

Mai 2020 - Commande publique & Economie de la fonctionnalité et de la coopération

SYNTHESE DE L'ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

Coordinateurs : Audrey Forot (CIRIDD) - James Pédrón (CIRIDD) - Romain Demissy (ATEMIS)

1) Contexte

L'atelier « Commande publique & économie de la fonctionnalité et de la coopération » est l'un des ateliers organisés par l'IEEFC en partenariat avec les clubs territoriaux d'économie de la fonctionnalité et avec le soutien de l'ADEME.

La 2nde édition de l'atelier « Commande publique et EFC » s'est composée de 4 séances co-animées par le [CIRIDD](#), animateur du [Club CLEF](#) et porteur de l'action [COEF P](#), et le laboratoire d'intervention et recherche [ATEMIS](#). Les séances, étalées d'octobre 2019 à mars 2020, ont réuni de 15 à 26 participants connectés depuis différentes régions (Avignon, Lyon, Paris, Strasbourg, Angers, Toulouse, Lille...).

Le profil des participants était varié : responsable achat-marché, chargé de mission juridique, consultante, directeur juridique et commande publique, chargée de mission/ de projet économie circulaire ou EFC, référente EFC, responsable du service finance et juridique, avocat, acheteuse, chargée des achats responsables, animateur EIT, représentant d'entreprises...

[Accéder à la synthèse de la première édition de l'atelier sur la communauté « Commande publique & économie de fonctionnalité » sur eclaira.org](#)

2) Objectif

« Les ateliers sont une opportunité de sortir d'une logique de production de marché, de réinterroger les pratiques. » Retour d'une participante.

L'atelier national est un espace de professionnalisation dont le but est de favoriser la prise en compte de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération (EFC) dans la commande publique. Ainsi, cet atelier se veut un espace réflexif entre professionnels visant à identifier et mettre en discussion les pratiques, méthodes et outils des acheteurs publics à partir de leur expérience. Il s'agit ensuite de produire des ressources diffusables plus largement à partir des échanges.

En partenariat avec

3) Méthodologie d'animation

La posture d'animation a été modifiée par rapport à la 1ère édition de l'atelier pour laisser plus de place aux échanges autour de cas d'étude concrets. Ainsi, les séances ont été construites à partir de retours d'expérience et de discussions entre professionnels concernant les méthodes, outils et dispositifs permettant de progresser vers des formes d'achats plus pertinentes, plus en phase avec les enjeux économiques, environnementaux et sociaux. A l'exception de la séance 1 qui a été dédiée à un témoignage, les séances se sont déroulées ainsi :

- Introduction et apports théoriques sur la thématique de la séance,
- Échanges participatifs : cas concret énoncé par l'un des participants (les participants étaient invités à venir avec des exemples et cas concrets à partager) puis travail en groupes,
- Restitution et conclusion,
- Temps dédié au partage de questions et de ressources.

4) Thématiques abordées

Thème 1 : Comment travailler avec les bons partenaires dans la réflexion, la préparation, la mise en place et le suivi d'un marché répondant aux besoins précis de la collectivité ?

Cas : La mise en place d'un contrat de performance énergétique (CREM) pour l'éclairage public de la ville de Grenoble.

Thème 2 : Les formes d'évaluations possibles, dans les indicateurs utilisés comme dans les dispositifs, dans la phase de sélection des offres comme dans le déroulement du marché.

Cas : Marché de démontage-enlèvement-réemploi des éléments scénographiques (textile, métal, verre, contreplaqué...) du Musée des Confluences.

Thème 3 : La coopération entre le secteur public et les acteurs économiques, dans le cadre des marchés et hors marché. Quels dispositifs de coopération ?

Cas : Le projet « Groupement d'achat- transition énergétique sur l'agglomération du Grand Avignon » à l'initiative du service Développement durable du Grand Avignon et du Club territorial Terres d'EFC Grande Provence.

Thème 4 : Comment structurer la coopération entre les services, et avec les entreprises ?

Cas : Présentation d'outils et méthodes, discussions autour d'une trame de coopération.

En partenariat avec

5) Enseignements

1) Développement des connaissances et compétences

Afin d'expérimenter une forme de consultation (ex : dialogue compétitif) ou de marché (ex : Contrat de Conception-réalisation-exploitation-maintenance, plan de progrès) plus en phase avec l'EFC, une montée en compétence des professionnels des achats est nécessaire. Ces compétences peuvent également être apportées par un intervenant extérieur (AMO). Les acteurs des achats ont besoin de ressources et d'exemples de marchés déjà rédigés, de critères d'évaluation et d'indicateurs.

Par exemple, dans l'EFC le développement de ressources immatérielles est un élément clé, les personnes qui suivent les marchés ont donc besoin de développer des compétences pour évaluer cet aspect immatériel.

L'atelier a permis aux participants de trouver des cas sur lesquels s'appuyer et ont pu partager des outils et méthode qu'ils utilisent.

