

INTEGRER L'ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE

Recommandations, analyse et
guide méthodologique



CLÉS POUR AGIR

Juin
2021

REMERCIEMENTS

Nous remercions toutes les personnes qui ont participé à l'expérimentation COEF P et ont rendu possible la rédaction de ce document :

Jérôme D'Assigny, Claire Pinet, Dominique Veuillet, Annick Desgouttes et Hervé Baffie (ADEME) pour leur soutien,

Eric Fournier, Cécile Bernard, Catherine Azzopardi, Odile Faure-Rochet (Région Auvergne-Rhône-Alpes) pour leur soutien,

Tous les agents et élus des territoires qui ont participé à l'action COEF P : la métropole du Grand Lyon, la ville de Grenoble, Valence Romans Agglomération et le département de la Loire,

Le cabinet juridique DELSOL Avocats pour son appui juridique.

L'Institut Européen de l'Economie de la Fonctionnalité (IE-EFC), le laboratoire ATEMIS et le réseau territorial des clubs d'économie de la fonctionnalité pour les diverses collaborations qui ont nourri nos réflexions lors de l'expérimentation.

CITATION DE CE RAPPORT

CIRIDD. 2021. **Recommandations, analyse et guide méthodologique Intégrer l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique.** 35 pages.

Cet ouvrage est disponible en ligne <https://librairie.ademe.fr/>

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'oeuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Étude réalisée par le CIRIDD pour ce projet cofinancé par l'ADEME et la Région Auvergne-Rhône-Alpes

Numéro de la convention : 17RAC0225

Coordination technique - ADEME : Claire PINET - ingénieure
Direction/Service : Service Consommation et Prévention / Direction Économie circulaire et déchets

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	5
1. INTRODUCTION	6
1.1. Contexte du projet	6
1.2. Qu'est-ce que l'économie de la fonctionnalité ?	6
1.3. Pourquoi intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans les achats publics ?	6
1.4. Les opportunités offertes par le modèle de l'économie de la fonctionnalité	7
2. RECOMMANDATIONS AUX PRATICIENS DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE	8
2.1. Utiliser la commande publique comme un levier pour déployer l'économie de la fonctionnalité	8
2.1.1. La mise en oeuvre d'achats innovants et responsables	8
2.1.1.1. Le code de la commande publique, un frein à l'économie de la fonctionnalité ?	8
2.1.1.2. Bonnes pratiques favorables aux achats innovants et responsables	8
2.1.2. L'application des principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique	9
2.1.2.1. Construction du marché	9
2.1.2.2. Traduction de l'économie de la fonctionnalité dans un marché	10
2.2. La coopération au cœur du changement de pratiques vers l'économie de la fonctionnalité	11
2.2.1. Le pilotage d'une démarche d'intégration de l'économie de la fonctionnalité dans les achats	11
2.2.1.1. Portage et pilotage en interne	11
2.2.1.2. Adaptation au système de contraintes	12
2.2.2. Des besoins forts de mobilisation et de coopération	12
2.2.2.1. Coopération entre les services	12
2.2.2.2. Coopération avec les entreprises	13
3. GUIDE METHODOLOGIQUE PAR ETAPE : APPLIQUER LES PRINCIPES DE L'ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE ..	15
3.1. S'assurer du portage du projet	15
3.2. Sensibiliser à l'économie de la fonctionnalité	15
3.3. Sélectionner un marché	16
3.4. Former un groupe de travail et établir un cadre de coopération	16
3.5. Réaliser une analyse fonctionnelle	17
3.6. Réaliser un sourcing	17
3.7. Intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans la rédaction du marché	18
3.7.1. Le cahier des charges fonctionnel	18
3.7.2. La convention de coopération	18
3.7.3. L'approche en coût global	19
3.7.4. Le modèle économique du marché	19
3.7.5. Les outils favorables à l'amélioration continue et la performance	19
3.7.6. Choisir le mode de consultation	20
3.7.7. Evaluer les offres en garantissant l'égalité de traitement	20
3.7.8. Suivre le marché (et préparer le suivant)	21

3.7.9. Capitaliser sur cette expérience pour reproduire la démarche sur d'autres marchés 21

4. PREMIERES CONCLUSIONS.....	22
LES RESSOURCES POUR ALLER PLUS LOIN	23
ANNEXES	26

RÉSUMÉ

Ce document est 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, dans l'objectif d'intégrer de l'économie de la fonctionnalité (EF) dans des marchés publics.

Il s'agit d'une première version des livrables, amenée à être enrichie et illustrée à la fin de l'opération grâce aux différents retours d'expériences recueillis.

Ce document a donc pour vocation de diffuser les enseignements de cette action afin de faire émerger de nouvelles formes et de consultations et plus largement de coopérations dans les territoires en prenant en compte les opportunités proposées par l'économie de la fonctionnalité.

La première partie s'adresse aux directions et aux élus engagés ou intéressés dans le lancement d'une dynamique d'achats responsables en lien avec l'économie de la fonctionnalité. Il vise à apporter une approche analytique, basée sur des retours d'expérience de l'action COEF P, en complément au guide méthodologique qui revêt une dimension opérationnelle, notamment à destination des techniciens des collectivités. L'objectif est de partager des clés de compréhension sur les enjeux rattachés à une démarche d'intégration des principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique.

La seconde partie s'adresse principalement aux techniciens des collectivités, sous forme de guide pratique pour les praticiens de l'achat désireux d'intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans les achats publics. Il contient une méthodologie par étape, des conseils pratiques, des outils opérationnels ainsi que des ressources complémentaires.

1. Introduction

1.1. Contexte du projet

Ce document est 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, dans l'objectif d'intégrer de l'économie de la fonctionnalité (EF) dans des marchés publics.

Dans le prolongement de l'action RELIEF à l'intention des entreprises, pilotée par le CIRIDD, et toujours dans le but de favoriser le développement de l'économie de la fonctionnalité, le CIRIDD dans le cadre du Club CLEF conduit une action pilote pour agir sur la demande via la commande publique. Ainsi, le CIRIDD accompagne des acteurs publics pour intégrer l'économie de la fonctionnalité dans leurs processus d'achats.

L'action vise à livrer une méthodologie pour les acteurs de l'achat public en identifiant les processus et les usages, les leviers et les freins, et en mobilisant les différentes parties prenantes des achats. Elle a reposé sur l'accompagnement en Auvergne-Rhône-Alpes de territoires pilotes pour intégrer l'économie de la fonctionnalité dans deux marchés chacun : la métropole du Grand Lyon, la ville de Grenoble, Valence Romans Agglomération et le département de la Loire.

Cette action régionale possède une vocation nationale, dans son objectif d'essaimage sur d'autres territoires (méthodologie, outils...). Ce document a donc pour vocation de diffuser les enseignements de cette action afin de faire émerger de nouvelles formes de consultations, de contractualisations et plus largement de coopérations dans les territoires via l'économie de fonctionnalité. **Il s'agit d'une première version des livrables, amenée à être enrichie et illustrée à la fin de l'opération grâce aux différents retours d'expériences recueillis.**

La première partie s'adresse aux directions et aux élus engagés ou intéressés dans le lancement d'une dynamique d'achats responsables en lien avec l'EF. Il vise à apporter une approche analytique, basée sur des retours d'expérience issus de l'action COEF P, en complément au guide méthodologique qui revêt une dimension opérationnelle, notamment à destination des techniciens des collectivités. L'objectif est de partager des clés de compréhension sur les enjeux rattachés à une démarche d'intégration des principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique.

La seconde partie s'adresse principalement aux techniciens des collectivités, sous forme de guide pratique pour les acheteurs désireux d'intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans les achats publics. Il contient une méthodologie par étape, des conseils pratiques, des outils opérationnels ainsi que des ressources complémentaires.

1.2. Qu'est-ce que l'économie de la fonctionnalité ?

Le modèle de production et de consommation actuellement dominant est linéaire (extraire, produire, consommer, jeter) et repose sur une logique d'augmentation à l'infini des volumes produits vendus, consommés et détruits. Il est à l'origine de la surconsommation des ressources et a des effets néfastes sur les plans environnementaux, économiques et sociaux.

On lui oppose une économie circulaire, dont l'un des piliers selon l'ADEME est l'économie de la fonctionnalité. « *L'économie de la fonctionnalité établit une nouvelle relation entre l'offre et la demande qui n'est plus uniquement basée sur la simple vente de biens ou de services. La contractualisation repose sur les effets utiles (bénéfiques) et l'offre s'adapte aux besoins réels des personnes, des entreprises et des collectivités ainsi qu'aux enjeux relatifs au développement durable.* »¹

Pour prendre l'exemple de la mobilité, le modèle économique classique consiste aujourd'hui en la vente d'automobiles, renouvelées régulièrement. Une approche EF centrée sur les usages propose, plutôt que l'achat d'un véhicule, une solution de mobilité. Elle ouvre ainsi la voie à une réponse servicielle au besoin « se déplacer ». Elle peut alors prendre la forme d'autopartage, de location, de mutualisation, de remise en état du parc, plutôt que de la simple vente de la propriété individuelle d'un bien.

