

COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

Compte-rendu de la séance du 19 mai 2020 sur Les enjeux d'organisation interne des institutions acheteuses dans la conception des achats : l'élaboration de la demande

A PROPOS

L'atelier national est un espace de professionnalisation qui vise à favoriser la prise en compte de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération dans la commande publique via le partage d'expérience entre professionnels, l'identification et la mise en discussion des pratiques, méthodes et outils des acheteurs public.

L'atelier est co-animé par le CIRIDD et ATEMIS, et organisé en partenariat avec l'Institut Européen de l'EFC.

Le **CIRIDD** a investi le sujet de l'économie de la fonctionnalité en 2011 via la création du **Club CLEF**. Il a ensuite lancé l'action collective **RELIEF** qui consiste à accompagner des entreprises dans la transformation de leur modèle économique. Pour faire écho au développement de l'offre, le CIRIDD a ensuite initié l'action **COEF P**, Commande et économie de la fonctionnalité dans le secteur public, avec le soutien de d'ADEME et de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, dans l'objectif de faciliter l'intégration de l'EFC dans la commande publique.

>> Consulter la communauté en ligne sur la Commande publique et l'économie de la fonctionnalité
<https://www.eclaira.org/community/pg/groups/6226/commande-publique-economie-de-fonctionnalite/>

I. Synthèse des séances précédentes

Retrouvez les enseignements des séances précédentes dans les synthèses accessibles en ligne :

- Synthèse 1^{ère} édition : <https://www.eclaira.org/community/pg/file/1582/read/8651/synthese-de-latelier-national-commande-publique-economie-de-la-fonctionnalite-et-de-la-cooperation->
- Synthèse 2nde édition : <https://www.eclaira.org/community/pg/file/1582/read/10517/synthese-de-latelier-commande-publique-economie-de-la-fonctionnalite-et-de-la-cooperation>

Lors des séances précédentes, les éléments suivants ont été soulignés :

- L'application des principes de l'EFC nécessite un développement des connaissances et des compétences, l'atelier participe à cet apprentissage.
- Un enjeu important est le développement de l'interconnaissance entre les entreprises et les collectivités : mieux se connaître et mieux se comprendre pour mieux travailler ensemble.
- L'EFC implique de changer le regard sur le besoin, notamment en exprimant des attentes plutôt que des besoins matériels (ne pas demander une voiture mais une solution de mobilité...)
- La performance est un élément central en EFC, cela implique un nouveau regard sur l'évaluation.

Soutenu
par



- La coopération est l'un des facteurs de réussite et de performance : coopération interne à la collectivité et avec les entreprises / prestataires. Le périmètre de coopération évolue tout au long du marché en raison de l'écart entre la théorie et le déroulement réel du marché.
- Il est important de connaître, développer, partager des outils et dispositifs pour faciliter l'intégration des principes de l'EFC dans la commande publique.

II. Enjeux d'organisation interne des institutions acheteuses dans la conception des achats : l'élaboration de la demande

L'EFC implique une nouvelle manière de concevoir la demande et de poser un regard critique sur le besoin :

- Comment est élaborée la demande ?
- Quel système d'acteurs participe à la conception du besoin ?
- Quelle place pour les bénéficiaires de la demande ?
- Quelles sont les pratiques entre la procédure d'achat telle qu'elle est formalisée et la partie plus informelle (échanges par exemple) ?
- Quels sont les enjeux de coopération ?
- Comment comprendre le travail réel des uns et des autres ?

Présentation d'un outil d'animation pour élaborer la demande

Carte mentale avec diverses catégories sur lesquelles les parties prenantes sont invitées à s'exprimer (Cf. support de présentation) :

1. Satisfaire les besoins des utilisateurs

Penser à l'usage, aller plus loin dans l'expression du besoin pour satisfaire les utilisateurs : préoccupation santé, sécurité...

2. Faciliter le fonctionnement opérationnel

Penser au fonctionnement de l'entreprise dans la manière dont elle va intervenir, ex : maintenance etc. Comment on facilite les interactions autour du service entre l'équipe interne et le prestataire ?

3. Avoir un impact social positif

4. Réduire les impacts environnementaux

5. ...

Repenser le besoin

Cela nous amène à repenser des catégories que l'on pensait évidentes en mettant en discussion les intentions. On questionne le statut du besoin. Dans la manière de penser le besoin en économie, on fait comme s'il suffisait de demander au prestataire pour connaître le besoin technique. Or, quasiment systématiquement on ne sait pas exprimer ce dont on a besoin, ni comment on peut satisfaire ce besoin. On utilise des représentations, mais on ne répond pas à la question : en quoi cette commande rend service ? Quels sont les attentes des utilisateurs ?

