

CR Atelier National de la Commande Publique du 19.01.21 – La coopération interne

Ce compte-rendu de la séance du 19.01.21 des ateliers nationaux de la commande publique sur la coopération interne est complémentaire du support de présentation que vous pouvez retrouver [ici](#).

Introduction

Quelques mots sur l'atelier national de la commande publique

Animé le laboratoire ATEMIS et le CIRIDD en partenariat avec l'Institut Européen de l'EFC, l'atelier national de la commande publique constitue un espace de professionnalisation, de partage d'expérience entre les acheteurs. Au-delà des praticiens de la commande publique, l'atelier est ouvert aux personnes ayant un intérêt pour cette thématique, notamment au sein des collectivités. Il s'agit d'identifier des pratiques, des outils et des méthodes pour les mettre en discussion. L'atelier visera à pousser les pratiques conventionnelles avec l'angle de vue particulier de l'économie de la fonctionnalité.

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/>

Synthèse et lien avec la séance précédente – l'analyse des offres

Les points clés dégagés de la [séance précédente](#) sur l'analyse des offres en EFC nous amène à constater la nécessité de :

- Rendre compte de la complexité dans la conception des critères d'analyse
- Miser sur la réappropriation et le facteur humain pour dépasser les freins juridiques
- Relever le défi de passer de la logique de volume à la logique servicielle
- Pivoter de la notion « d'avantage économique » à celle de production de valeur
- Aller vers la transversalité pour transformer le métier d'acheteur public
- Développer la coopération (interne et externe) au service de la co-construction de solutions innovantes

Cette progression nous a naturellement amené à questionner la coopération interne au cours de cette séance. *Qu'est-ce que la coopération ? Quels sont les critères de réussite de la coopération ? Comment soutenir la coopération ? Quel angle de vue l'économie de la fonctionnalité peut-elle apporter ? Comment les relations en interne s'organisent ? Qu'est-ce qui fonctionne ou pas ?* L'atelier illustre ces questionnements à travers l'expérience et le témoignage des participants.

Le regard EFC : qu'est-ce que la coopération ?

Pour commencer, il y a une distinction à faire entre :

La coordination : mode de relation entre organisations, services, individus décrit par l'organisation prescrite du travail, sur la base de la division et la spécialisation des tâches (liens hiérarchiques et fonctionnels définis dans l'organigramme, les fiches de poste, les fiches de mission...)

La coopération : mode de relation entre organisations, services, individus, noué à l'occasion du travail réel permettant aux personnes de :

- assurer collectivement le bon déroulement de l'activité (qualité, pertinence, fiabilité...)
- réaliser son activité en prenant en compte l'activité des autres (contraintes et ressources)
- élaborer des règles de travail communes à l'échelle du travail réel (activité déontique)

Aujourd'hui, la séance s'intéresse à la coopération interne, au sein d'une collectivité particulière dans le cadre de l'élaboration d'un marché public. Elle revêt plusieurs dimensions :

La coopération horizontale : entre pairs d'un même métier, au sein d'une même équipe de travail, d'une même ligne hiérarchique.

La coopération transverse : au sein d'une collectivité, entre des équipes différentes ou en lien avec les usagers, les bénéficiaires finaux. Les parties prenantes ne partagent pas le même métier, ni les mêmes règles dans leur fonctionnement.

La coopération verticale : relations au sein de la ligne hiérarchique de l'organisation. Pour qu'une consigne soit suivie et perçue comme légitime par rapport au réel et à l'applicable, les supérieurs hiérarchiques doivent démontrer une capacité d'écoute par rapport aux dilemmes de leurs collaborateurs.

Toutes ces coopérations demandent des formes d'organisation particulières.

La coopération est exigeante : cela demande des dispositifs dédiés ainsi que l'intégration des contraintes réelles de l'autre dans son propre travail.

La coopération s'encadre : avec des conventions posant les conditions de coopération (engagements, objectifs, contraintes, modalités d'évaluation, cadre et périmètre de la coopération, intention...)

La coopération s'évalue : qualité de la coopération, révélation des contraintes, des arbitrages et de leur dimension systémique.