1.3. Pourquoi intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans les achats publics ?

¹ ADEME, 2019. Avis de l'ADEME sur l'économie de la fonctionnalité.

La commande publique représente 10% du PIB et constitue un levier considérable pour le développement d'une offre économique innovante. Au niveau national, de nombreux dispositifs encouragent, directement et indirectement, la mise en œuvre de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique :

- Le code des marchés publics
- La loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (TEpCV)
- La Feuille de Route pour l'Économie Circulaire (FREC)
- Les démarches Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage (TZDZG) et les Contrats d'Objectif Déchets et Economie Circulaire (CODEC)
- Le Programme National de Prévention des Déchets (PNPD), les Plans Régionaux de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) et les Programmes Locaux de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA)
- Les Schémas de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables (SPAR ou SPASER) en lien avec le Plan National d'Actions pour l'Achat Public Durable (PNAAPD)²

Dernièrement, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGECE) a fixé pour les collectivités des objectifs ambitieux en termes de réemploi et de recyclage dans les marchés publics³. L'économie de la fonctionnalité apparaît comme une des voies pour répondre aux obligations nationales et européennes.

Outre les exigences réglementaires, l'économie de la fonctionnalité peut nourrir les politiques publiques locales, telles que les stratégies d'achat responsable. La commande publique est alors sollicitée pour remplir des fonctions plus larges que la simple réponse à un besoin déterminé : favoriser l'innovation, servir l'économie et l'emploi, contribuer à la réponse aux enjeux climatiques et d'économie de ressources, sociaux via l'insertion, faire évoluer l'offre des entreprises...

L'économie de la fonctionnalité est donc un modèle dont peuvent se saisir les prescripteurs dans une perspective d'achats responsables. Par la commande d'une performance d'usage (un résultat), elle vise en effet à établir des contrats à fort impact positif (environnemental, social, économique) au-delà du simple achat d'un bien ou d'un service (moyens). Ces objectifs côtoient ceux d'une utilisation efficace des ressources budgétaires de la collectivité et d'une conduite efficace des marchés.

1.4. Les opportunités offertes par le modèle de l'économie de la fonctionnalité

- Elle incite à s'interroger sur le juste besoin (ou besoin réel), les usages, les attentes des parties prenantes et à formuler la demande en adéquation.
- Le raisonnement en prix laisse place au raisonnement en coût global, invitant les acteurs à passer d'une logique de quantité à une logique de qualité.
- Pour élaborer les termes du contrat et atteindre les objectifs visés, elle mise sur une coopération renforcée, s'inscrivant dans la durée, entre les parties prenantes.
- Une relation de coopération et de confiance est recherchée avec le prestataire.
- Pour contrer une logique de volume dans laquelle la baisse des consommations ne profite pas à l'opérateur économique, ce dernier est engagé sur des objectifs de performance tels que la réduction des consommations d'énergie, de la production de déchets, l'allongement de la durée de vie des biens... Le modèle économique l'implique dans la répartition des bénéfices obtenus.

Ce changement d'approche induit des évolutions dans le travail et l'organisation des collectivités et des opérateurs économiques, ainsi que dans les modalités de contractualisation. L'enjeu est alors d'exploiter les marges de manœuvre dans le code de la commande publique pour expérimenter des formes d'achats plus pertinentes, plus en phase avec les enjeux économiques, environnementaux et sociaux. Dans cette optique, les acheteurs ont besoin de s'appuyer sur des méthodes et outils, ainsi que sur l'analyse du retour d'expérience des territoires intégrant l'économie de la fonctionnalité dans les marchés publics.

² CIRIDD, 2019. Note comprendre l'économie de la fonctionnalité.

³ INEC, 2021. Décryptage et analyse de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire.

2. Recommandations aux praticiens de la commande publique en économie de la fonctionnalité

Cette partie s'adresse aux directions et aux élus engagés ou intéressés dans le lancement d'une dynamique d'achats responsables en lien avec l'économie de la fonctionnalité (EF). Il vise à apporter une approche analytique, basée sur des retours d'expérience issus de l'action COEF P, en complément au guide méthodologique qui revêt une dimension opérationnelle, notamment à destination des techniciens des collectivités. L'objectif est de partager des clés de compréhension sur les enjeux rattachés à une démarche d'intégration des principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique.

2.1. Utiliser la commande publique comme un levier pour déployer l'économie de la fonctionnalité

2.1.1. La mise en oeuvre d'achats innovants et responsables

2.1.1.1. Le code de la commande publique, un frein à l'économie de la fonctionnalité ?

La commande publique est définie dans le code de l'environnement comme un outil au service de la transition vers l'économie circulaire. La commande publique offre des marges de manœuvre pour prendre en compte le développement durable, à la fois au niveau des procédures d'achats, des modèles économiques des marchés, des outils et moyens...

Pourtant, certaines règles peuvent apparaître comme des freins aux achats innovants et responsables, catégorie dans laquelle nous plaçons l'économie de la fonctionnalité. L'obligation d'énoncer clairement le besoin et les règles concernant le respect de l'égalité de traitement des candidats interroge en effet lorsque, dans une démarche d'EF, il est question de définir le besoin de manière fonctionnelle, de renforcer la coopération avec les acteurs économiques, de faire évoluer le marché au cours de sa vie, etc. **Pour pouvoir exploiter les marges de manœuvre de la commande publique, il faut pouvoir lever certains freins :**

- Méconnaissance de l'économie de la fonctionnalité, des modèles économiques de rupture.
- Le manque de connaissance des dispositifs disponibles dans la commande publique, et le besoin de monter en compétences pour les mettre en oeuvre.
- La peur du contentieux (liée au besoin de monter en compétence).
- Le temps et les moyens disponibles (varient selon l'importance du marché).
- La capacité à changer de pratiques (motivation, soutien de la hiérarchie et des élus, diffusion des pratiques dans la collectivité, force des habitudes ...).
- La nécessité de valoriser le métier d'acheteur et son importance au sein de la collectivité.

L'action COEF P a eu pour objectif de lever ces freins en :

- Donnant l'occasion aux services de passer plus de temps sur un marché.
- Sensibilisant à l'économie de la fonctionnalité.
- Apportant un regard extérieur « candide », en élargissant les sujets.
- Redéfinissant le besoin visé par le marché.
- Apportant un appui au niveau de l'animation.
- Apportant un appui au niveau de l'expertise juridique (cabinet DELSOL Avocats missionné pour cela).

2.1.1.2. Bonnes pratiques favorables aux achats innovants et responsables

Certains dispositifs prévus par la commande publique favorisent les achats innovants et responsables (procédures d'achats, modèles économiques des marchés, clauses...). En addition, l'action COEF P a permis de souligner l'importance de **bonnes pratiques** :

- **Mobiliser et coopérer** autour des marchés (rédaction et suivi).
- Mettre en place des outils pour **disposer d'une vue globale et stratégique des achats**. Il est ensuite plus facile d'identifier les marchés à enjeux et d'anticiper leur rédaction.
- **Questionner collectivement le besoin** auquel répond le marché pour faire émerger des pistes de réponses plus adaptées que les offres classiques.

- **Pratiquer le sourcing / ouvrir le dialogue avec les entreprises pour les amener à faire évoluer leurs offres** (notamment face au doute sur la capacité des entreprises à répondre, au risque d'obtenir des réponses peu ambitieuses par rapport aux objectifs...).
- **Explorer les possibilités en matière de procédures d'achats, de modèles économiques, de dispositifs existants...** pour que la forme du marché soit adaptée à son contenu.
- **Concevoir les indicateurs de réussite du marché et de la coopération** lors de sa rédaction pour être en mesure d'assurer un suivi par la suite.

2.1.2. L'application des principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique

2.1.2.1. Construction du marché

L'économie de la fonctionnalité s'incarne dans le modèle économique du marché. Pour en arriver à ce résultat, cela passe par la mise en œuvre d'une méthode de construction du marché en cohérence avec l'objectif d'intégration de l'économie de la fonctionnalité.

