



# ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

Atelier achat public et économie de la fonctionnalité et de la coopération du  
02/09/21

## Le plan de progrès comme outil de coopération

Le cadre des ateliers : Appliquer l'économie de la fonctionnalité et de la coopération dans l'achat public

- Espace de professionnalisation
- Partage d'expérience entre professionnels de l'achat
- Identifier et mettre en discussion les pratiques, méthodes et outils des acheteurs publics
- Favoriser le dialogue entre entreprises et acheteurs publics grâce à des sessions dédiées
- Passer d'un acte technique (commande publique) à une vision stratégique (achat public)

Synthèse des travaux précédents à retrouver sur la communauté dédiée sur [www.eclaira.org](http://www.eclaira.org) :  
<https://www.eclaira.org/community/pg/groups/6226/commande-publique-economie-de-fonctionnalite/>

## Actualités

### [Étude / guide] "Intégrer l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique"

Produit à partir des enseignements de l'action pilote COEF P conduite par le CIRIDD de 2017 à 2021 en Auvergne Rhône-Alpes, avec le soutien de l'ADEME et de la Région, et l'engagement de 4 territoires, cette étude propose une méthodologie pour les acheteurs publics en identifiant les processus et les usages, les leviers et les freins, les différentes parties prenantes des achats à mobiliser pour favoriser le passage de marchés publics en économie de la fonctionnalité.

[Présentation de l'étude](#)

[Lire ou télécharger l'étude](#)

**[PODCAST]** : La publication des podcasts sur les ateliers, dont celui sur la commande publique et l'économie de la fonctionnalité :

[IEEFC | Les ateliers - Education | podCloud](#)

Animé par :



Avec le soutien de :





# ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

Les universités d'été de l'IE-EFC le 23 et 24 septembre 2021 à Tourcoing

Programme disponible en ligne : <https://www.clubnoe.org/wp-content/uploads/2021/07/Universites-ete.pdf>

Lien d'inscription : <https://www.helloasso.com/associations/ieefc/evenements/universite-d-ete-de-l-efc-2021>

## L'atelier commande publique devient l'atelier achat public

### Notre regard sur ces notions :

Commande publique : approche technique des marchés publics relative aux procédures d'achats (ex : un marché de fournitures)

Achats publics : vision transversale, coordonnant l'ensemble des achats réalisés par la collectivité pour satisfaire les besoins, en les articulant avec les politiques publiques de l'organisation (exemple : politique d'achats alimentaires inscrite dans le Plan Alimentaire Territorial)

**L'apport de l'économie de la fonctionnalité** : un outil de questionnement pour favoriser la performance d'usage, la coopération et les effets utiles. Il permet d'élargir le questionnement autour du besoin :

L'élargissement est temporel : on ne part pas d'une opération de passage de marché public mais on comprend la transition vers l'EFC dans la durée. L'enchaînement des marchés publics permet aussi de créer un écosystème d'acteurs et de le structurer.

L'élargissement se joue aussi au niveau des acteurs impliqués pour favoriser la coopération. En interne dans les collectivités, se saisir des sujets des achats publics intégrant l'EFC induit une transformation des services et de leur travail. En externe, l'intégration des entreprises pour définir les conditions de la bonne coopération permet d'intégrer les contraintes des uns et des autres pour répondre à ces enjeux.

Ces élargissements sont le préalable pour co-construire une offre et penser une progression vers l'économie de la fonctionnalité dans une relation partenariale. Des outils comme le plan de progrès permettent de mettre en œuvre ce volet coopération pour adapter l'offre EFC aux besoins de la collectivité.

Animé par :



Avec le soutien de :





# ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

Le plan de progrès comme outil de coopération :

Le témoignage de Thibaut Gheysens – achats BOF des Hauts de France

Le plan de progrès a été intégré au groupement de commandes concernant le marché Beurre Œuf Fromage pour les lycées des Hauts de France.

Le constat initial : la chaîne entre le cuisinier, le transporteur, le mangeur... complexifie l'application de critères de localité. Par exemple, les acheteurs ont essayé de faire en sorte que toutes les étapes de production, transformation, conditionnement soient réalisées dans le même pays, mais le marché s'est révélé infructueux parce qu'une telle offre n'existait pas sur les produits demandés.

La solution a été de mettre en œuvre un plan de progrès sur les deux lots les plus volumineux : laitages et fromages consommés au quotidien dans les lycées.

