesurées à concurrence de 62 % du chiffre d'affaires.

Il ressort de la comparaison que certains services d'achat ne mesurent pas les économies réalisées et que d'autres mesurent les économies réalisées pour l'ensemble de la gamme de produits. Les deux grands pays examinés dans la comparaison (Italie et Royaume-Uni) appartiennent à cette dernière catégorie. Cependant, la valeur ajoutée que pourraient apporter ces informations supplémentaires au sujet des économies d'échelle doit être envisagée à la lumière du coût de ces informations.

3.2 Économies réalisées sur les frais de procédure

En Italie et au Royaume-Uni, les économies réalisées sur le coût du processus d'achat même sont également mesurées. Les clients moins importants sont

assurément satisfaits de ces économies réalisées sur les frais de procédure. En raison de la capacité en personnel limitée de certains services d'achat, ces derniers ne peuvent tout simplement pas assumer seuls l'ensemble de la procédure d'adjudication. En faisant appel aux contrats-cadres, le petit client est aussi certain de la qualité des produits et du respect de la réglementation relative aux marchés publics. L'étude réalisée par le *National Audit Office* au sujet des 'OGC buying solutions' (service d'achat du Royaume-Uni) a permis de constater que les réductions de prix représentaient 52 % des économies et les frais de procédure liés à la conclusion d'un contrat évités 48 %⁵.

3.3 Taille de l'organisation

Dans la pratique, les réseaux de collaboration se composent principalement de partenaires différents en termes de taille. Si le même prix est facturé à tous les clients, le plus petit organisme est celui qui réalise la plus grande économie. À partir d'un certain volume, l'économie n'augmentera pratiquement plus pour une grande organisation. Il n'est donc parfois pas intéressant pour un grand département de collaborer parce qu'il peut déjà obtenir lui-même des prix (plus) intéressants⁶.

3.4 Enchères électroniques

Outre la formalisation du statut des services d'achats centralisés (centrales d'achats), la nouvelle directive européenne relative aux marchés publics (directive 2004/18/CE) définit également la notion d'*enchère électronique*. Dans tous les pays examinés dans la comparaison, cette directive a déjà été transposée, à l'exception de la Belgique (la loi a été publiée, mais pas les arrêtés d'exécution)⁷. Au Royaume-Uni, le *National Audit Office* affirme que les ventes aux enchères électroniques permettent de diminuer le prix de manière significative (22 % en moyenne)⁸.

3.5 Produits les plus avantageux

Dans le questionnaire soumis aux services d'achat centraux, il a été demandé de dresser la liste des cinq produits qui permettent de réaliser les économies les plus élevées. Le tableau ci-dessous donne les réponses littérales des divers services d'achat. La Communauté flamande et les Pays-Bas ont donné plus de cinq réponses. Seuls les services d'achat centraux du Royaume-Uni et de l'Italie ont cité les cinq produits dans l'ordre croissant des avantages ; pour les autres services, la liste des cinq produits était aléatoire.

⁵ National Audit Office, o.c., key facts.

⁶ Schotanus Fredo, Marieke van der Lans et Jan Telgen. *Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk*, 2004, p.105 et suivantes et Van Leeuwen, R. "Effect van inkoopsamenwerking: Verdeling besparingen bepaalt succes", in: *Transport en logistiek*, 2006, n° 1 (12 janvier 2006), p. 18.

⁷ Divers auteurs, *Aanbesteden in Europa. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de aanbestedingsregelgeving in 14 EU-lidstaten*. Amsterdam, 11 septembre 2006, 78 p.

⁸ National Audit Office, o.c., p. 18 et suivantes.

Comparaison 7 – Produits les plus avantageux

<i>Royaume-Uni</i>	MFD (imprimante et photocopieuse intégrée)	Managed Telecommunications Service	Ordinateurs	Avis de management	General Procurement card (carte de paiement)
<i>Italie</i>	Chèques-repas	Téléphonie fixe	Réseau local	Téléphonie mobile	Public Switched Telephone network
<i>Danemark</i>	Telecommunications	Photocopieuses	Energie	Technologie de l'information	Restauration
<i>Pays-Bas</i>	Télécom	Energie	ICT, recrutement externe (experts ICT)	Fournitures de bureau	Transport
<i>Communauté flamande</i>	PABX (central téléphonique) et câblage	Leasing photocopieuses	Gaz naturel et gasoil	Fournitures de bureau	Mobilier Vêtements
<i>Région wallonne</i>	Photocopieuses	Fournitures de bureau	Papier	Mobilier	Véhicules

Cette question n'a pas été posée au service d'achat central belge, mais il propose également des photocopieuses, des ordinateurs, des fournitures de bureau, des GSM, du mobilier et des véhicules.