- **Identifier des marchés propices à l'application de l'économie de la fonctionnalité :**
 - Importance de disposer d'une vision globale et stratégique des marchés (exemple d'outil : cartographie des achats, schéma de promotion des achats responsables, stratégie achats).
 - Choisir un marché pour lequel des acteurs vont être disponibles et moteurs en interne.
 - Choisir un marché pour lequel il est pertinent d'appliquer l'économie de la fonctionnalité (engagements de performance, achat d'un usage au lieu de matériel). Pour certains achats, cette approche trouve moins de résonance (prestation de conseil, services informatiques, travaux ponctuels...).
 - Choisir un marché pour lequel des enjeux forts justifient et motivent un changement d'approche.
Ces enjeux doivent être liés à des objectifs de politiques publiques (Zéro déchets, qualité de l'air...).
 - Ces enjeux doivent être clairement identifiés et faire consensus : une surconsommation (équipements, copies, énergie), un problème organisationnel (gestion des flux et commandes dans un restaurant administratif, gestion des pneus d'une flotte de véhicules), une opportunité d'intégration de critères environnementaux ou sociaux pertinents (réemploi dans la téléphonie, etc.).
 - Choisir un marché pour lequel il est intéressant de faire appel à une offre intégrant des services : si la collectivité assure l'entretien, la réparation, la maintenance (...) d'un bien matériel par exemple, la valeur ajoutée d'une offre en fonctionnalité sera limitée.
 - Choisir un marché pour lequel le prestataire peut réellement impacter la performance, c'est à dire qu'il ne soit pas empêché par des mesures managériales, organisationnelles qui réduisent ses marges de progression (ex : pour réguler les consommations d'énergie ou de matériel il faut aussi en interne des règles claires contre le gaspillage).
 - Montant du marché : le temps passé sur le marché va être plus important donc il faut pouvoir "l'amortir". Par ailleurs, un marché à faible montant ne constituera pas un fort levier de motivation pour que les opérateurs économiques proposent des offres originales. En revanche, la volonté de prise de risque peut être limitée sur un gros marché.
 - Il peut être intéressant de s'orienter sur un nouveau marché pour être plus libre d'expérimenter.
- **Accepter de (ré) interroger le besoin :**
 - S'affranchir de l'historique : reconduire un marché à l'identique peut être perçu comme un gain de temps, mais se traduire par un emploi non optimal des ressources de la collectivité car le besoin ne correspond plus.
 - Au contraire, l'EF demande plus de temps dans la conception du marché en amont, mais doit être perçue comme un investissement qui se rentabilise sur le moyen et long-terme.
 - Limite des cahiers des charges techniques en volume : parfois les agents ne savent pas exactement de quoi ils ont réellement besoin, ou ne détiennent pas l'expertise pour bien calibrer le besoin. Ils peuvent se fermer aux alternatives, or il existe souvent plusieurs moyens pour répondre à un même besoin.
 - Exprimer un besoin sous forme de fonctionnalité est un exercice qui sort des habitudes. Il induit un effort de mobilisation et de coopération.
 - Rester flexible sur le périmètre du marché (qui est impliqué ? quels sont les moyens pour répondre au besoin ? quels sont les bénéficiaires de la solution ?). Le marché s'intègre dans une vision globale et contribue à une politique publique, à un projet de territoire...

- Mesurer l'acceptabilité des éventuels changements. Exemple : qu'est-ce que le passage du jetable au réutilisable va changer pour les personnes travaillant dans la restauration collective ?
- **Se placer dans une démarche d'achats responsables :**
 - Des bénéfices environnementaux et sociaux sont recherchés : il est nécessaire de porter clairement cette ambition pendant l'écriture du marché, de la retranscrire dans le marché et de se donner les moyens d'évaluer les résultats...
 - ... tout en adaptant l'argumentaire auprès des différentes parties prenantes : d'autres éléments de discours peuvent se révéler plus percutants (gagner en efficacité, en sécurité...).

2.1.2.2. Traduction de l'économie de la fonctionnalité dans un marché

- **Les réflexions peuvent ne pas aboutir sur un marché « 100 % EF » :**
 - La transition vers l'EF est vue comme une trajectoire, une progression : le curseur est à placer en fonction de la maturité du marché, de l'équipe, du potentiel de la commande, des objectifs, etc.
 - Les réflexions peuvent révéler le besoin de travailler sur une solution en interne, mais en intégrant la notion de performance / d'effets utiles / de transformation des usages (exemple des services d'impression en interne).
 - Dans un premier temps, il peut sembler trop complexe d'intégrer des objectifs de performance dans un marché ou de trop élargir son périmètre. En revanche il est possible de poser les jalons pour améliorer la performance globale du marché suivant.
 - L'impossibilité d'étendre le budget de fonctionnement bloque parfois la possibilité d'établir le marché sur le modèle de la location / abonnement.
 - La commande publique n'est pas le seul levier pour mener une politique publique, elle peut parfois être la porte d'entrée vers des modes de coopération plus approfondis et innovants. Exemple : création d'une Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) pour répondre aux enjeux de l'approvisionnement alimentaire local.
- **L'EF peut se traduire de différentes manières dans un marché :**
 - Il est question de traduire des objectifs en éléments de marché : engagement sur des effets utiles, performance, offre globale « bien + services », prise en compte du cycle de vie, internalisation des externalités, évolutivité, implication du fournisseur, objectifs de résultat et non de moyens...
 - Les moyens choisis pour atteindre les objectifs dépendent d'arbitrages lors de la rédaction du marché. Ces arbitrages prennent en compte des contraintes budgétaires, techniques (choix entre le contrat de performance, un plan de progrès, la rémunération à la performance, la location...).
 - Selon s'il s'agit d'une offre de bien ou de service, la question du modèle économique ne se pose pas de la même manière (la question de la location ne se pose pas pour un service).
 - Le marché peut nécessiter le passage de la logique de volume à la logique servicielle : le choix de l'unité de compte du marché peut se révéler très importante pour penser le modèle économique en lien avec la raison d'être du marché.
 - Il peut aussi s'agir de garantir les conditions de la coopération entre le prestataire et le commanditaire durant le temps du marché, dans le cadre spécifique qu'offre l'économie de la fonctionnalité.
- **Points de complexité :**
 - Montage budgétaire et sécurisation du financement : question de la rémunération, de la répartition de la valeur pour les marchés de performance.
 - Paradoxe de l'évolutivité de l'offre par rapport aux règles de la commande publique selon lesquelles on ne peut faire que des ajustements à la marge une fois le marché engagé.
 - Accepter la part de risque comme inhérente au marché et la partager avec le prestataire, puisque la valeur du marché est co-produite et se révèle parfois pendant l'exécution du marché.
 - Etablir des points de référence pour pouvoir ensuite mesurer la performance (exemple éclairage Grenoble : le matériel était vétuste avant la passation du marché, il était difficile d'établir une donnée de référence pour fixer les objectifs de performance car la situation initiale était faussée).

- Besoin de modèles pour rédiger les marchés, besoin d'inspiration pour les critères environnementaux.
- Dépasser l'organisation en silo au sein des services de la collectivité et la segmentation du métier d'acheteur.

2.2. La coopération au cœur du changement de pratiques vers l'économie de la fonctionnalité

2.2.1. Le pilotage d'une démarche d'intégration de l'économie de la fonctionnalité dans les achats

2.2.1.1. Portage et pilotage en interne

L'approche diffère en fonction du type de collectivité : le rapport aux élus n'est pas le même dans un département et dans une ville par exemple. L'organisation des services et des tâches (affaires juridiques, commande publique, achats...) ou la répartition des compétences varient également.

- **Le soutien des élus est précieux pour soutenir la démarche ou dépasser des points de blocage :**
 - La démarche d'achat doit trouver une résonance dans le projet de mandat.
 - Il permet de valider le temps/les moyens consacrés à la démarche et les éventuelles prises de risque induites par la nouvelle façon de construire le marché.
 - Selon le fonctionnement de la collectivité, la mobilisation des élus est plus ou moins facile et va mobiliser des argumentaires différents.
- **Le rôle du pilote du projet est crucial :**
 - Dans COEF P les responsables du projet sont issus de différentes directions : Affaires juridiques/commande publique, écologie/économie circulaire, Bâtiments et moyens généraux, Achats et moyens généraux.
 - Le rôle du pilote consiste en grande partie à mobiliser d'autres services, à « promouvoir » la démarche, à s'assurer de l'intégration de l'EF dans le marché :
 - Effort de sensibilisation sur l'EF : argumentaire et traduction de ses principes dans la réalité des agents.
 - Au moment du choix de marché : enquête pour repérer des marchés potentiels et juger si le contexte est favorable à une démarche EF.
 - Constituer le groupe de travail sur le marché choisi : identifier les parties prenantes, les mobiliser ; identifier les fonctions clés / des personnes ressources et motrices.
 - Animer la démarche.
 - Il répond au besoin de réunir des informations techniques et des informations sur le contexte, sur les relations, les « jeux d'acteurs », les projets en cours...
 - Si le pilote du projet ne travaille pas dans le domaine des achats il doit monter en compétence sur le sujet. A choisir, le pilote du projet devrait être dans la direction achat pour disposer de plus de légitimité et de connaissances sur le sujet.
 - Son rôle ne s'arrête pas à la signature du marché : il doit s'assurer du suivi du marché.
- **Risque pour le responsable du projet :** difficulté à déléguer, tendance à porter la démarche d'expérimentation à bout de bras. Dans le sens inverse, la difficulté à mobiliser les différents services ou les usagers finaux du marché peut être rencontrée. Pour plus d'efficacité, il peut être souhaitable d'établir un co-portage entre 2 directions, comme celle de la commande publique et de l'environnement par exemple.
- **Passage utile pour une première démarche :** faire appel à un appui externe. Dans COEF P, le CIRIDD joue un rôle de regard extérieur, de facilitateur, d'appui dans la définition du besoin, d'apport de ressources...Un « garant de la coopération » externe peut aussi appuyer la légitimité du pilote de projet dans sa mobilisation des services de la collectivité, des usagers ou bénéficiaires moins désireux de s'impliquer.

