



LA COMMANDE PUBLIQUE AU PRISME DE L'EFC



01/07/2019

COMMANDE PUBLIQUE &
Economie de la Fonctionnalité
et de la Coopération

Coordinateurs : Audrey Forot - James Pédrón – Romain Demissy – Philippe Jury



La commande publique au prisme de l'EFC

SYNTHESE DE L'ATELIER NATIONAL

COMMANDE PUBLIQUE & ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE
ET DE LA COOPERATION

Coordinateurs : Audrey Forot - James Pédrón – Romain Demissy – Philippe Jury

Table des matières

1	CONTEXTE DE L'ATELIER.....	3
2	OBJECTIFS DE L'ATELIER	3
3	QUELQUES FREINS INITIALEMENT REPERES	3
4	QUESTIONNEMENT INITIAL.....	4
5	HYPOTHESES DE TRAVAIL ET RESULTATS.....	4
6	COOPERATION CIRIDD & ATEMIS.....	7
7	LISTE DES SEANCES DE L'ATELIER	8

Synthèse de l'atelier national

1 CONTEXTE DE L'ATELIER

L'atelier « Commande publique & économie de la fonctionnalité et de la coopération » est l'un des 8 ateliers organisés par l'IEEFC en partenariat avec les clubs territoriaux d'économie de la fonctionnalité et avec le soutien de l'ADEME.

Il s'est composé de cinq séances co-animées par le CIRIDD, animateur du Club CLEF, et ATEMIS. Les séances se sont étalées de mars 2018 à janvier 2019, elles ont réuni en moyenne 10 participants.

2 OBJECTIFS DE L'ATELIER

- Une « recherche opérationnelle » pour produire des ressources accessibles gratuitement
- Partager les expériences des participants, les discuter et les mettre en relation avec le référentiel de l'EFC afin de l'enrichir
- Identifier de nouvelles perspectives, de nouvelles coopérations potentielles entre les participants, et entre les participants et les acteurs engagés dans l'IEEFC
- Aborder des aspects techniques et juridiques, l'évaluation, les formes de coopération, de partenariat et de co-construction.

3 QUELQUES FREINS INITIALEMENT REPERES

- L'EFC est un modèle encore peu connu par les acteurs publics
- Les critères et modes d'évaluation répondent à une logique industrielle et sont peu compatibles avec la logique servicielle de l'EFC
- Les modes de relation et de contractualisation ne favorisent pas non plus l'EFC (offre & demande VS Coproduction & coopération)
- Il existe peu d'expériences sur ce qu'implique le recours à des solutions EFC pour les pouvoirs publics

4 QUESTIONNEMENT INITIAL

L'atelier commande publique et économie de la fonctionnalité et de la coopération s'est constitué à partir de travaux régionaux aboutissant aux constats suivants :

- La commande publique serait un levier important de développement et de diffusion des nouveaux modèles économiques durables dont l'EFC ;
- Il y a de surcroît une volonté du côté des acheteurs publics, des élus des collectivités ou des services de l'Etat, « d'acheter durable et responsable » ;
- Pour autant, les entreprises engagées dans une trajectoire vers l'EFC éprouvent énormément de difficultés pour accéder aux marchés publics.

5 HYPOTHESES DE TRAVAIL ET RESULTATS

EFC et commande publique, une rencontre possible

Face à ce paradoxe, nous avons élaboré une première hypothèse : **il est possible de faire se rencontrer commande publique et économie de la fonctionnalité et de la coopération.**

Pour interroger cette hypothèse, nous avons choisi de travailler à partir d'expériences de collectivités ayant été confrontées à des opérations d'achats inscrites dans des démarches s'éloignant des formes les plus classiques d'échange entre collectivités et entreprise. Cela nous a conduits à aborder des marchés dans des domaines variés : la fourniture d'énergie, la gestion du tri, la restauration collective, la gestion des déchets de bureaux, le zéro plastique.