Parmi ces produits, ce sont surtout les télécommunications (dans cinq pays sur six), les photocopieuses (quatre sur six), l'énergie, les ordinateurs et les fournitures de bureau (trois sur six) qui sautent aux yeux. Par ailleurs, la restauration, le mobilier et les véhicules sont mentionnés par deux des six pays comme étant des produits avantageux.

3.6 Gamme de produits

La gamme de produits ne peut pas être élargie de manière illimitée. Il convient de choisir les produits les plus rentables. La littérature spécialisée démontre que les marchés publics communs les plus répandus concernent principalement des produits à faible valeur ajoutée⁹. Au Royaume-Uni, le *National Audit Office* précise qu'il est préférable de se concentrer sur un certain nombre de produits importants. Les coûts de personnel augmentent en effet parallèlement à l'élargissement de la gamme de produits¹⁰.

Tout contrat pour un nouveau produit doit être réalisable, permettre clairement d'engendrer un gain et pouvoir être effectivement livré sur le marché¹¹. Aux Pays-Bas, par exemple, il a été mis fin, pour cette raison, aux préparatifs en vue de la

⁹ Schotanus, Fredo, Marieke van der Lans et Jan Telgen, o.c., p. 45 et p. 80.

"Inkoop samenwerking bij de rijksoverheid", in: *Facto Magazine*, n° 4 avril 2006, p. 30-32.

¹⁰ National Audit Office, *op.cit.*, p. 26 : 91% des achats sont effectués sur 25 % des contrats-cadres.

¹¹ www.fmoverheid.nl, 23 octobre 2006.

conclusion d'un marché pour un service de gestion du contenu (un système central de gestion des sites web) pour l'ensemble du pays.

4 Moyens

4.1 Moyens et mode d'organisation

La comparaison ci-dessous permet de constater qu'à l'exception du CMS et de la Wallonie, tous les services d'achat ont été créés en tant que services ou agences autonomes. D'une part, l'autonomie offre à ces services une plus grande souplesse d'action et, d'autre part, le service est davantage responsabilisé et peut être piloté sur la base des résultats, par exemple, à l'aide d'un contrat de gestion. Les services d'achats étrangers ont aussi toujours été placés sous la tutelle du ministère des Finances ou de l'Économie, contrairement aux services d'achat belge, flamand et wallon.

Trois services d'achat fonctionnent exclusivement à l'aide de moyens propres (Danemark, Royaume-Uni et France) et quatre exclusivement avec des moyens budgétaires (Communauté flamande, Région wallonne, Italie et CMS).

La question relative à l'affectation de personnel technique au sein des services d'achat centraux ne donne pas de résultats clairs : les services sont organisés de manière trop diverse à cet égard. Dans les services d'achats fonctionnant exclusivement à l'aide de moyens propres, les frais de fonctionnement sont payés par les fournisseurs (Danemark, Royaume-Uni).

Comparaison 8 – Mode d'organisation et nature des revenus

	Mode d'organisation	Revenus	Budget	Personnel
Danemark	<i>National Procurement Ltd Denmark</i> est une entreprise commerciale ayant comme actionnaires le ministère des Finances à concurrence de 55 % et la National Association of Local Authorities in Denmark à concurrence de 45 %	100% revenus propres. Le fournisseur paye 1 % du chiffre d'affaires sur le contrat.	9,3 millions d'euros	51 (8 juristes et 3 ingénieurs)
Royaume-Uni	<i>OGCbuying.solutions</i> est l'agence exécutive de l'Office of Government Commerce, qui fait partie du Trésor public	100% revenus propres. Les fournisseurs payent un pourcentage sur le chiffre d'affaires.	32,5 millions d'euros	110 (pas de juristes ou d'ingénieurs)
Italie	<i>Acquisti in rete della Repubblica Consip S.p.A.</i> est une société de droit public du ministère italien de l'Économie et des Finances (MEF)	100% moyens budgétaires	38 millions d'euros	173 (20 juristes et 5 ingénieurs)
Pays-Bas (1)	<i>Regiebureau Inkoop Rijksoverheid</i> est un service autonome au sein du ministère des Affaires économiques.		1,9 millions d'euros (coûts de fonctionnement)	9