2.2.1.2. Adaptation au système de contraintes

- **Des sujets plus ou moins matures / des pratiques plus ou moins installées selon les collectivités** (expérience, compétences, connaissances plus ou moins développées) :
 - Mise en œuvre de certaines procédures d'achats.
 - Intégration du développement durable dans les marchés.
 - Agilité / démarches multi acteurs.
 - Culture de l'innovation / de l'expérimentation.
 - Travail en transversalité inter-service.
- **Rapport au temps :**
 - Calendrier des marchés et capacité à anticiper pour avoir le temps d'adopter une approche plus collaborative / de questionner le besoin.
 - Périodes plus ou moins propices à l'expérimentation (période des élections...).
 - Temps disponible des parties prenantes (prévoir plusieurs réunions, des retours sur des documents de travail...) : enjeu pour le pilote de projet d'arriver à déléguer, à investir les personnes pour qu'elles contribuent.
- **Le contexte politique :**
 - Des sujets plus ou moins sensibles / politiques donc plus ou moins favorables à la démarche (pas de volonté de prise de risque, difficulté à mobiliser).
 - Enjeu de pérenniser les pratiques d'achat suite à la démarche, d'un mandat à un autre, via la formation des agents, un schéma d'achat durable, la mise à disposition de ressources (guides, marchés type...).
- **Le « déjà-là », le contexte :** les contraintes budgétaires, les marchés déjà passés, les habitudes des usagers...

2.2.2. Des besoins forts de mobilisation et de coopération

- **Les conditions d'une coopération efficace :**
 - La coopération ne se décrète pas, elle est rendue possible par la mise en place d'un cadre commun et la mise en œuvre de dispositifs (animation, outils...).
 - Elle repose sur la prise en compte des contraintes et ressources des autres acteurs.
 - Les temps informels et l'interconnaissance sont importants car ils favorisent la confiance et la créativité.
 - En tant qu'animateur, il faut jauger les postures (proactif, réactif, observateur, inactif...), comprendre pourquoi ces postures sont adoptées et essayer de maintenir les parties prenantes dans une bonne mobilisation grâce aux outils d'animation.
 - La qualité de la coopération peut s'évaluer et être définie comme un des besoins propres au marché pour assurer l'implication de chacun.
 - Des outils comme les clauses de coopération peuvent-être utilisées afin de formuler les intentions de toutes les parties prenantes.

2.2.2.1. Coopération entre les services

- **Les besoins de coopération et de transversalité sont forts :**

Une organisation est par nature divisée en directions, en services... La transversalité et la coopération doivent pourtant faire partie de la démarche :

- Pour repérer et sélectionner les marchés à enjeux. En fonction du montant des achats, ce ne sont pas les mêmes services qui en ont la charge. On a toujours une vision partielle suivant la personne qui porte la démarche, d'où le besoin d'interroger d'autres directions/services.
- Pour co-construire le marché, recueillir les retours, attentes et contraintes des parties prenantes. Les faire contribuer, valoriser leurs expertises respectives en tant que techniciens, usagers, prescripteurs...
- Pour suivre le marché, en lien avec le besoin de faire circuler l'information entre les usagers, les personnes qui sont au contact du prestataire et celles qui sont au niveau des achats et des affaires juridiques, etc.
- La coopération entre services représente un enjeu pour l'essaimage en interne des pratiques d'achats.
-

- **Les freins à lever :**
 - La démarche est génératrice de surcroît d'activité, d'aléas, de changements dans l'organisation du travail. Il est à prévoir que les équipes (à différents niveaux) seront réticentes. Elles peuvent se passer du projet, c'est quelque chose d'additionnel.
 - La démarche révèle parfois des crispations entre des directions / des services (ex : tensions liées au partage d'une compétence entre deux services...).
 - Face à la difficulté à mobiliser certaines personnes, il est préférable de partir de l'hypothèse que les acteurs veulent bien faire leur travail. S'ils sont mis en difficulté par ce que l'on propose, qu'ils pensent qu'ils ne pourront pas bien faire leur travail, cela peut générer un blocage. Pour débloquer la situation, il faut que ces personnes puissent verbaliser leurs craintes.

- **Les effets utiles potentiels à faire valoir pour convaincre et mobiliser :**
 - Gagner en efficacité, être à l'écoute des attentes, redonner du sens à l'achat, faire le lien avec les objectifs plus larges de la collectivité.
 - Des occasions de se rencontrer et d'échanger entre services, de prendre du recul sur certains sujets.
 - L'organisation en mode projet peut permettre d'avancer plus vite et de s'affranchir de certaines contraintes organisationnelles/hiérarchiques.
 - ...

2.2.2.2. Coopération avec les entreprises

- **Ouvrir le dialogue économique permet de favoriser l'intégration de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique :**
 - Il développe l'interconnaissance entre les entreprises et les collectivités sur leur fonctionnement mutuel.
 - Il challenge les entreprises sur leurs offres, favorise les offres ambitieuses. Il n'y a pas toujours d'offre sur le modèle de l'économie de la fonctionnalité existante pour répondre au besoin de la collectivité. Il s'agit d'adapter la demande en fonction du niveau de maturité du marché pour que les opérateurs économiques puissent répondre en faisant évoluer progressivement leurs offres (en lien avec l'idée de trajectoire).
 - Attention, la formulation du marché peut impacter la capacité à répondre des entreprises, écarter les PME. Cet impact doit être pris en compte lors de la rédaction du cahier des charges.
 - Il permet de mieux connaître et recenser les offres innovantes sur le territoire de la collectivité. En s'intéressant aux acteurs de l'économie de la fonctionnalité, l'interconnaissance peut donner lieu à des coopérations futures.

- **Le dialogue est source de performance** (*Dans l'attente du retour d'expérience de la réalisation des marchés retenus dans COEF P*):
 - Hypothèse de l'économie de la fonctionnalité : la performance n'est pas définie ex-ante, c'est le fruit d'une relation offre/bénéficiaire qui s'inscrit dans la durée.
 - L'objectif est de construire une relation de confiance, de favoriser une logique partenariale, de porter une responsabilité commune sur la qualité, l'efficience...
 - Au stade de la rédaction du marché, le dialogue permet d'exprimer ses attentes et ses contraintes et de les confronter aux offres du marché, de détecter les innovations, d'inciter à faire évoluer l'offre pour qu'elle corresponde mieux aux besoins...
 - Au stade de la consultation, selon la procédure d'achat choisie, une place plus ou moins large peut être laissée au dialogue et à la négociation, dans un objectif de meilleure adéquation entre la demande et l'offre ou de co-construction de la solution.
 - Le modèle économique du marché (location, contrat de performance, répartition de la valeur...) est déterminant pour établir une relation gagnant-gagnant : un modèle dans lequel l'opérateur bénéficie de l'atteinte des objectifs de la collectivité (ne pas vendre plus mais vendre mieux).
 - Durant la réalisation du marché, la coopération permet de tester des solutions, de mieux suivre les objectifs fixés, de faire les ajustements nécessaires, de se placer dans une posture de prévention plutôt que d'appliquer des pénalités.
 - Certains dispositifs prévus par la commande publique favorisent le dialogue et la coopération (clauses de réexamen, plan de progrès...). Au-delà de ces dispositifs, l'enjeu est d'inscrire les conditions de coopération dans les termes du marché : les engagements de

chacun, le rythme des rencontres avec le prestataire, les canaux de communication favorisés, les objectifs et indicateurs de suivis...

- **Le marché n'est pas la seule forme de relation avec les acteurs économiques** : d'autres formes de relations peuvent se nouer autour d'un enjeu (énergie, alimentation) plutôt que d'un marché : veille, groupes de travail, création d'un « écosystème » territorial, création d'une SCIC.

En somme, la commande publique est un levier pour encourager le développement d'offres d'économie de la fonctionnalité sur le territoire. A travers la vie du marché (conception, passation, réalisation, suivi...), les principes de ce nouveau modèle économique viennent réinterroger les pratiques des acheteurs. En effet, l'économie de la fonctionnalité met la coopération au cœur des marchés, dans de multiples dimensions : inter-service lors de la définition du besoin, entre élus et techniciens pour asseoir la légitimité de la démarche, avec les entreprises pour co-construire la solution et la faire évoluer au fil du temps...