Lors de la première séance, nous avons fait le constat suivant : **pour être fertile, cette réflexion ne doit pas s'en tenir aux seules opérations d'achat** et encore moins aux questions techniques et juridiques. Suivant la proposition de Pierre Dupuis de l'UGAP, nous avons conclu qu'il serait **nécessaire de porter notre regard sur l'action publique et les diverses formes de coopérations pouvant exister avant, après et autour des opérations d'achats.**

La séance 3 a démontré que la commande publique ne rejoint pas forcément de manière évidente les objectifs des politiques publiques. Dans le domaine de la gestion des déchets par exemple, beaucoup de solutions proposées sur le marché ont un modèle économique basé sur le volume de déchets collectés alors que les politiques publiques visent la réduction des déchets. La définition des besoins et l'expression des objectifs de l'action publique sont alors des éléments clés dans la rédaction des marchés.

- **Changer la commande publique c'est faire changer le travail dans les services achats**

La seconde hypothèse que nous avons formulée concerne la **transformation du travail au sein des collectivités** qu'induit le développement de nouvelles formes d'actions publiques. L'EFC conteste le périmètre dans lequel les acteurs publics pensent habituellement, ils ne sont pas que des consommateurs de l'économie de la fonctionnalité, ils sont des concepteurs et des pourvoyeurs de solutions.

Nous avons eu la confirmation que ces transformations sont effectivement déterminantes. Cela est notamment apparu au cours de la seconde séance portant sur la coopération entre élus et techniciens, plus spécifiquement entre un DGS et le maire d'une commune. Ce fut également un sujet important lors de la troisième séance cette fois concernant la coopération au sein d'un service et entre les différents services d'une même collectivité. Comme l'on a pu le constater à travers les séances 2, 3 et 5, la coopération dépasse les services. La commande publique interroge la coopération avec les acteurs locaux (commerçants) voire les acteurs d'une filière (agro-alimentaire, ...).

De ce point de vue, **l'atelier s'est révélé être un espace d'échange entre professionnels** particulièrement bien accueilli car il a permis de mettre en discussion leurs pratiques, réflexions, difficultés et astuces, à partir de leurs expériences. Cette dimension d'échange professionnel s'est particulièrement fait sentir lors de la troisième séance d'atelier. Ainsi Mathilde Tabero (Grand Annecy) s'est dite « super contente » des échanges indiquant « ça va me permettre de reprendre mon projet en interne [et] de ne pas être que dans le technique » ou encore « Ce réseau, c'est hyper important ».

- **Les éléments de référentiel repérés au cours de l'atelier**

Enfin, la méthodologie basée sur l'analyse de retours d'expériences repose sur une hypothèse sous-jacente : **il y a dans les expériences innovantes d'achats (ou plus modestement, celles sortant de l'ordinaire) une mise en pratique de certains éléments permettant de discuter des nouveaux repères** pour une commande publique renouvelée et compatible avec les démarches d'économie de la fonctionnalité et de la coopération. Cela nous a permis de mettre en discussion les conditions opérationnelles de l'émergence et du développement de l'EFC dans la commande publique.

Sur ce point nous avons tout d'abord repéré **l'importance de l'implication des acheteurs publics dans le travail de conception des nouvelles offres**. Cette question a émergé dès la première séance de l'atelier et a été particulièrement travaillée dans les séances 2, 3 et 5. Ces séances ont soulevé **le besoin pour les services achats d'avoir accès à des outils et méthodologies et de pouvoir se former**. En effet, l'approche en coût global, l'analyse du cycle de vie, l'analyse fonctionnelle, l'intégration des externalités, les procédures d'achats innovantes, la définition du besoin en termes d'usage (etc.) sont autant de leviers pour l'EFC mais il n'est pas évident de s'en saisir pour les agents. La transformation des pratiques professionnelles représente une charge de travail supplémentaire qui doit être valorisée et valorisante.

L'importance de la prise en compte des usages (leur compréhension, leur anticipation) a été mentionnée tout au long des ateliers. Cela renvoie à l'implication des usagers (citoyens, services...).

Autre sujet transverse : **l'évaluation**. Ce sujet est loin d'avoir été épuisé par les ateliers. Il a pourtant été particulièrement travaillé pratiquement à chaque séance. Les deux dernières séances ont été riches concernant ce sujet. Lors de la quatrième séance il a été question des critères d'évaluation des offres et de leur construction. Le sujet a fait l'objet d'une discussion instruite lors de la dernière séance : Comment adapter l'évaluation à la logique servicielle ? Comment révéler les effets d'intégration et les retombées non quantifiables sur le territoire ? L'évaluation apparaît comme un point crucial dont il faudrait poursuivre l'instruction.