La coopération ce n'est pas une valeur, mais une modalité qui s'organise. Une difficulté de travail avec un autre rend compte d'un défaut dans les modalités d'organisation de la coopération. La séance d'aujourd'hui vise donc à échanger autour de la coopération interne :

- Pensez-vous être en situation de coopérer ?
- Quelles sont vos pratiques ?
- Comment organisez-vous la coopération concrètement ?

- Qu'est ce que la coopération vous apporte professionnellement ?
- Quels sont selon vous les critères d'une coopération réussie ?
- Comment la commande publique vous permet-elle de développer la coopération interne ?
- Quels sont les facteurs de succès, les écueils à éviter ?

Témoignage : la coopération interne dans les pratiques d'achats publics de la Région Grand Est

Intervention de Priscilla Rabier et Hervé Formell

Un service d'appui aux politiques d'achat : vers l'intégration systématique des clauses de développement durable

La Région Grand Est s'est dotée d'un service d'appui aux politiques d'achat, intervenant dans l'intégration des critères de développement durable à travers les clauses de la commande publique auprès des différents services. La Région passe 5000 marchés par an mobilisant 350 acheteurs, ce qui a généré la création du service d'appui aux politiques d'achat. Le service dispose d'une feuille de route, inscrite dans un schéma validé politiquement, ainsi que d'un COPIL associant les élus et traduisant la volonté politique derrière leur action.

Le service vient en appui aux 350 acheteurs de la Région pour intégrer les piliers du développement durable dans les marchés. Le plus en amont possible, un système de fiche visa valide le bien-fondé de la commande. Chaque agent qui veut lancer une consultation doit passer par cette fiche visa, ce qui va l'amener à se questionner sur la pertinence de l'intégration des clauses de développement durable. Cette recherche est donc systématique.

Le service d'appui peut faire des propositions concrètes en termes de développement durable, mais méconnaître totalement la pratique réelle des acheteurs et des usagers sur le terrain. Cela nécessite un dialogue constant avec les acheteurs pour aller au-delà de l'effet façade et que l'insertion de clauses soit suivie d'effets.

La coopération : des allers-retours constants entre ambitions environnementales et réalité du terrain

Ce travail transversal avec les services a également consisté en l'harmonisation des pratiques entre les équipes régionales dans leurs achats. La mise à plat des exigences se fait sur différents segments d'achats (travaux publics, matériel informatique par exemple). Il s'agissait de se mettre d'accord sur des cahiers des charges stabilisés pour prévoir des fiches d'intervention permettant d'intégrer des critères communs. Ces derniers s'adaptent en fonction des besoins des usagers et de leur connaissance des fournisseurs pour que le cahier des charges soient réalisables pour eux.

Un exemple opérationnel de coopération interne : le marché traiteur

Les sites régionaux ont mis en cohérence leurs besoins de commandes traiteur qui pouvaient différer énormément selon les espaces territoriaux. Cela a nécessité un travail d'allotissement entre les services, et de mise à plat avec les différents interlocuteurs. La direction Agriculture et Forêt a

également été intégrée pour prendre en compte la loi Egalim. Ensuite, le service d'appui aux politiques d'achat a réalisé un benchmark pour faire une première proposition.

Les différents collègues se sont alors positionnés sur ce qui était possible pour eux, et le travail d'allotissement a été précisé en fonction des différents besoins (pouvant aller par exemple d'un repas de 250 couverts à un panier sandwich). Pour éviter que le prestataire en capacité de répondre aux besoins les plus volumineux réponde à tous les lots, les conditions d'exécution particulières dans l'allotissement intègrent de plus petits acteurs.

Il est également nécessaire de prendre en compte la réalité des fournisseurs pour qu'ils aient la capacité de répondre et éviter l'infructuosité des marchés. Le benchmark a été particulièrement intéressant dans ce cadre pour saisir leurs marges de manœuvre et rester cohérent avec l'exigence du cahier des charges. Le marché est en cours d'analyse, ce qui a rassuré les équipes sur la fructuosité du marché.