Les enseignements de COEF P et l'analyse des retours d'expériences des quatre territoires engagés ont donc nourri la conception d'un guide méthodologique par étape pour accompagner les techniciens des collectivités désireux d'appliquer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique.

3. Guide méthodologique par étape : appliquer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique

Cette partie s'adresse principalement aux techniciens des collectivités, sous forme de guide pratique pour les acheteurs désireux d'intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité (EF) dans les achats publics. Il contient une méthodologie par étape, des conseils pratiques, des outils opérationnels ainsi que des ressources complémentaires.

3.1. S'assurer du portage du projet

Intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique implique de faire évoluer certaines pratiques dans le processus habituel de passage des marchés. La démarche touche à l'organisation interne de la collectivité et aux missions de l'équipe impliquée dans les achats publics (acheteur, juriste, prescripteur...). Elle repose sur une mise à disposition de temps et de moyens.

Cette démarche remet en question le périmètre des marchés en termes d'acteurs impliqués et de moyens employés pour répondre au besoin. Elle nécessite de réunir les parties prenantes à l'élaboration du marché dans un groupe de travail pour mener une véritable démarche de co-construction transversale. Interroger les moyens employés pour répondre au besoin peut entraîner des changements notables au niveau budgétaire, organisationnel ou managérial : par exemple le passage d'un investissement à des frais de fonctionnement, ou encore le passage d'un achat de fournitures jetables à des fournitures réutilisables...

Les acheteurs ne peuvent décider seuls lorsque la réalisation du marché et l'acte d'achat transforment les pratiques des prescripteurs et des utilisateurs de façon importante. Il est donc essentiel que le projet bénéficie d'une validation et d'un portage à la fois politique et hiérarchique. La sensibilisation et la construction d'un argumentaire s'avèrent souvent nécessaires pour mobiliser autour de la démarche.

Une fois passé, l'importance du portage du projet se matérialise dans le suivi du marché. La coopération entretenue dans le temps entre le prestataire et le prescripteur est inhérente à l'économie de la fonctionnalité. Concrètement, elle se traduit par une démarche d'amélioration continue qui permet au marché de s'adapter à l'évolution des besoins, mais nécessite une rigueur dans son suivi.

3.2. Sensibiliser à l'économie de la fonctionnalité

L'EF est un concept encore émergent qui n'a pas de définition juridiquement opposable. Plusieurs définitions cohabitent, même si celle de l'ADEME fait référence. Il est donc nécessaire de présenter ce modèle pour que les équipes et les élus puissent se l'approprier et imaginer des applications concrètes au sein de la collectivité. Il s'agit aussi d'expliquer ce que la démarche implique en présentant la méthodologie qui sera employée.

Le format « atelier » correspond bien à l'objectif de sensibilisation. Il stimule l'implication des participants, favorise les échanges et évite de se placer dans un schéma de partage de l'information descendant. L'idéal (même si cela peut s'avérer difficile) est de réunir les élus et les techniciens issus de services susceptibles d'être mobilisés dans la démarche (environnement, commande publique, affaires juridiques, finances...). Il est important de présenter l'EF de façon ludique en s'appuyant sur des exemples concrets. Il peut être utile de faire des recherches en interne pour identifier un éventuel marché qui se rapproche de l'EF afin de montrer que des actions ont déjà été menées dans ce sens. S'appuyer sur l'existant permet de lancer une dynamique, de valoriser les démarches inspirantes et les équipes dans leur capacité à s'approprier ce concept nouveau.

Quelques idées d'exemples pour illustrer l'EF (voir aussi la partie Ressources pour aller plus loin) :

- Fiches parcours des entreprises accompagnées dans le cadre de RELIEF.
- Vidéos sur des entreprises engagées dans l'EF.
- Cas génériques et connus : l'exemple de Michelin qui vend des kilomètres parcourus plutôt que des pneus, Xerox qui vend une performance plutôt qu'un volume d'impression...

Quelques idées d'exercices pour faire comprendre les principes de l'EF :

- Exprimer des besoins en termes de fonction et non de moyen technique (une voiture → la mobilité).

- Partir d'un marché concret présenté par l'un des participants et analyser ce qu'il faudrait faire évoluer pour intégrer l'EF et les bénéfices que cela pourrait apporter.
- Travailler autour d'un cas fictif basique tiré d'un exemple réel sans présenter ce dernier, puis comparer les réflexions des participants avec l'exemple.

La présentation de l'EF peut susciter des interrogations voire des craintes. Les étapes décrites ci-dessous vous permettront de trouver les arguments pour y répondre.

Les interrogations les plus fréquentes portent sur :

- Le respect des règles de la commande publique (définition du besoin, respect de la concurrence et de l'égalité de traitement des candidats...).
Eléments de réponse : agilité des juristes à manier la matière juridique qui est vivante, respect d'un cadre qui permet de s'assurer de la non-discrimination des acteurs économiques, encadrement légal du sourcing qui permet déjà le dialogue avec les candidats, autres formes de marchés qui autorisent l'expérimentation...
- La problématique du passage d'un budget d'investissement à un budget de fonctionnement.
Eléments de réponse : choix politiques de la collectivité, expérimentation sur un marché qui ne met pas en péril l'équilibre budgétaire de la collectivité...
- L'aspect chronophage de la démarche.
Eléments de réponse : investissement sur le long-terme, développement de la transversalité qui sert l'efficacité globale de l'organisation...

3.3. Sélectionner un marché

La sélection nécessite d'avoir une vision globale et stratégique sur les marchés. Si la collectivité ne dispose pas d'une telle vision, le travail d'identification des marchés peut s'avérer plus contraignant et chronophage, et à ce titre, être vu comme une contrainte. Au contraire, si la sélection s'inscrit dans une démarche plus globale (schéma de promotion des achats responsables (SPAR), cartographie des achats...), l'identification gagne en pertinence et en efficacité car elle devient systématique.

Le marché ciblé doit porter sur un besoin auquel il est pertinent de répondre par l'économie de la fonctionnalité (enjeux de performance, enjeux de consommation de ressources...). Puis, afin d'identifier les marchés présentant de véritables opportunités, une analyse des marchés doit être réalisée selon plusieurs critères : cohérence avec le calendrier de renouvellement des marchés, disponibilité et motivation des parties prenantes, existence d'une offre en EF, impacts potentiels en termes de développement durable, etc. En outre, il est évidemment question d'adapter l'énergie et les moyens déployés dans la démarche à l'importance du marché.

La grille présentée en **annexe 1** permet d'analyser les marchés à la lumière de plusieurs critères et de pouvoir justifier le choix du marché en partageant le résultat obtenu.

L'organisation interne de la collectivité conditionne sa capacité à repérer les segments d'achats stratégiques et à anticiper certains marchés pour bénéficier de délais plus larges. Une façon de gagner en efficacité est d'engager une démarche continue d'analyse des achats et de réaliser une cartographie des achats. La démarche EF peut aussi s'inscrire dans une politique d'achat responsable.

3.4. Former un groupe de travail et établir un cadre de coopération

Les échanges entre les parties prenantes sont importants au moment de la rédaction du marché (et lors du suivi). En effet, pour recueillir les attentes, les contraintes, les retours... il n'est pas suffisant de se baser sur l'analyse de données techniques. Ainsi, la mobilisation, l'adhésion et la coopération entre les parties prenantes du marché conditionnent en partie la performance de l'achat. L'objectif est en effet de gagner en efficacité ainsi qu'en qualité de prestation, et parfois de retrouver du sens dans l'achat. Il s'agit de :

- **Identifier** les interlocuteurs (pas seulement les utilisateurs finaux) :
 - En fonction du besoin, quelles compétences est-il utile de réunir pour réaliser l'achat ?
 - Qui impacte / est impacté par l'achat tout au long de son cycle de vie ?
 - L'identification des interlocuteurs induit souvent des tâtonnements, il est rare d'avoir une liste précise dès le départ. La cartographie d'acteurs est un outil qui peut s'avérer utile, cette

grille de lecture ne doit pas pour autant figer les positions des parties prenantes qui peuvent évoluer.

- **Mobiliser et déterminer les conditions d'engagement de chacun**, l'enjeu étant de travailler ensemble malgré des modes de fonctionnement, voire des intérêts, différents. La note d'organisation peut être un outil de nature à rassurer les parties prenantes en clarifiant le rôle de chacun dans le projet.

Lorsque les enjeux le justifient, des dispositifs de coopération spécifiques peuvent être créés, par exemple la création d'un groupe de travail mobilisant des acteurs externes à la collectivité ou la mise en route d'une réflexion dépassant le simple marché, sur une thématique telle que l'énergie, voire la création d'une entité telle qu'une Société Coopérative d'Intérêt Collectif.

- **Animer** le collectif de travail, pendant la conception du marché, puis tout au long de sa réalisation. Des outils partagés facilitent cette animation : espaces de travail partagés en ligne, fiche achat, fiche de liaison, fiche incident, clauses de coopération...