Le pari : c'est dans l'exécution du marché que l'on va être capable de faire évoluer les choses. Plutôt que de réajuster le marché lorsqu'il s'achève, le cadre du plan de progrès institue un dialogue permanent avec le prestataire pour améliorer la performance d'usage. Le plan de progrès engage les entreprises à coopérer sur l'adaptation de leur offre.

Deux axes de réflexion y ont été inscrits :

- L'augmentation de la part de produits « EGalimo<sup>1</sup> compatibles »
- La réduction des externalités négatives environnementales, tant au niveau du fournisseur que de l'adhérent (par exemple réduction du gaspillage alimentaire, réduction du transport notamment au niveau des livraisons, réduction des emballages ou respect de saisonnalité...)

La coopération profite à tous puisque la rationalisation des livraisons à titre d'exemple va profiter au prestataire optimisant ses coûts et à la collectivité remplissant ses objectifs environnementaux.

Les textes émanant de la direction des achats de l'Etat sont un support pour le service déconcentré de Thibaut Gheysens afin de justifier le fait d'intégrer ces critères environnementaux, et de ne pas seulement choisir l'offre la plus avantageuse économiquement.

La mise en œuvre du plan de progrès :

- Suivi des actions mises en place : bilan semestriel du plan de progrès élaboré conjointement
- Communication régulière entre les points d'étape sur les améliorations obtenues et les résultats
- Si le plan de progrès conduit à modifier les stipulations du marché, notamment les conditions d'exécution financière, il donne lieu à la conclusion d'un avenant
- Un bilan est établi à la fin pour montrer les apports du plan de progrès

---

<sup>1</sup> En référence à la loi Egalim qui vise à promouvoir une meilleure rémunération des agriculteurs, l'amélioration de la qualité environnementale des produits et l'accès à une alimentation saine pour tous

Animé par :

Avec le soutien de :





# ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

Le plan de progrès permet donc d'instituer un espace pour revenir régulièrement sur les attentes et les difficultés de chacun et assure le bon déroulement du marché.

---

« On se rend compte, on se rencontre »

---

*Est-ce que, dans le cadre de ce marché, la manière de rémunérer le prestataire est différente de d'habitude ?*

Pas pour l'instant. Le marché contraint encore à acheter des quantités en face de prix. La transformation du modèle économique est une prochaine étape pour aller plus loin. Mais la coopération, en ce qu'elle entraîne la prise en compte des contraintes de l'autre est un premier pas pour aller vers l'économie de la fonctionnalité.

Une réflexion sur les emballages est en cours et pourrait amener un pan de fonctionnalité à l'offre. Les déchets produits sont souvent associés à un gain de temps pour les équipes en cuisine (exemple : préparation facilitée pour les produits préparés). La réorganisation des temps de travail permettrait de financer différemment les choses pour partager le gain de temps et économique. Un temps réflexif a été organisé avec les équipes de cuisiniers, puis avec les entreprises.

*Est-ce que ce type de clause plan de progrès peut être envisagée dans un marché classique entre une collectivité et des fournisseurs sans faire partie d'un groupe d'acheteurs ?*

Oui, pour de nombreux achats il est possible d'installer cette dynamique. Le soutien des élus est nécessaire pour cela, car la coopération entraîne un portage de risques plus important. Cela sort des pratiques classiques entre collectivité et entreprises. Néanmoins, ouvrir une discussion avec les acteurs économiques intéresse de plus en plus les collectivités, le sujet mûrit.

*Pourquoi ne pas avoir envisagé une question ouverte dans un mémoire technique, permettant d'analyser la pertinence des axes de progrès proposés par les candidats (à la remise de l'offre) ?*

C'est le processus qui a été mené par la ville de Villeurbanne qui a demandé à ses fournisseurs sur quels éléments ils étaient en mesure de s'engager afin de fournir une performance environnementale sur le marché des produits d'entretien. Les fournisseurs s'engageaient par la suite à intégrer à l'offre sur la base du dialogue des éléments de progrès dans l'offre construite à la base. Par exemple :

- « Sur la partie emballages, comment répondre à l'enjeu de réduction des déchets ? »
- « Sur la partie transports, comment limiter l'empreinte carbone ? »

Cette orientation est intéressante, mais il est difficile dans l'exécution du marché selon Thibault d'intégrer les critères qui seront ressortis de cette question ouverte dans l'adaptation de l'offre et du travail. Par exemple, pour sortir d'une logique de volume dans le marché BOF, l'accompagnement des

Animé par :

Avec le soutien de :





# ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

opérateurs du système à travers l'outil du plan de progrès va permettre d'expérimenter sur des pans de l'offre une solution différente dans le temps, en évoluant avec les capacités réelles de chacun de mettre en œuvre ces innovations. C'est l'institution d'une capacité de discuter qui permet l'évolution du marché via la coopération.