La participation des collectivités et des services achats plus spécifiquement à la constitution de réseaux d'acteurs fait également parti des éléments repérés comme particulièrement importants. Qu'il s'agisse de réseau d'entreprises locales (Malaunay séance 2 et Avignon séance 4), de réseaux d'acheteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de solution (Roubaix séance 5), de réseaux d'acheteurs partageant des besoins/expériences analogues (Annecy séance 3), voire la constitution d'écosystème pour répondre aux attentes redéfinies d'une collectivité (dans le cas du marché d'éclairage de la mairie de Lille souvent évoqué dans nos séances), toutes ces formes de recompositions du système d'acteurs ont été abordées.

Enfin, la question de l'innovation et du rôle que peuvent jouer les collectivités dans l'expérimentation d'innovation a été un sujet récurrent (séance 2 et 3 notamment). Il a même été question de la participation des collectivités à des démarches de co conception d'innovation (séance 2 et 5). L'équilibre entre la coopération et le respect de la concurrence, ainsi que la définition du caractère innovant interrogent beaucoup.

6 COOPERATION CIRIDD & ATEMIS

En conclusion de cette note de synthèse nous voudrions revenir sur la coopération entre le CIRIDD et ATEMIS dans la conduite de ces cinq séances d'atelier. La qualité de cette coopération, saluée par Claire Pinet (ADEME) (« Une belle expérience de coopération réussie ») n'est pas sans rapport avec la qualité des échanges et la richesse des contenus. Cette qualité de coopération était d'autant plus requise que l'atelier s'est construit entre les Hauts-de-France, la Normandie, l'Auvergne-Rhône-Alpes et le grand Avignon. Les réunions ont toutes été menées en duplex, voire en triplex. Nous tenons d'ailleurs à noter que les séances ont couvert l'ensemble des régions participantes.

Nous profitons de ces dernières lignes pour également saluer l'engagement des participants et leur contribution au bon déroulé de cet atelier. Leurs témoignages ont été riches d'enseignements. Nous remercions particulièrement Pierre Dupuis de l'UGAP qui a accueilli plusieurs ateliers dans ces locaux pour les participants des Hauts-de-France (séance 3 et 4).

7 LISTE DES SEANCES DE L'ATELIER

- 1ère séance de l'atelier national – 24 mars 2018

Présentation de l'IE-EFC et des enjeux liés à la commande publique et discussions pour identifier les questions à aborder dans la feuille de route de cet atelier

- 2ème atelier national - 15 juin 2018

« L'organisation d'une dynamique de coopération entre acteurs publics et opérateurs privés dans le cadre d'une action publique durable »

- 3ème atelier national - 18 septembre 2018

« Les marchés d'innovation » Discussions à partir d'un cas se présentant au Grand Annecy

- 4ème séance de l'atelier national - 5 novembre 2018

Discussions à partir d'un projet de groupement d'achats : vers des appels d'offres expérimentaux favorisant l'économie de la fonctionnalité

- 5ème séance de l'atelier national – 23 janvier 2019

Quand le zéro déchet inspire l'économie de la fonctionnalité et discussions sur l'évaluation en économie de la fonctionnalité

Pour avoir accès aux comptes rendus de ces séances, contacter audrey.forot@ciridd.org

L'atelier « Commande publique & économie de la fonctionnalité et de la coopération » est l'un des 8 ateliers organisés par l'IEEFC en partenariat avec les clubs territoriaux d'économie de la fonctionnalité et avec le soutien de l'ADEME. Il s'est composé de cinq séances co-animées par le CIRIDD, animateur du Club CLEF et ATEMIS. Les séances se sont étalées de mars 2018 à janvier 2019, elles ont réunis en moyenne 10 participants.



INSTITUT EUROPEEN DE L'ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE
LA COOPERATION

2, rue de Fontarabie – 75020 Paris - France



Cette publication est placée sous licence Creative Commons. Merci de citer les auteurs, de ne pas faire d'utilisation commerciale et de ne pas modifier cette publication.

Mention du dépôt légal

N° ISBN et code barre