	Mode d'organisation	Revenus	Budget	Personnel
Autriche (2)	<i>Bundesbeschaffung (Austrian Federal Procurement Company Ltd.)</i> : est entièrement intégré dans le ministère des Finances.			38
France (2)	<i>Union des Groupements d'achats Publics (UGAP)</i> est un établissement public industriel et commercial et a été placé sous la tutelle tant du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie que du ministre de l'Enseignement.	100% revenus propres		environ 100
Communauté flamande	<i>Agentschap voor Facilitair Management</i> est une agence autonome interne sans personnalité juridique au sein du ministère flamand des Affaires administratives (pilotée par le biais d'un contrat de gestion).	100% moyens budgétaires	12 millions d'euros (3)	21,5
Région wallonne	<i>Direction de la Gestion mobilière</i> est une direction au sein du ministère de l'Équipement et des Transports	100% moyens budgétaires		4 (3 ingénieurs)

(1) Le Regiebureau Inkoop Rijksoverheid ne conclut pas lui-même de contrats-cadres.
(2) Les données relatives à la France et à l'Autriche se basent sur leur site internet. En France, il existe aussi l'*Agence centrale des achats*, qui est uniquement compétente pour le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, mais qui contrôle aussi l'UGAP.
(3) Estimation sur la base des documents budgétaires (Doc. parl. flamand, n° 15 (2006-2007) –n° 1.

4.2 Intégration

Enfin, outre les moyens et le mode d'organisation, il convient de mettre l'accent sur l'intégration comme condition nécessaire pour le bon fonctionnement d'un service d'achat central.

Cette intégration peut notamment être réalisée par le biais d'une subdivision en rubriques uniforme dans le cadre d'une gestion immobilière et technique. Cette dernière concerne le pilotage intégral de la gestion de l'immobilier, de l'aménagement du lieu de travail, des services liés aux équipements des bâtiments, du nettoyage, de la restauration, de la gestion des documents, de la gestion des biens et des contrats et du transport logistique. L'approche intégrale d'une politique d'achat et d'hébergement permet de mieux appréhender les

besoins en matière de fournitures et de services ainsi que de contribuer à la maîtrise des coûts.

Des informations essentielles sont notamment ce que les services publics achètent, auprès de qui et à quel prix. Chaque service d'achat devrait comptabiliser ses coûts sous les mêmes rubriques, sur la base de normes convenues. Cette comptabilité permettrait de générer des données chiffrées pertinentes sur la base desquelles les coûts afférents aux équipements pourraient être comparés de manière uniforme. Les conditions suivantes doivent cependant être respectées à cet effet : aucun coût n'est omis (l'inscription dans les rubriques doit être complète), tous les coûts pertinents doivent être repris (la répartition en rubriques doit être correcte) et les définitions des coûts sont univoques. De telles comparaisons sont notamment à la base de la décision visant à déterminer le niveau auquel il est possible de réaliser des économies (pourquoi certains coûts varient d'un service à l'autre), le rôle des contrats-cadres dans la maîtrise des coûts et les produits et services rentables à sélectionner.

À titre d'exemple de normalisation, le *Netherlands Facility Costs Index* est commenté ci-après¹². La subdivision utilisée dans le cadre de cette norme a également servi de base pour répertorier la gamme de produits des différents (voir comparaison 2).

Répartition des coûts par poste de travail aux Pays-Bas selon le *Netherlands Facility Index*

Pour 2006, les coûts médians des immeubles de bureaux se sont élevés à 12.185 euros, hors TVA, par poste de travail. Les coûts sont divisés en cinq grandes rubriques.