Cela n'empêche pas d'échanger en amont du marché avec les entreprises. Un sourcing a été réalisé avant la rédaction du marché, avec une heure de rencontre par entreprise. Cela leur a permis de comprendre qu'il ne fallait pas mettre de plan de progrès sur le lot œufs. Cela fut aussi l'occasion de partager l'intention d'intégrer un plan de progrès aux entreprises. Il faut alors dépasser la frilosité perçue des acteurs économiques et discuter de ces outils innovants pour rassurer.

Dans un marché classique, on présuppose que le prestataire est capable de répondre à l'enjeu d'innovation. La collectivité est alors là, au moment de l'attribution du marché, pour évaluer la capacité du prestataire à le faire réellement. Avec un marché orienté EFC, on partage l'intention d'innovation sans la faire peser uniquement sur le prestataire en présupposant qu'il est prêt. Le plan de progrès par exemple met en discussion l'innovation et la capacité de progresser pour atteindre un objectif commun, en coopérant. La collectivité prend ainsi en charge avec les entreprises leur capacité à innover, au-delà des problématiques génériques (exemple : réduire les émissions de CO<sub>2</sub>) en s'intéressant à l'usage et à l'expérience concrète de travail. C'est la compréhension fine de la pratique qui va permettre de tenir les enjeux de durabilité. Dans le cas contraire, fixer des critères environnementaux très ambitieux sans prendre en compte les contraintes de l'autre risque d'aboutir à un marché infructueux. La posture de la collectivité change : elle n'évalue plus la capacité des prestataires à répondre à ses exigences, mais elle analyse les alternatives proposées et la capacité d'apprentissage. La gestion de l'insécurité est alors partagée dans la coopération.

*Est-ce que vous vous êtes donnés (inscrits dans le marché) des objectifs à atteindre dans ce plan de progrès, par exemple +X% de produits EGAlim dans l'assiette à mi-parcours ou au terme du marché ?*

Non, l'enjeu est déjà d'atteindre les critères fixés dans la loi EGAlim. L'Etat a déjà donné le cadrage, l'enjeu maintenant est plutôt de rentrer dans des dimensions de relocalisation en sortant de l'imposition de critères supplémentaires. Cela se fait par la création d'écosystèmes coopératifs territoriaux, dans de l'humain.

Un des leviers se trouve aussi dans le lien entre l'acte technique (marché BOF) et les effets utiles générés : impacts sur l'alimentation des élèves et sur leur capacité d'apprentissage, leur bien-être à l'école... La cantine est un des lieux où se cristallise l'émancipation et la citoyenneté. La figure de la dame de cantine mérite d'être revalorisée par cette intermédiation qu'elle réalise auprès des enfants. Ainsi, d'une simple réflexion sur un produit dans un marché de produits alimentaires peut se dérouler une véritable transformation de l'acte de consommation de la collectivité.

*Comment fonctionne le groupement de commandes ?*

Animé par :



Avec le soutien de :





# ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

Le groupement de commandes est une convention envoyée aux établissements publics du territoire, qui peuvent y adhérer sur volontariat. L'objectif est aussi de se regrouper pour faire poids face à des acteurs économiques, notamment la grande distribution, qui ont des moyens conséquents pour peser sur les marchés dans un rapport de force. Imposer des clauses de coopération favorisant les acteurs locaux est donc un moyen de trouver des alternatives. Cela permet aussi de changer la focale pour se demander comment arriver collectivement à des enjeux de durabilité, environnementaux, mais aussi économiques et sociaux qui concernent autant la collectivité que les usagers et les fournisseurs qui en vivent ?

