

Qu'est-ce qu'une politique d'achat ?

Les premières règles relatives à la passation des « marchés publics » remontent au XIII^e siècle. Par une ordonnance de 1256, saint Louis commande à ses officiers de jurer qu'ils adjudgeront tous les contrats d'exploitation du domaine royal en les vendant au meilleur profit (X. Besançon, *Essai sur les contrats de travaux et de services publics*, LGDJ, 1999). L'impératif d'efficacité économique est déjà au cœur de l'ordonnance de saint Louis, dont le principe du mieux disant a été la seule réelle politique d'achat jusqu'au code de 2006. Cependant, la professionnalisation contemporaine du métier d'acheteur et la crise économique conduisent l'État et les collectivités locales à mettre en place de nouvelles politiques d'achat.

Qu'est-ce qu'une politique d'achat et comment l'établir ? Après avoir constaté le glissement d'une politique d'achat axée sur l'organisation à celle d'une politique d'achat visant des objectifs de politiques publiques (I), nous étudierons quelle peut être sa teneur (II).

I. De l'organisation de l'achat à l'achat « éthique »

La définition scientifique d'une politique d'achat, donnée par le fascicule X 50-128, intitulé « Lignes directrices pour le processus achat et approvisionnement » et publié par l'Afnor, indique qu'elle consiste en des « orientations et intentions générales, relatives aux achats et approvisionnements, d'un organisme, telles qu'elles sont formulées par la direction de l'organisme acheteur ».

Les orientations ont au départ été cantonnées à l'aspect organisationnel de l'achat public avec, principalement, l'adoption de règlements intérieurs et de nomenclatures propres à la collectivité, suite à la parution du Code des marchés publics de 2004. Ces mesures d'organisation s'avéraient effectivement nécessaires dans la mesure où ce nouveau code supprimait la « nomenclature de fournitures et de prestations homogènes », fixée par l'État en 2001, et introduisait une nouvelle forme de passation de marché, la procédure adaptée.

Avec l'arrivée du Code des marchés publics de 2006, une nouvelle obligation est posée dans le cadre de la définition des besoins, puisque celle-ci doit désormais prendre en compte « des objectifs de développement durable » (CMP, art 5). Ainsi, le pouvoir adjudicateur, s'il doit toujours acheter au mieux disant pour répondre aux besoins de sa collectivité, doit dorénavant prendre en considération des objectifs de politiques publiques, *a priori* étrangers à l'acte d'acheter. Par ailleurs, en mars 2010, la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne pose l'achat public comme outil privilégié de mise en œuvre des politiques publiques. L'achat devient « éthique » ; en temps de crise, et fort de son poids dans l'économie française, il devient un instrument à part entière pour les gouvernants pour atteindre des buts politiques, étrangers à l'efficacité économique intrinsèque à l'acte d'achat.

La façon d'acheter, lorsqu'elle est établie officiellement par le pouvoir adjudicateur, lui permet de mettre en avant une politique d'achat qui lui sera propre et sur laquelle il va pouvoir communiquer. Ce mouvement en faveur de la politisation de l'achat rencontre des résistances de la part du monde des entreprises mais nullement de la part de nos dirigeants. En effet, la future directive européenne sur les marchés publics va officialiser et renforcer ce rôle désormais dévolu à l'achat public en tant qu'instrument de politique publique. La politique d'achat comme stratégie visant à l'efficacité économique se double d'une stratégie de communication et d'action politique.

II. Définir une politique d'achat

Dans l'exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics du 20 décembre 2011, il est indiqué que celle-ci vise deux objectifs, le premier, « accroître l'efficacité de la dépense », le second, « permettre aux acheteurs de mieux utiliser l'instrument des marchés publics au soutien d'objectifs sociétaux communs, par exemple protéger l'environnement, veiller à une meilleure utilisation des ressources et à une plus grande efficacité énergétique, lutter contre le changement climatique, promouvoir l'innovation, l'emploi et l'inclusion sociale et assurer les meilleures conditions possibles pour l'offre de services sociaux de grande qualité ». Autant d'objectifs de politiques publiques qui peuvent être visés dans la définition d'une politique d'achat. L'on peut aussi préférer se référer à la définition du développement durable donnée par l'article 6 de la Charte de l'environnement – ayant acquis valeur constitutionnelle depuis l'arrêt *Commune d'Annecy* du Conseil d'État rendu le 3 octobre 2008 – laquelle décrit le développement durable comme la conciliation de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, du développement économique et du progrès social. L'achat public peut donc aujourd'hui être éco-responsable, se dire socialement responsable, promouvoir le commerce équitable ou encore la diversité et l'égalité des chances.

Comme toute politique, celle-ci devra être définie par les élus, adoptée en assemblée délibérante et concilier achat « éthique » et « performance économique ». De nombreux dispositifs existent dans le Code des marchés publics pour permettre la mise en place d'une politique concrète, comme l'insertion de clauses sociales ou environnementales ou le choix de critères d'attribution environnementaux ou sociétaux. Cependant, la possibilité d'utiliser ces outils comme instruments de politiques publiques demeure, pour l'heure, limitée par leur nécessité d'être non discriminatoires et en lien avec l'objet du marché, conformément à la jurisprudence européenne *Concordia Bus Finland*.

Enfin, l'État a, par une circulaire du 10 février 2012 à destination de ses entités, défini un ensemble d'actions concrètes permettant d'obtenir rapidement des résultats en matière d'achat, tant sur le plan économique que sur ceux du développement durable et de l'insertion dans l'emploi des personnes qui en sont éloignées. On pourra utilement s'y référer pour instituer un directeur des achats (annexe 1 de la circulaire) et adopter un plan d'action d'achats annuel (annexe 3) intégrant des leviers d'optimisation de l'achat (annexe 4).

Sources :

- CMP, art. 5
- CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n°297931
- CJCE, 17 septembre 2002, *Concordia Bus Finland*, aff. C?513/99
- Circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État