Comment fait-on ce travail d'élaboration de la demande qui ne revient pas à récolter des données techniques, mais aussi à mettre les usagers au travail sur leur propre besoin ? Le besoin n'est pas quelque chose qui préexiste, il faut l'interroger pour découvrir le travail réel des personnes et la manière dont ils vont s'approprier la prestation. Cela pose la question de la coopération, on se déplace de la fourniture de biens ou services aux dimensions qualitatives de l'économie servicielle. Or, l'aspect plus informel des méthodes pour mettre en place la coopération est peu documenté dans la réalité. C'est pourquoi la thématique du jour porte sur les enjeux d'organisation interne. Nous pourrions étudier par la suite comment le travail d'élaboration se retrouve ensuite dans le suivi, les modalités d'évaluation, et permet d'évaluer à termes la qualité de ce qui est produit.

□ Exemple donné par une participante

Dans le cadre du traitement des déchets à l'Île de la Réunion, le besoin a dû être redéfini au-delà des considérations techniques pour répondre à une problématique. L'île est arrivée au bout de ses capacités d'enfouissement. Les solutions disponibles représentaient un contresens par rapport à la réalité de la Réunion et ne satisfaisaient qu'un petit nombre d'acteurs.

La solution qui a été trouvée pour répondre au besoin est le montage d'une SCIC¹ avec 25 dirigeants du public et du privé. La difficulté avec autant de parties prenantes est de faire coopérer tout le monde autour du bien commun et faire en sorte que personne ne tire la couverture. La SCIC a dû être dissoute. Un retour positif peut néanmoins en être tiré : montée en compétence, 27 dirigeants réunionnais ont été formés, des passerelles et des liens se sont créés, l'interconnaissance entre les acteurs a été améliorée.

□ Assistance technique extérieure pour redéfinir le besoin

Un participant fait la remarque suivante : « *Ce questionnement en termes de besoins réels en lien avec l'usage final et l'intégration d'une démarche dynamique de co construction du besoin tout au long de la démarche d'achat ne doit-il pas passer par l'investissement, dès l'émergence du besoin, dans un assistant à maîtrise d'usage qui facilite l'analyse et aide à la conduite du marché...?* ». Le CIRIDD joue en partie ce rôle de facilitateur interne et externe dans le cadre de COEFP. Aujourd'hui il y en a besoin. L'objectif est de rendre plus autonome les services pour qu'ils puissent intégrer cette démarche de redéfinition du besoin.

□ Question du coût de l'élaboration de la demande.

« *Il faut au préalable identifier les différents interlocuteurs en interne (et pas seulement les utilisateurs finaux) et créer un groupe de travail pour pouvoir réaliser ce questionnement.* »

Pour réaliser le travail autour du besoin, on n'a pas forcément besoin de compétences techniques extérieures mais de quelqu'un mobilisé sur le travail d'élaboration :

- Identifier les interlocuteurs : se demander qui est impacté par ce que l'on va acheter, qui fait partie du collectif de travail, qui se préoccupe de la solution que l'on cherche...

¹ Société Coopérative d'Intérêt Collectif

- Animer le collectif de travail.
- Déterminer les conditions d'engagement de chacun qui permettent de travailler ensemble malgré des intérêts et modes de fonctionnement différents (enjeu de coopération).
- ...

□ Exemple d'une méthodologie utilisée par une des participantes dans le domaine de l'achat biomédical

- **Constituer un groupe d'experts pertinent pour chaque achat / besoin** : gestionnaire, utilisateur final, juriste, interlocuteur technique, personne spécialisée dans le développement durable, la logistique... Il s'agit de partir du besoin et d'identifier les compétences dont on a besoin pour réaliser l'achat. Le groupe de travail est plus ou moins complexe en fonction des projets.
- **Réalisation de fiches achat** pour savoir à qui s'adresser à chaque fois pour recueillir le bon niveau de besoin (ex : chef de service représente ses employés, mais est-ce que c'est assez fin ? « *Comment est-il possible d'aller chercher les besoins liés au travail réel des agents usagers finaux de ce qui va être acheté ?* »)
- Ce groupe est établi en fonction de l'achat pour faire cheminer des réflexions sur le fonctionnement et **aboutir à un cahier des charges fonctionnel**.

C'est l'acheteur / le responsable achat qui doit faire ce travail de contacter les parties prenantes pour voir si elles peuvent contribuer. Le besoin vient de l'utilisateur, l'acheteur est le chef d'orchestre. Cette méthodologie est plus complexe à mettre en œuvre dans une structure où les services sont nombreux.