*Toutes ces réflexions posent la question de l'évaluation du plan de progrès. Quels seraient les critères à mettre en place pour évaluer la capacité à répondre aux besoins de la collectivité ? Quel serait l'objectif de tels critères ? Comment évaluer la participation des entreprises au plan de progrès ? Est-ce qu'il s'agit juste de s'engager sur la participation à des réunions de suivi, est-ce qu'il faut interroger la satisfaction des usagers, créer des observations du travail réel pour comprendre leur apport ?*

Sur le dernier marché stratégique des produits d'entretien à la Ville de Villeurbanne, le besoin était d'évaluer la capacité d'innovation des fournisseurs pour aller plus loin sur la performance environnementale. Dans les questions ouvertes posées en ce sens aux fournisseurs, les prestataires proposaient par exemple de récupérer les contenants pour les recycler, ou de concentrer la formule du produit pour diminuer les volumes consommés. Les réponses ont été très diversifiées, ce qui a révélé une difficulté : au-delà des intentions exprimées dans un cahier des charges, l'analyse des offres est toujours un processus complexe. Les éléments de réponses amenés par les entreprises doivent pouvoir être retranscrits sous forme d'axes de progrès dans la rédaction du marché. Les acheteurs peuvent être éloignés du terrain et avoir du mal à transcrire cela. D'où l'importance d'engager également dans le processus les usagers, capables de comprendre en quoi ces innovations vont impacter leur travail.

L'un des enjeux est sans doute de dépasser l'évaluation technique des produits, pour l'évaluation de la capacité à coopérer dans une dimension plus qualitative. Il s'agit alors de marier les critères de performance environnementale avec les modalités d'évaluation : la pertinence technique peut-être objectivée et évaluée de manière collégiale pour co-construire des pistes d'amélioration et favoriser la compréhension mutuelle. Les critères doivent intégrer cette intention de collaboration, en demandant de montrer à voir comment fonctionnent les solutions proposées, l'organisation concrète du travail, le retour d'expérience de marchés similaires sur d'autres collectivités...

*Hors produits alimentaires sur quels autres types d'achat on peut mettre en place cette option plan de progrès sur la durée d'un marché. Quelques exemples ?*

A priori, tous les achats se prêtent à l'intégration de plan de progrès. On peut parler des marchés d'entretien, de la performance énergétique des bâtiments, des fournitures scolaires, de transport, ...

Animé par :



Avec le soutien de :





# ATELIER NATIONAL COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION

La Région Grand Est a intégré l'obtention du Label CO<sub>2</sub> lors de l'exécution du marché comme un critère permettant de modifier la rémunération du prestataire ayant en charge le transport scolaire. L'une des clés est aussi de redéfinir le prix de la prestation si les qualités environnementales ou techniques sont plus élaborées. Le plan de progrès s'attaque ainsi à la question de la rémunération pour sortir d'une logique de volume, rétribuer la coopération et le travail investi pour améliorer une performance.

C'est alors l'occasion de relier le bénéfice du marché à d'autres politiques publiques portées par la collectivité. En sortant de l'acte technique du marché (ex : achats BOF), on touche au sujet plus large de l'alimentation locale, de la juste rémunération du producteur, du bien-être des élèves et de l'éducation...

## *Des limites ?*

Dans le cadre de COEF P, un marché « gants de protection » au Grand Lyon visait à intégrer l'économie de la fonctionnalité en incitant le prestataire à accompagner la Métropole à limiter le gaspillage pour réduire la consommation d'unités de gants, en restant dans la même enveloppe tarifaire. L'objectif était de se servir du plan de progrès pour cela, mais l'option n'a pas été retenue parce qu'il a été considéré que le gaspillage ne dépendait pas de la seule responsabilité du prestataire et qu'on ne pouvait pas l'engager sur cette objectif de réduction quantitative. Peut-être qu'une des solutions auraient été d'être plus libres sur la rédaction du plan de progrès sans faire intervenir d'indicateurs quantitatifs en termes de réduction. Malheureusement, l'absence d'intégration de plan de progrès n'a pas permis de créer un espace de discussion et de suivi régulier pour coopérer sur l'amélioration de la performance environnementale.

**Pour aller plus loin, le lien vers le guide sur les plans de progrès :**

[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/dae/doc/Guide%20Plan%20de%20Progre%CC%80s-Hyperlien.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide%20Plan%20de%20Progre%CC%80s-Hyperlien.pdf)

**Notre prochain rendez-vous : le 30 novembre de 10h à 12h30 !**

Animé par :



Avec le soutien de :