1. Hébergement (location, entretien et rénovation des biens immobiliers, bâtiments, terrains, assurances, énergie et eau, gestion) ;	42%
2. Technologie de l'information et de la communication (infrastructure de transmission, matériel informatique, logiciels et support, avis et calamités).	36%
3. Autres services et moyens internes (produits de consommation (restauration, distributeurs de boissons), maîtrise des risques (surveillance, protection et réception), nettoyage, déménagements, gestion des documents (création, traitement au service de tri, reproduction, gestion et archivage), articles de bureau, cultures ornementales, art et signalisation, ainsi qu'uniformes et aménagement du lieu de travail).	17%
4. Équipements externes (séjour à l'extérieur dans des infrastructures de réunions, travail à domicile, voyages de service, leasing de voitures et autres transports).	1 %
5. Infogérance (pilotage intégral des rubriques précitées, en particulier des aspects liés à l'environnement et à la qualité).	4 %

¹² Voir <http://www.nfcindex.nl/>. Le Netherlands Facility Costs Index Coöperatie u.a., en abrégé NFC Index, est une coopération indépendante d'organisations publiques et privées. Elle fournit au marché de l'infogérance aux Pays-Bas un baromètre objectif et actuel (benchmark) en ce qui concerne l'évolution des coûts (NEN 2748).

Il existe également un outil budgétaire permettant aux organisations de rendre facilement leur budget, leurs coûts et leurs indices plus clairs et comparables en fonction de cette norme¹³.

Un autre exemple d'intégration est le relevé des accords conclus avec les ministères dressé aux Pays-Bas. Le *Regiebureau Inkoop Rijksoverheid* n'est pas chargé de la mise en œuvre concrète des contrats-cadres mais bien de dresser ce relevé. Pour d'autres organes également, un tel relevé des grands contrats conclus au sein des divers services d'achat pourrait être très utile, même pour les produits pour lesquels les contrats-cadres ne semblent pas appropriés, tels que la consultance. Il serait préférable de centraliser la mise à jour de ce relevé auprès d'un service d'achat central, comme tel est le cas aux Pays-Bas.

¹³ www.aosgroup.com.

5 Conclusion

La pénétration du marché des différents services d'achat varie entre 2,6% pour le service d'achat fédéral en Belgique et 30 % pour celui d'Italie. Une augmentation de la pénétration du marché, tant en utilisant davantage les contrats-cadres existants qu'en proposant de nouveaux contrats, permettrait de réaliser des économies supplémentaires pour de nombreux services d'achat.

Les différents services d'achat proposent de nombreux produits, mais les télécommunications, les photocopieuses, l'énergie, les TIC, les fournitures de bureau, la restauration, le mobilier et les transports constituent les produits les plus rentables.

Lors de la conclusion de contrats portant sur de nouveaux produits, il est nécessaire de tenir compte de l'apport des clients – administrations. L'enquête a, d'ailleurs, révélé que ces clients sont très divers et que, dans cinq des huit services d'achat examinés, il existe une obligation d'achat.

À l'exception du service d'achat fédéral belge et du service d'achat de la Région wallonne, tous les services examinés possèdent un certain degré d'autonomie.

Afin de mener une politique d'achat et d'hébergement intégrée pour les pouvoirs publics, il est nécessaire de prévoir une gestion immobilière et technique de qualité.

Sites internet

<http://CMScms.p-o.be> site du CMS, avec mot de passe

Autres services d'achat :

Pays-Bas : www.minez.nl ; www.ovia.nl ; www.pianoo.nl

Danemark : www.ski.dk ; www.doip.dk (public procurement portal)

Communauté flamande : www2.vlaanderen.be/ned/sites/facilitair_management/

Royaume-Uni : www.ogc.gov.uk

<http://online.ogcbuyingsolutions.gov.uk>

Italie : www.acquistinretepa.it/portal/ ; www.consip.it (Studi e progetti / EUlab)

Région wallonne : www.met.wallonie.be (Direction de la Gestion mobilière)

Portugal : www.compras.gov.pt

Autriche : www.bbq.gv.at ; www.e-shop.gv.at

France : www.ugap.fr ; www.minefi.gouv.fr