2) Développement de l'interconnaissance entre les entreprises et les collectivités

Il est aussi important de développer l'interconnaissance entre les entreprises et les collectivités sur leur fonctionnement mutuel. Par exemple, le sourcing est un élément important pour ouvrir le dialogue entre les collectivités et les entreprises, cependant il suscite encore des craintes de la part des collectivités sur le respect de la concurrence.

L'interconnaissance bénéficiera aussi à la qualité de la prestation : l'entreprise peut mieux saisir les attentes de la collectivité et la collectivité mieux saisir le fonctionnement de l'entreprise. La conception de l'évaluation par exemple est une occasion pour partager des grilles communes au sujet des priorités et enjeux pour chacune des parties prenantes.

Les échanges de l'atelier ont fait ressortir que l'interconnaissance ne se joue pas uniquement en amont (sourcing...) mais peut aussi être approfondie pendant le déroulement du marché, via des dispositifs de suivi. En travaillant ensemble, entreprises et collectivité développent plus que de l'interconnaissance (mieux se connaître) mais aussi une « culture » de travail commune (mieux se comprendre).

3) Objectifs ambitieux et équilibre entre les critères

Dans une perspective d'EFC, de nouveaux objectifs sont fixés dans les marchés, de nouvelles formes de consultations et de marchés sont appliquées. Il s'agit de viser des objectifs, notamment environnementaux, ambitieux. En résultent des questionnements tels que : comment pondérer, comment départager certaines solutions et mesurer certains critères (impact carbone, insertion...), comment garder de la souplesse, permettre des mesures d'ajustement, etc.

Le risque est de formuler un besoin auquel personne ne pourra répondre, de fixer des promesses difficiles à tenir qui mettront en difficulté les prestataires lors du déroulement du marché et de rendre le marché inaccessible aux PME et au tissu économique local.

En partenariat avec

Certains besoins sont identifiables immédiatement, d'autres sont difficiles à clairement identifier en amont du marché. Il est alors pertinent d'exprimer le besoin sous forme d'attentes que l'on peut discuter avec l'entreprise et qui lui laissera de la souplesse dans sa réponse. Ainsi, lors de la réflexion sur le besoin, il est important d'interroger le « pourquoi du besoin », c'est à dire les attentes, les enjeux derrière les besoins, afin de laisser place à la coopération et à la créativité avec le prestataire. Cela rendra possible l'émergence de réponses proposant de nouveaux modèles.

Par exemple si le besoin est « être livré en 24 h », l'attente derrière cela est la réactivité du prestataire, l'enjeu est de ne pas être en rupture de stock. « Etre livré en 24h » ne laisse pas de marge de proposition pour l'entreprise alors qu'il est possible de répondre différemment à la demande « éviter la rupture de stock » : prise en charge de la gestion des stocks par le prestataire, etc.

En outre, il est préférable de hiérarchiser ses attentes et de les confronter avec l'offre du marché. Enfin, les critères attendus doivent être pensés dans leur variété (quantifiables, non quantifiables et dispositifs).

4) Performance et évaluation de la performance

Lorsque l'on applique les principes de l'EFC, il est nécessaire que l'évaluation évolue aussi. Le périmètre du marché évolue (offre globale, écosystème d'acteurs...) et on entre dans une logique servicielle. L'enjeu est de construire des dispositifs permettant d'objectiver¹ les éléments qualitatifs, les effets utiles, les jugements de valeurs, la qualité de la coopération entre la collectivité et le prestataire...

Il y a deux dimensions à l'évaluation :

- Les critères et des indicateurs fixés à l'avance,
- Les dispositifs mis en place qui permettent une évaluation (réunions avec le prestataire...).

La performance est une notion au cœur de l'EFC. Lors de la rédaction d'un marché il est néanmoins important de questionner ce que l'on met derrière ce terme. Le choix des indicateurs d'évaluation modifie la vision de la performance. Par exemple, pour mesurer l'insertion on utilise en général les heures réalisées par des contrats d'insertion, mais cela permet-il de réellement de mesurer l'impact sur l'insertion effective des personnes² ? De même, lorsque l'on exige des écolabels, on ne remet pas en question le volume de consommables utilisé, alors que la problématique se situe peut-être plutôt à ce niveau.

5) Performance et coopération

La coopération est une notion différente de la coordination. La coopération ne se décrète pas mais s'organise, elle a besoin d'un cadre (règles, contrat) et d'une dynamique effective (animation, plan d'actions). La coopération implique de reconnaître les contraintes de l'autre. Il est possible (et conseillé) d'évaluer la qualité de la coopération.

¹ L'objectivation passe notamment par la mise en discussion d'une évaluation subjective, qui est objectivée car mise en commun et partagée.

² En outre c'est un critère difficile à vérifier car l'insertion dépend de plusieurs éléments et plusieurs acteurs.

En partenariat avec

Certains acheteurs testent des dispositifs originaux d'évaluation, ils sont désireux d'échanger avec d'autres professionnels sur les solutions trouvées et de se nourrir d'outils ou méthodes expérimentés ailleurs.