□ Les rôles multiples et les profils différents d'acheteurs

« Il y a probablement une représentation polymorphe de l'acheteur (rédacteur de marchés publics, vs. Lien entre offre et demande, pilote de la relation fournisseur...), mais cet acheteur n'est pas acteur de coopération, n'est pas formé pour cela. Les clients internes ne se sentent pas toujours concernés par ce sujet car ils sont dans la représentation de leurs besoins, sans tenir compte des conséquences environnementales, sociales, organisationnelles de la satisfaction de ces besoins. »

Par ailleurs, parmi les acheteurs, certains ne réalisent cette tâche qu'occasionnellement, d'autres sont spécialisés.

□ Analyser les besoins sur la base de l'exécution réelle du marché

Dans une relation de services, les prestations réalisées ne sont pas toutes forcément formalisées. Par exemple, un prestataire réalise des fiches tutoriels pour des professeurs sur les fonctionnalités de l'imprimante. Il fait ça au fil de l'eau, à la demande et ce n'est pas dans le contrat. Si lors de la rédaction du prochain marché, ce besoin ne remonte pas et n'est pas inscrit dans la demande, le prochain prestataire ne le fera peut-être pas et on aura un service moins satisfaisant alors que la demande sera exactement la même.

III. Travail en sous-groupes

→ Votre retour d'expérience en tant que praticiens de l'achat public sur les enjeux d'organisation interne autour de la conception de la demande.

Sous-groupe 1 :

- **Didier Bonnin**, ergonome et assistant maîtrise d'usage pour les projets architecturaux, connaissances aussi sur les risques psycho-sociaux.
- **Héloïse Quevedille**, acheteuse dans un syndicat de traitement des déchets, travaille sur le CODEC qui a un volet EFC, et travaille sur la Cde Publique comme levier de changement. Ex : marché expérimental où expérimente l'EC pour l'extension d'une zone d'aménagement du SYVEDAC.
- **Guillaume Fecamp**, animateur du club EFC en Normandie.
- **Fabienne Grebert** consultante EC et chercheuse innovation technologique dans les réseaux de chaleur : intégrer l'EFC pour développer les énergies renouvelables. Problématique : beaucoup de réseaux de chaleurs sont rémunérés sur une démarche de croissance (taux d'énergie dans le réseau) alors que le but de la rénovation NRJ est de baisser les consommations → faire participer l'ensemble des parties prenantes pour élaborer un cadre d'action et les associer à l'acceptation de la décroissance de la consommation et faire comprendre les enjeux aux utilisateurs.
- **Isabelle Portefaix** déléguée dans la mairie d'Avignon à l'EC et participe aux missions de Terres d'EFC.
- **Caroline Dremont** est responsable achats à Avignon.
- **François Guillaud** avocat en Droit Public à Lyon.

❑ Questionner un besoin : outillage pour les espaces verts.

Témoignage de Caroline Dremont (Avignon). Le marché d'outillage pour les espaces verts arrive à échéance. Caroline Dremont, en tant que responsable achat, a réalisé un travail d'analyse de données² pour identifier les services qui commandent de l'outillage et ainsi identifier les parties prenantes de cet achat. L'outillage a une durée de vie limitée et nécessite un entretien, des réparations... Il est apparu important d'essayer d'intégrer la fonction entretien et d'inclure dans la discussion le responsable du garage qui gère la maintenance. Grâce à son expertise, il peut aider à définir des critères de choix et à évaluer les offres. Un dialogue avec la direction développement durable a également été lancé pour savoir s'il existe des normes environnementales pouvant être intégrées.

Cette démarche de dialogue et de questionnement du besoin ralentit le process de relance, elle peut faire émerger des difficultés mais l'enjeu est de gagner en efficacité et en qualité. Des questions de juste besoin émergent : est-ce que la collectivité évalue bien le besoin, est-ce qu'il faut commander autant de machines, est-ce qu'on ne pourrait pas mutualiser plus ? Par ailleurs le besoin est élargi : comment faire le lien avec la volonté d'utiliser des biodéchets dans les espaces verts ?

L'identification des personnes à impliquer est un travail informel, de tâtonnement. L'élaboration de la demande allie des connaissances techniques et un aspect relationnel.

² Base de données : grâce aux codes de nomenclature des achats publics, réalisation d'extractions pour savoir ce qui a été commandé, par qui...