Le mode de travail coopératif est plus complexe à mener quand les parties prenantes sont nombreuses et se connaissent moins (dans les grosses structures par exemple). L'énergie investie dans la mobilisation et le dialogue est à moduler en fonction des enjeux.

3.5. Réaliser une analyse fonctionnelle

A l'étape de l'élaboration de la demande, la démarche EF implique de penser différemment le besoin et les manières d'y répondre. L'analyse fonctionnelle vise à exprimer le besoin en termes de fonctions et non de moyens techniques (Ex. : éclairage vs lampe, mobilité vs voiture, confort thermique vs chaudière, gestion documentaire vs archives...). Le but est d'ouvrir la voie à des réponses alternatives, plus en phase avec les besoins réels et les enjeux économiques, environnementaux et sociaux (locaux et globaux).

L'analyse fonctionnelle est réalisée par un groupe de travail (cf. étape 4). Le canevas présenté en **annexe 2** et le modèle de carte mentale présenté en **annexe 3** permettent d'animer des sessions de travail sur l'analyse fonctionnelle.

Le but du canevas est de se rendre compte de la réalité du fonctionnement du marché (usages, retours des parties prenantes, répartition des tâches...) et d'imaginer des approches alternatives.

Le but de la carte mentale est de verbaliser les attentes des parties prenantes (le « pourquoi » du besoin) ainsi que de comprendre leurs préoccupations et contraintes. Ces attentes concernent :

- La réponse au besoin : fonction à remplir en elle-même et éléments liés à la qualité de la prestation. Ces attentes sont plutôt exprimées par les utilisateurs finaux.
- Le fonctionnement opérationnel de la prestation et la coopération avec le prestataire. Ces attentes sont plutôt exprimées par les services impliqués dans la vie du marché (achats, moyens généraux, entretien, réparation...).
- Les effets utiles potentiellement liés à la réponse au besoin. Ces attentes sont notamment exprimées en fonction des objectifs de la collectivité en matière de développement durable.

Une attention particulière doit être portée aux objectifs liés aux impacts environnementaux : quels impacts faut-il prendre en compte, qu'est-il possible de mesurer, comment hiérarchiser les attentes.

L'analyse fonctionnelle donne lieu à un foisonnement d'idées et d'attentes, voire à des contradictions. Il peut être utile d'inviter certaines parties prenantes à s'exprimer séparément pour éviter les confrontations entre les propositions. Par la suite, la synthèse et la hiérarchisation des attentes est indispensable. Enfin, la vision de la demande ainsi élaborée sera confrontée aux réalités du marché.

3.6. Réaliser un sourcing

Cette partie a été rédigée à l'aide d'éléments de contexte juridique fournis par le cabinet Delsol Avocats, missionné par le CIRIDD dans le cadre de l'action COEF P.

Le sourcing consiste à identifier et rencontrer les opérateurs économiques en amont de la procédure d'achat afin de confronter les attentes de la collectivité aux offres du marché. Le but est de :

- Connaître le marché économique.
- Identifier les acteurs et les innovations sur le marché.
- Déterminer les capacités des opérateurs économiques.
- Faire émerger des synergies entre les acteurs locaux.

- Les amener à étoffer leur offre pour répondre au besoin.
- Adapter le montant contractuel au marché réel.

Le temps nécessaire au sourcing est à anticiper dans le processus de rédaction du marché, mais ce temps n'est pas perdu car il permet de se prémunir des appels d'offres infructueux. Le dialogue est un moyen de mieux faire comprendre ses attentes et d'éviter les réponses mal adaptées (pas assez ambitieuses par exemple). Cette compréhension mutuelle est un facteur clé de succès de l'intégration de l'économie de la fonctionnalité dans les marchés publics. Le sourcing facilite la rédaction du cahier des charges et ouvre des possibilités, il stimule la concurrence et pousse les prestataires à faire évoluer leurs offres.

Or, cette pratique suscite encore des craintes sur le respect de la concurrence. Selon le code de la commande publique (art. R. 2111-1 CCP), pour préparer la passation d'un marché, un acheteur est libre d'effectuer des consultations ou de réaliser des études de marché, de solliciter des avis ou d'informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Pour ce faire, il a le choix entre **plusieurs formes de sourcing** : veille, benchmark, demande d'informations, plateformes en ligne répertoriant les entreprises et leurs compétences, publication de newsletters, participation à des événements (ateliers participatifs, groupes de travail...).

Les règles à suivre sont néanmoins de ne pas fausser la concurrence et de respecter les principes de la commande publique (égalité de traitement des candidats, liberté d'accès et transparence des procédures) (art. R. 2111-1 CCP). Il faut être attentif à ne pas rédiger les documents de consultation selon les propositions des opérateurs économiques, à couper tout contact une fois que la procédure est lancée, à conserver la trace des échanges (obligation pour les marchés de grande valeur, art L. R2184-3 CCP) et à respecter le secret des affaires des opérateurs économiques.

Enfin, **pour qu'elle soit efficace, la rencontre avec les opérateurs doit être bien préparée**. Il est conseillé de leur envoyer des éléments en amont pour qu'ils préparent la rencontre en fonction des attentes liées au marché, cela leur laisse également le temps d'appréhender le modèle de l'économie de la fonctionnalité. Par ailleurs, il est conseillé d'utiliser les mêmes trames de questionnement pour chaque opérateur afin de pouvoir facilement comparer les informations collectées.

3.7. Intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans la rédaction du marché

Cette partie a été rédigée à l'aide d'éléments de contexte juridique fournis par le cabinet Delsol Avocats, missionné par le CIRIDD dans le cadre de l'action COEF P.

3.7.1. Le cahier des charges fonctionnel

Une analyse fonctionnelle (étape 5) conduit à la réalisation d'un cahier des charges fonctionnel plutôt que technique. Le code de la commande publique est déjà ouvert à la possibilité de ce type de cahier des charges depuis une quinzaine d'années.

Celui-ci permet de ne pas fermer la consultation par trop de précisions techniques et de l'ouvrir à des offres alternatives, potentiellement plus vertueuses et efficaces. Par exemple, si la collectivité commande une tondeuse, elle obtiendra une tondeuse, mais si elle exprime le besoin sous forme de fonctionnalité, ici la tonte, elle pourra se voir proposer de l'éco-pâturage...

L'annexe 4 apporte des précisions sur la rédaction d'un cahier des charges fonctionnel.

3.7.2. La convention de coopération

En amont de la contractualisation, d'autres outils tels que les clauses de coopération peuvent préparer le marché en posant les intentions de chaque partie prenante. Un modèle de convention de coopération développée par le laboratoire ATEMIS pour l'Institut Européen de l'Economie de la Fonctionnalité est proposé dans **l'annexe 5**. Cette étape d'écoute et de compréhension mutuelle est primordiale pour le bon déroulement du marché. En effet, un des blocages rencontrés par les prescripteurs et utilisateurs du marché est la prise de risque liée à la coopération et sa gestion.

La prise en compte mutuelle des contraintes et des besoins de l'autre, inhérente à l'économie de la fonctionnalité, doit mener à une nouvelle gestion du risque et de l'imprévu. Cela pose un certain nombre de questions : comment gérer le risque ? Comment le mutualiser pour qu'il ne pèse plus seulement sur le prestataire ou la collectivité ? Comment s'assurer un cadre de coopération qui permette de gérer

l'évolution du marché dans une logique de prévention et d'amélioration continue plutôt que de pénalisation ? Adossée au cahier des charges, la convention de coopération est une des manières de prévoir le risque et sa répartition, afin de rassurer les deux parties.

3.7.3. L'approche en coût global

L'approche en coût global convient bien au cahier des charges fonctionnel (difficulté de comparer les prix d'offres non standardisées) et plus généralement à la logique d'économie de la fonctionnalité.

Le coût global d'un bien ou service est l'addition des coûts qu'il représente sur toute sa durée de vie, à laquelle on soustrait la valeur qu'il crée. Il comprend :

- L'achat (processus d'achat, installation, mise en service...)
- L'usage (consommation de ressources, main d'œuvre, maintenance...)
- La fin de vie (démontage, collecte, valorisation...)
- Les risques sociaux, environnementaux et économiques (litiges, pollution...)
- La valeur créée pour l'entreprise ou la collectivité et la société (attractivité, emplois...)

L'approche par les coûts permet de se libérer d'une approche centrée sur le prix, qui réduit l'achat public à un simple acte d'acquisition, sans tenir compte de l'utilisation, de la maintenance, et de la gestion. Un produit peut paraître peu coûteux à l'achat mais avoir un coût global élevé (surconsommation de ressources, pollution, etc.). Raisonner en coût global dans les cahiers des charges et lors de l'évaluation permet d'intégrer des facteurs additionnels afin de rendre les achats plus durables et circulaires, ainsi que de l'intégrer dans les indicateurs des politiques publiques de la collectivité.