Dans la genèse de ce travail coopératif, le service a pu s'appuyer sur l'exemple réussi d'un marché similaire passé en Lorraine. Ce retour d'expérience a levé la question des surcoûts liés à la proximité. D'autres idées n'ont pas encore pu être mises en œuvre, comme la réduction du gaspillage alimentaire via l'utilisation de doggy bags. L'enjeu reste de co-construire des solutions et de les faire évoluer au fur et à mesure, avec le niveau d'engagement des parties prenantes.

Quelques facteurs de succès de la coopération observés sur le terrain

La coopération dans l'organisation nécessite du temps. Certaines consultations passent encore à travers les mailles. Les plus gros marchés sont systématiquement analysés grâce au recensement annuel des besoins. Après analyse, le service d'appui aux politiques d'achat prépare des critères de développement durable à intégrer. Mais certaines demandes se font dans l'urgence et ne permettent pas d'intégrer ces clauses, comme pour le matériel sanitaire au début de la crise COVID19.

Des outils et des indicateurs de suivi ont été créés pour évaluer plus finement l'apport des critères de développement durable. Les tableaux de bords organisent un suivi, et dans une logique de démonstration par la preuve, démontrent la pertinence des clauses. Aujourd'hui les indicateurs sont plutôt quantitatifs, mais les membres du service d'appui vont s'employer à en développer des qualitatifs.

Le portage politique permet d'opposer le travail du service d'appui aux acheteurs qui percevraient leur intervention comme une contrainte. Le schéma dont sa mission dépend définit des engagements régionaux. Chaque service assiste à une présentation du service d'appui aux politiques d'achat, des critères de développement durable et du processus à mener. La négociation ne se fait pas sur la prise en compte des contraintes, mais sur le niveau du curseur.

Ensuite, la coopération interne est indispensable pour confronter les clauses de développement durable au réel. Un acheteur a généralement deux questions en tête : quels sont les éléments du développement durable à prendre en compte ? Comment éviter les écueils dans l'intégration de ces clauses ? Un accompagnement des acheteurs est nécessaire, sans pour autant leur confisquer cette démarche, qui garantit le rapport au réel. Quand il y a des besoins spécifiques, le service d'appui aux politiques d'achat se renseigne aussi du côté du service environnement, réalise des benchmarks auprès des pratiques des autres collectivités, s'associe dans des réseaux d'achats alternatifs...

Enseignements : la structuration de la coopération au service des politiques d'achat

Vers l'organisation du rôle de garant de la coopération...

L'exemple de la Région Grand Est illustre une tentative très construite d'organisation des moyens de la coopération. La notion de garant de la coopération est éclairante : elle désigne celui dont la principale inquiétude est que cette coopération existe et soit organisée de manière permanente. La coopération nécessite justement une organisation structurée avec des règles, des ressources dédiées, du temps et des personnes allouées à son bon fonctionnement.

Une des questions soulevées par ce témoignage est aussi celle de la légitimité, par la reconnaissance politique de l'intérêt de la démarche. Cela rejoint la question connexe de l'autorité professionnelle, à différencier de l'autorité hiérarchique, soit le pouvoir de transformer le travail de l'autre. L'autorité professionnelle est acceptée parce qu'elle est reconnue comme ressource pour les autres parties prenantes. Le benchmark montre bien que les clauses de développement durable ne sont pas qu'une intention politique hors-sol, mais qu'elles s'ancrent rapidement à travers du sourcing par exemple. La volonté de se confronter aux difficultés des usagers permet d'emporter l'adhésion du terrain.

Le service d'appui adopte une posture d'intervention interne, et non pas d'apport de solutions techniques. Le service essaie de comprendre ce qui se joue pour les parties prenantes. Il va « mettre les mains dans le cambouis », pour mieux restituer le pouvoir d'action aux services usagers. Cela répond aux peurs des agents, qui voient leurs pratiques heurtées et ne savent plus comment trouver la solution aux questions nouvelles qui sont posées. L'évaluation des pratiques passées est aussi un investissement pour la collectivité qui permet d'avancer pour les pratiques futures.

A travers le benchmark, on observe les variétés de connaissance et de moyens d'aller chercher l'information. Cela révèle l'intelligence des pratiques sur le terrain pour prendre en compte le développement durable dans les marchés et engendre de la reconnaissance interne. La charte des bonnes pratiques permet aux agents de savoir quand et comment sourcer. L'objectif est de passer de la vision du sourcing comme une contrainte imposée à une ressource qui permet de construire une réponse pertinente au besoin. Avec ce dispositif d'appui interne au sourcing, le service cherche à savoir qui est ressource sur les sujets. Il a alors la charge d'une forme de « patrimonialisation » du savoir au sein de l'organisation.