La performance d'un achat relève de plusieurs facteurs de réussites : adhésion, coopération, mobilisation. Elle se base sur une relation tripartite : acheteur, prescripteur, fournisseur. La qualité d'une prestation dépend donc en partie de la qualité de la coopération entre les parties.

Les échanges entre les services sont importants pour assurer le suivi, obtenir un retour à la fin du marché et co-construire le suivant. Un enjeu important est la mobilisation autour du suivi du marché.

Les échanges entre la collectivité et le prestataire tout au long du marché permettent d'améliorer la prestation en cours de marché et d'effectuer des ajustements nécessaires lors du passage d'un nouveau marché.

Le périmètre de coopération n'est pas fixe, on peut le délimiter théoriquement en amont du marché mais il est susceptible d'évoluer au cours du marché. De la même manière que le besoin et les modes d'évaluation évoluent (cf. parties 3 et 4), le périmètre de coopération est amené à changer en fonction du déroulement réel du marché. On peut en effet se réinterroger sur le bon périmètre : qui est effectivement mobilisé et qui doit être impliqué. Pour répondre à cette évolution, les acteurs mettent en place des outils.

Souvent, la pression du prix et les logiques de marché représentent un frein à la coopération et à l'innovation. L'exemple de la collecte des déchets montre typiquement l'opposition entre l'intérêt de la collectivité à réduire les déchets et du prestataire rémunéré en fonction des collectes. Or, la coopération est génératrice d'effets utiles, pour la collectivité, l'entreprise et plus largement.

Prenons l'exemple de la coopération entre une entreprise de recyclage et une collectivité :

- L'entreprise a besoin de la collectivité pour améliorer les gestes de tri et ainsi obtenir une matière de meilleure qualité.
- La collectivité a besoin de l'expertise de l'entreprise pour savoir comment dimensionner son centre de tri, pour adapter son discours auprès des citoyens, pour sensibiliser les ambassadeurs du tri en organisant des visites...
- L'amélioration des gestes de tri génère des bénéfices environnementaux.

6) Outils et dispositifs de coopération

Les 4 séances de l'atelier ont permis d'aborder les avantages et inconvénients de dispositifs de coopération dans le cadre des marchés. L'utilisation de ces dispositifs est « à doser » selon le contexte et les enjeux du marché.

- **Le sourcing** : L'occasion de partager les attentes, les ambitions... Les entreprises peuvent avoir des idées pour répondre à ces attentes. Stimule la concurrence, ouvre des possibilités au niveau de la rédaction du marché.
- **Fiche liaison marché / fiche incident** : partagées entre plusieurs services, améliorent le suivi du marché et permettent de mieux préparer le renouvellement des marchés.

En partenariat avec

- **Le dialogue compétitif** : procédure plus longue pour la collectivité mais avec l'avantage de développer les ambitions. Il n'est en revanche pas possible de comparer les idées entre les candidats. Dispositif lourd et couteux pour les entreprises avec le risque de ne pas être retenues, moins accessible pour les plus petites. En fin de contrat, le prestataire actuel peut être avantagé vis-à-vis des autres candidats, attention à rétablir l'équité.
- **Le contrat de conception, réalisation, entretien, maintenance** : permet d'augmenter la qualité du service, favorise la coopération et la transparence.
- **Les clauses de réexamen** : permettent de faire des ajustements au cours du marché, de rouvrir le dialogue avec l'entreprise.
- **Le plan de progrès** : permet d'engager l'entreprise sur des objectifs (réduction des consommations de matériel par exemple...) et de proposer des innovations (une nouvelle solution de recyclage...).
- **Plan d'amélioration** : s'appuie sur des réunions de bilan une à plusieurs fois par an. Le prestataire est encouragé à faire des propositions suivant son expérience. Sur la base des propositions, il s'agit ensuite de rendre contractuelles les évolutions comme l'amélioration du service ou la réduction en cas de sur-qualité.
- **Convention de coopération** : permet de formaliser entre les parties les éléments nécessaires à une bonne coopération (définition de l'enjeu de performance, périmètre de coopération, conditions de réussites, modalités d'évaluation...).

7) Liste des séances de l'atelier

- 1ère séance de l'atelier national – 22 octobre 2019
<https://www.eclaira.org/community/pg/file/1582/read/9123/comptereendu-de-la-1re-sance-de-latelier-national-de-lie-efc>
- 2ème atelier national – 3 décembre 2020
<https://www.eclaira.org/community/pg/file/1582/read/9474/comptereendu-de-la-2e-sance-de-latelier-national-commande-publique-de-lie-efc>
- 3ème atelier national - 28 janvier 2020
<https://www.eclaira.org/community/pg/file/1582/read/9716/comptereendu-de-la-3e-sance-de-latelier-national-commande-publique-de-lie-efc>
- 4ème séance de l'atelier national – 3 mars 2020
<https://www.eclaira.org/community/pg/file/1582/read/10148/comptereendu-de-la-4e-sance-de-latelier-national-commande-publique-de-lie-efc>

En partenariat avec