3.7.4. Le modèle économique du marché

Plusieurs modèles économiques sont envisageables en fonction de la nature de l'achat et des contraintes liées au marché. Via le modèle économique, il s'agit de prendre en compte l'usage et non la propriété du bien pour créer un rapport partenarial durable dans le temps avec le prestataire. Le marché sera considéré comme un marché de fourniture, de service ou de travaux en fonction de la nature et du montant des différentes prestations.

- **Vente de la performance d'un bien ou d'un service :**
 - Le contrat de performance permet d'engager le prestataire sur des résultats et non des moyens, de fixer des objectifs récompensés par une rémunération. Le contrat de performance énergétique est le plus courant.
- **Location :**
 - Vente d'un usage et non d'un bien, ou **location-vente** : possibilité de racheter le bien à la fin de la période de location.
- **Partage :**
 - Mutualisation du bien entre plusieurs utilisateurs avec d'autres services internes à la collectivité, ou des utilisateurs externes (exemple : offre de restauration collective partagée par plusieurs structures).
- **Troc, prêt de courte durée :**
 - Par exemple via des plateformes en ligne.
- **Contrat de conception, réalisation, entretien, maintenance :**
 - En engageant le prestataire sur ces 4 étapes, il permet d'augmenter la qualité du service, favorise la coopération et la transparence.

Lorsque l'opérateur économique reste propriétaire des biens, cela peut induire de remplacer un achat, donc un investissement, par un loyer et occasionner un blocage en raison des obligations de baisse des frais de fonctionnement auxquelles sont soumises collectivités.

3.7.5. Les outils favorables à l'amélioration continue et la performance

Dans une volonté de générer des effets utiles et d'atteindre des objectifs de performance (optimisation des consommations, réduction du gaspillage...) plusieurs outils juridiques peuvent être adaptés :

- **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, objectifs de confort et de satisfaction des utilisateurs...) et de proposer des innovations (une nouvelle solution de seconde vie...).
- **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.
- **Marché à tranches** : une tranche ferme correspondant à une période d'expérimentation, et une ou plusieurs tranches optionnelles correspondant à la prestation de service / le bien en question si les tests sont concluants. Si la période d'expérimentation n'est pas concluante, les tranches optionnelles ne seront pas affermées.
- **Marché à exécution successive** : la réalisation de la phase de commandes est conditionnée à la réussite de la première phase (atteinte d'un objectif de performance, par exemple énergétique).

3.7.6. Choisir le mode de consultation

Il s'agit de sélectionner un mode de consultation propice à la coopération, de laisser la place aux alternatives et à l'innovation. Voici une liste non exhaustive de modes de procédures d'achats pouvant répondre à ces objectifs :

- **Partenariat d'innovation** : permet de participer au développement et à l'application d'une solution innovante, l'entreprise n'est pas mise en concurrence.
- **Dialogue compétitif** : si l'acheteur n'est pas en mesure de définir lui-même une solution (atypique, complexe), le dialogue avec des candidats sélectionnés permet de développer des solutions répondant à ses besoins, et d'obtenir des offres sur cette base.
- **Procédure avec négociation** : permet de négocier les conditions du marché avec les opérateurs économiques pour améliorer le contenu des offres.
- **Marché à procédure adaptée (MAPA)** : permet d'intégrer une période de négociation avec les prestataires sur le contenu et le prix de l'offre.
- **Variante** : exige ou laisse la possibilité aux candidats de proposer une solution alternative équivalente pour répondre au besoin.

Ces modes de consultation ne sont valables que dans certaines conditions. Par ailleurs, certaines procédures sont longues et complexes à mener, elles peuvent également se révéler coûteuses pour les entreprises. Le mode de consultation est donc à adapter en fonction des enjeux du marché.

3.7.7. Evaluer les offres en garantissant l'égalité de traitement

Dans le cas d'un cahier des charges fonctionnel, les offres reçues risquent de ne pas être standardisées. Elles peuvent proposer des moyens différents pour répondre au même besoin. Les prix sont alors difficilement comparables. Au-delà du prix, l'aspect technique et la pertinence des moyens proposés sont également évalués dans un cahier des charges fonctionnel, ainsi que la production d'effets utiles sociaux et environnementaux.

Les critères permettant de « sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse » sont obligatoires. Si le critère du prix n'est pas adapté, la collectivité peut se baser sur les coûts qu'elle supporte et connaît, qu'elle peut noter de façon objective : coûts d'achat, d'exploitation et de gestion en fin de vie. Il apparaît en revanche complexe d'analyser en profondeur les coûts liés au cycle de vie et les coûts indirects liés aux externalités. L'acheteur devrait indiquer les données à fournir et la méthode de calcul utilisée pour calculer ce coût, or les domaines où la méthodologie existe sont rares.

La commande publique permet de sélectionner des offres en prenant en compte les préoccupations du développement durable et d'intégrer la dimension sociale et environnementale. Une pluralité de sous-critères permet de prendre en compte ces aspects en relation avec des objectifs de performance : privilégier les circuits courts pour alléger le bilan carbone lié au transport ; réduction des consommations d'énergie ; production d'énergie renouvelable ; réduction des émissions de gaz à effet de serre ; utilisation de matériaux recyclés, insertion...

3.7.8. Suivre le marché (et préparer le suivant)

Le suivi est incontournable pour s'assurer du bon déroulement du marché, s'apercevoir rapidement des dysfonctionnements et les corriger, mais surtout vérifier l'atteinte des résultats souhaités. Il est également très utile pour la rédaction du marché suivant et constitue une base de référence fiable pour évaluer la pertinence des offres futures. Or, il est souvent rendu difficile par le manque de moyens, le manque de temps et la coordination qu'il nécessite entre les services juridiques, techniques et achats.

Comme cité à l'étape 4, la mobilisation, l'adhésion et la coopération entre les parties prenantes du marché, prestataire inclus, conditionnent en partie la performance de l'achat.

Des outils et méthodes existent pour faciliter le suivi des marchés :

- **Désigner une équipe de suivi du marché** : continuer à animer le groupe de travail mobilisé pour la construction du marché (étape 4). Un élément clé est la montée en compétence de cette équipe de suivi pour bien comprendre les différents enjeux du marché. En cas de limites liées à la pression sur les ressources humaines internes, il est possible de constituer une équipe réduite, constituée par le prescripteur du marché et l'acheteur. Cela n'empêche pas la sollicitation ponctuelle d'autres agents.
- **Définir des indicateurs de bon déroulement du marché**. Les indicateurs varient selon la nature du marché. Ils permettent de mesurer l'impact de ce dernier, mais aussi de s'assurer la rencontre entre l'intentionnalité de l'offre et la réalité de son exécution.
- **Organiser des rencontres régulières avec le prestataire**, par exemple au démarrage, après 6 mois puis tous les ans. La coopération n'est pas innée, elle s'outille. Les termes d'une coopération efficace avec l'opérateur économique peuvent être définis dans le cahier des charges, listant les interlocuteurs, les modes de communications, le rythme des réunions, les indicateurs de suivi... Il s'agit de construire une relation de confiance, de favoriser une logique partenariale, de prévenir plutôt que de pénaliser.
- **Utiliser un système d'évaluation des engagements** (tableau de suivi...).
- **Mettre en place des fiches de liaison, des fiches incident / de litige**, ou tout autre outil qui joue un rôle de trame commune pour obtenir des retours sur la réalisation du marché. Il est important de s'assurer de la compréhension et de l'appropriation de ces outils par les services en interne. Les outils doivent être simples d'utilisation pour faciliter le pilotage et le travail des équipes.

Il est possible que le « périmètre de coopération » évolue au cours du marché. On peut se rendre compte que les personnes identifiées en théorie ne sont pas effectivement mobilisées ou que d'autres ont été oubliées... Il peut alors être utile de remobiliser et d'impliquer de nouvelles parties prenantes.

3.7.9. Capitaliser sur cette expérience pour reproduire la démarche sur d'autres marchés

Cette section sera complétée à l'issue de l'action COEF P, lorsque les différents marchés accompagnés auront pu bénéficier d'une évaluation.

4. Premières conclusions

Cette première version des recommandations issues l'analyse du retour d'expérience des territoires engagés dans l'action COEF P et du guide méthodologique sera enrichie des derniers enseignements recueillis d'ici la fin du programme. A ce stade, quelques préconisations peuvent être formulées afin de mener à bien une démarche d'intégration des principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique.