□ Une révision plus large du périmètre

Il est possible d'aller plus loin sur l'interrogation du besoin : Quel service rend cet outillage ? Est-ce que la tondeuse est la seule réponse à la fonction d'entretien des espaces verts ? Peut-elle être remplacée par un mouton ? Peut-on choisir des espèces spécifiques pour réduire la fréquence de la tonte ? Peut-on louer le matériel, ou grouper la commande avec des collectivités voisines ?

→ **On questionne les moyens pour répondre au besoin, on élargit le périmètre.** C'est un travail à faire avec des interlocuteurs de la direction développement durable et d'autres services concernés. **Cela interroge la volonté politique : jusqu'où va-t-on dans la réorganisation ?** La question peut être posée à l'échelle des acheteurs, mais ils ne peuvent pas y répondre seuls. La direction des achats peut seulement s'emparer des éléments de planification qui existent déjà, et non forcément générer ce changement. Comment faire apparaître ces questionnements dans l'évaluation et les faire remonter jusqu'à l'élu-e ?

En élaborant la demande, on est amené à questionner le périmètre : à la fois les acteurs impliqués et les moyens techniques (mutualisation, tondeuse, mouton...). On peut s'appuyer sur l'analyse du cycle de vie et identifier quelles parties prenantes entrent en jeu dans ce cycle de vie. Ex : Quelle est la représentation du besoin de l'utilisateur des espaces verts ? Il veut peut être voir des fleurs, des arbres fruitiers... Cette approche prend plus de temps mais peut éviter de se tromper de besoin et d'acheter des outils inutiles. Derrière la notion de cycle de vie, on retrouve l'approche en coût global. Dès lors que l'on applique cette approche, les solutions durables ne représentent plus un surcoût mais une économie. Enjeux principaux : avoir un engagement politique pour garantir une approche en coût global et la formation associée.

« Dans un contexte où les finances publiques vont sûrement être très serrées, on agit pour remettre du sens et de la collaboration dans l'achat. »

□ Une question d'organisation interne

La direction des achats doit jongler avec la volonté de faire évoluer les périmètres, tout en se confrontant au timing réel des marchés. Pour éviter un gros ralentissement à chaque renouvellement de marché, il s'agit de mener une démarche interne constante, d'identifier les segments stratégiques pour les travailler par anticipation, de réaliser un recueil de besoins, une cartographie sur différents segments d'achat... → c'est le rôle d'un responsable achat.

Sous-groupe 2 :

Le sujet choisi a été celui d'un marché d'impression/photocopieurs qui a nécessité de demander aux bénéficiaires d'échanger autour de leurs besoins d'usage. Via un groupe de travail, ils ont discuté des différentes possibilités techniques des prestations pour naviguer entre le besoin et les possibilités techniques. **Cela a permis de réduire certains coûts (mutualisation entre services), de mettre en place de la coopération en interne, de valoriser certaines compétences en réinternalisant certains aspects de l'impression.** Face à la contrainte du temps on s'est demandé comment faire entrer cette dimension dans le contrat ? Le sourcing est une façon d'enrichir la recherche des répondants. Ce marché a quatre ans de vie, ce qui permet d'avoir un vrai retour d'expérience sur la vie du groupe de travail qui a circonscrit le besoin au départ.

IV. Prochaines séances de l'atelier

Dates

- 8 septembre 2020, 10h – 12h30
- 26 novembre 2020, 10h – 12h30
- 12 janvier 2021, 10h – 12h30
- 9 mars 2021, 10h – 12h30

Proposition de thèmes

Le but de l'atelier est de traiter de cas concrets et d'aider les acheteurs à avancer dans leurs pratiques.

- Sourcing : abordé plusieurs fois mais sans entrer concrètement sur un cas de sourcing / Comment répondre à la question : est ce qu'il y aura une offre pour répondre à ce marché ?
- Cycle de vie : pas encore abordé mais question traitée sous l'angle du périmètre (Nous ne détenons pas une expertise sur le cycle de vie).
- Evolution de la fiche métier de l'acheteur, question de la formation du futur acheteur public, place que l'on donne à l'acheteur dans l'organisation interne.
- La vie des marchés, le suivi de leur mise en œuvre, la continuité des échanges en cours de marché...
- Les enjeux de maîtrise budgétaire et les choix dans les modalités de rémunération.
- L'évaluation (indicateurs et dispositifs) dans sa construction initiale, mais aussi dans sa possible évolution au regard de la mise en œuvre des marchés.

Restez informé via www.eclaira.org :

<https://www.eclaira.org/community/pg/groups/6226/commande-publique-economie-de-fonctionnalite/>