L'évaluation des marchés contribue à la légitimité du service. Elle passe par un certain nombre de questions : est-ce que les bons critères sont utilisés, est-ce que le service d'appui aux politiques d'achat fait progresser les autres services ? Est-ce que le marché est fructueux ? Ces éléments assoient la légitimité du service d'appui parce qu'il contribue à la professionnalisation des autres services. L'évaluation participe à la mise en visibilité de leur contribution et de la qualité de leur travail. Une des limites est liée au fait que le service d'appui n'a pas les moyens d'assurer le suivi pour tous les marchés passés. Ce travail revient plutôt aux autres services, une fois donnés les éléments d'analyse des clauses environnementales.

La constitution du rôle de « garant de la coopération » est pertinente pour tout type d'organisation. Quand les moyens manquent, il est possible d'imaginer pour les petites collectivités des espaces tiers mutualisés, qui garantissent la coopération.

... Pour passer de la commande publique à l'achat public

L'enjeu est de passer d'un acte technique à un acte politique, en suscitant l'adhésion des niveaux hiérarchiques supérieurs. La vision « achat public » permet de redéfinir le besoin, en allant plus loin que la simple commande.

Cela nécessite un ancrage des exigences de la commande publique dans le réel. A titre d'exemple, le code de la commande publique permet d'exiger l'assurance de la part du fournisseur des conditions écologiques d'extraction des terres rares composant les mobiles lors d'un marché de téléphonie. Mais ce n'est pas parce qu'il permet ces exigences que cette posture est réaliste. En réalité, les fournisseurs n'ont pas accès à ce genre d'informations. Les exigences de la commande publique doivent s'ancrer dans le réel de manière technique, mais aussi du point de vue des pratiques et dans les conditions d'exécution du marché. Au-delà de la conformité technique, l'intégration de plans de progrès assure la pertinence des solutions dans le temps et permet d'aller vers des performances d'usage.

Souvent, le meilleur achat environnemental est celui qu'on ne réalise pas. Si on prend le cas de l'impression, le levier de performance peut être la limitation des impressions au strict nécessaire. La définition précise d'un besoin permet l'intégration systématique du développement durable. Le travail avec toutes les parties prenantes internes offre l'opportunité de passer à une lecture politique de l'achat public, avec des échanges sur le fond. Une réflexion sur l'événementiel peut amener à supprimer les goodies par exemple. Interroger les collègues dans le besoin ne revient pas à prendre la décision pour eux, mais à lancer la réflexion en interne.

La Région Grand Est expérimente déjà des formes d'économie de la fonctionnalité dans ses marchés, notamment au niveau des consommables. Sur la restauration collective, ils confient des offres globales prenant en compte la réduction des déchets. Par ailleurs, des partenariats-public-privé introduisent des éléments de responsabilité au niveau des consortiums choisis. Néanmoins, des peurs subsistent au niveau des surcoûts générés, non-conformes avec la réalité économique des acheteurs. Aujourd'hui, les éléments connexes de la chaîne de valeur ne sont pas introduits dans le modèle classique. L'EFC est donc forcément plus coûteuse d'un point de vue purement économique.

Cette considération doit être mise en lien avec la définition de l'EFC. Il ne faut pas confondre le changement de modalité de facturation au changement de modèle économique. L'objectif est de rémunérer à la juste valeur le fournisseur pour sa réponse au juste besoin exprimé par le client. C'est là que la dimension de coopération entre en compte car la valeur est nécessairement co-produite avec le bénéficiaire, donc on ne peut pas la produire contre lui. Souvent, les modèles des grandes entreprises ne sont pas des solutions co-construites, mais consistent plutôt en l'imposition d'une unité de facturation différente. Une fois que le besoin est questionné, les fonctionnalités adjointes peuvent réorienter le périmètre de réponse, mais cela exige d'être dans un rapport très relationnel et serviciel à l'achat.