DES BONNES PRATIQUES POUR FAVORISER L'INTEGRATION DE L'ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE DANS LES MARCHES PUBLICS :

- Mobiliser et coopérer autour des marchés.
- Le soutien des élus est précieux pour soutenir la démarche ou dépasser des points de blocage.
- Le rôle du pilote du projet est crucial.
- S'appuyer sur les effets utiles de la démarche pour convaincre et mobiliser en interne.
- Sensibiliser à l'EF favorise l'acceptabilité de la démarche.
- Favoriser la coopération inter-service et la transversalité.
- Interroger les conditions d'engagement de chacun.
- Mettre en place des outils pour disposer d'une vue globale et stratégique des achats.
- Identifier des marchés propices à l'application de l'économie de la fonctionnalité.
- Réinterroger collectivement le besoin auquel répond le marché via l'analyse fonctionnelle.
- Pratiquer le sourcing / ouvrir le dialogue avec les entreprises qui est source de performance.
- Explorer les possibilités en matière de procédures d'achats, de modèles économiques, de dispositifs existants...
- Intégrer les principes de l'économie de la fonctionnalité dans la rédaction du marché.
- Organiser la coopération durant la vie du marché.
- Concevoir les indicateurs de réussite du marché et de la coopération lors de sa rédaction pour être en mesure d'assurer un suivi par la suite.
- Capitaliser et essaimer la démarche pour intégrer l'économie de la fonctionnalité à un projet territorial plus large.

DES FREINS A LEVER POUR INTEGRER L'ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE DANS LES MARCHES PUBLICS :

- La méconnaissance de l'économie de la fonctionnalité, des modèles économiques de rupture.
- Le manque de connaissance des dispositifs disponibles dans la commande publique, et le besoin de monter en compétences pour les mettre en œuvre.
- La peur du contentieux (liée au besoin de monter en compétence).
- Le manque de temps et de moyens disponibles.
- Passer d'un budget d'investissement à un budget de fonctionnement.
- S'insérer dans le calendrier des marchés de la collectivité.
- Prendre en compte le « déjà-là » : les contraintes budgétaires, les marchés déjà passés, les habitudes des usagers.
- Faire accepter les changements dans l'organisation du travail au sein de la collectivité.
- Assurer les conditions d'engagement de chacun pour favoriser l'appropriation de la démarche en interne.
- Dépasser les réticences à nouer un dialogue avec les acteurs économiques.
- Trouver un langage commun pour co-construire l'offre avec les entreprises.
- Ancrer le suivi du marché dans les habitudes de la collectivité.

LES RESSOURCES POUR ALLER PLUS LOIN

Sur la commande publique :

CERDD, 2016. Infographie droit de la commande publique. <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Territoires-durables/Ressources-territoires-durables/Infographie-droit-de-la-commande-publique>

Direction des affaires juridiques, 2014. Décret portant mesures de simplification applicables aux marchés publics. 7 pages.

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/textes/autres-textes/fiche-decret-mesures-simplifications-mp.pdf

Direction des affaires juridiques, OECF, Liste des guides GEM. <https://www.economie.gouv.fr/daj/liste-des-guides-gem>

L'institut national de l'économie circulaire, 2021. Le mieux-disant au service de l'économie circulaire. 44 pages. https://institut-economie-circulaire.fr/wp-content/uploads/2021/02/webinaire-mieux-disant_support-de-presentation-inec.pdf

L'institut national de l'économie circulaire, métropole du Grand Paris, L'Observatoire des Achats Responsables, 2021. 10 étapes pour intégrer l'économie circulaire dans ses achats. 58 pages.

<https://institut-economie-circulaire.fr/wpcontent/uploads/2020/07/guideoperationnelprogrammeachats.pdf>

Ministère de l'économie de l'industrie et du numérique, Direction des affaires juridiques, 2014. Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics. Page 10 à 103.

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/guides/guide-bonnes-pratiques-mp.pdf

Ministère de l'économie de l'industrie et du numérique, Fiches techniques – Conseil aux acheteurs.

<https://www.economie.gouv.fr/daj/conseil-acheteurs-fiches-techniques>

RAEE, Commande Publique Durable, 2016. Guide méthodologique et fiches pratiques. 94 pages.

https://www.auvergnerhonealpes-ee.fr/fileadmin/user_upload/mediatheque/raee/Documents/Publications/2016/CDE_PUBLIQUE_DURABLE_actualise_25aout2016.pdf

Sur l'économie de la fonctionnalité :

ADEME, 2020. Sélection de ressources sur l'économie de la fonctionnalité. 22 pages.

<https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/275-selection-de-ressources-sur-l-economie-de-la-fonctionnalite.html>

ADEME, 2020. Instaurer une dynamique territoriale d'économie de la fonctionnalité. 4 pages.

<https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/24-instaurer-une-dynamique-territoriale-d-economie-de-la-fonctionnalite.html>

ADEME, 2020. Actions collectives en économie de la fonctionnalité dans différentes régions de France.

14 pages. <https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/277-actions-collectives-en-economie-de-la-fonctionnalite-dans-differentes-regions-de-france.html>

ADEME. Infographie Economie de la fonctionnalité. <http://multimedia.ademe.fr/catalogues/economie-fonctionnalite/>

ADEME, 2020. Expériences d'entreprises en économie de la fonctionnalité. 38 pages.

<https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/274-experiences-d-entreprises-en-economie-de-la-fonctionnalite.html>

ADEME, 2019. Avis de l'ADEME sur l'économie de la fonctionnalité. 7 pages.

<https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/1011-avis-de-l-ademe-sur-l-economie-de-la-fonctionnalite.html>

ADEME, 2019. Développement durable des territoires : la voie de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération. 21 pages. <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/986-developpement-durable-des-territoires-la-voie-de-l-economie-de-la-fonctionnalite-et-de-la-cooperation.html>

ADEME, 2017. L'économie de la fonctionnalité : de quoi parle-t-on ? 10 pages. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/economie_fonctionnalite_definition_201705_note.pdf

ATEMIS, 2016. Aide à la mise en mouvement de l'EFC sur les territoires européens. <http://crepe.ieefc.eu/aide-a-mise-mouvement-de-lefc-territoires-europeens/>

BENQUE Nadia, DU TERTRE Christian, VUIDEL Patrice, 2014. Trajectoire vers l'économie de la Fonctionnalité et de la coopération, dans une perspective de développement durable. 16 pages. <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/note-explicative-efc-crepe.pdf>

BOULANGER Paul, DELANNOY Emmanuel, VALERY Julien, ADEME, PIKAIA, 2020. 88 pages. <https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/23-panorama-national-et-pistes-d-action-pour-l-economie-de-la-fonctionnalite.html>

Club CLEF, CIRIDD, Vidéos d'entreprises ayant mis en œuvre des actions en faveur de l'EFC. https://www.youtube.com/playlist?list=PLP1Q_rZk7Wt2k5FHeLr3xh0MQWKFbPHDa

Institut européen de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération, 2017. L'économie de la fonctionnalité entre prospective et trajectoire. 28 pages. <https://www.club-economie-fonctionnalite.fr/activit%C3%A9s-du-club/toutes-les-s%C3%A9ances/s%C3%A9ance-du-29-novembre-2017/>

Institut européen de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération, 2019. Atelier « villes pairs et territoires pilotes de la transition ». 54 pages. https://www.atemis-lir.fr/wp-content/uploads/2019/06/Atelier_VillesPairsTerritoiresPilotesdeLaTransition_2019_03.pdf

Institut européen de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération, ATEMIS. L'écosystème collaboratif. <http://crepe.ieefc.eu/lecosysteme-cooperatif/>

Institut européen de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération, ATEMIS, CRIA. Les externalités. <http://crepe.ieefc.eu/les-externalites/>

Institut européen de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération, ATEMIS, Fondazione. La coopération. <http://crepe.ieefc.eu/la-cooperation/>

VUIDEL P, PASQUELIN B, ADEME, 2017. Vers une économie de la fonctionnalité à haute valeur environnementale et sociale en 2050. 23 P + 299 P + 111 P. <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/3633-vers-une-economie-de-la-fonctionnalite-a-haute-valeur-environnementale-et-sociale-en-2050.html>

Sur la commande publique en économie de la fonctionnalité :

ARPE ARB, 2014. Ressources de la Journée Technique « Économie de la fonctionnalité & commande publique ». https://www.arpe-arb.org/environnement/economie-de-la-fonctionnalite-commande-publique_i5413.html

ATEMIS, CERDD et la CCI Grand Lille, 2014. COMMANDE PUBLIQUE & ÉCONOMIE DE LA FONCTIONNALITÉ DANS LA PERSPECTIVE DE LA VILLE DURABLE. 17 pages. <https://rev3.fr/wp-content/uploads/sites/7/2014/10/Document-Achats-publics-Ville-durable.pdf>

ATEMIS, CERDD et la CCI Grand Lille, 2016. Quelles nouvelles opportunités de coopération via la commande publique ? 18 pages. <https://www.atemis-lir.fr/wp-content/uploads/2016/09/CR-focus-Commande-publique-EFC-19-mai-16-2.pdf>

CIRIDD, ATEMIS, IE-EFC, 2028-2021. Ensemble des compte-rendu des ateliers nationaux de la commande publique). 7 pages. <https://www.eclaira.org/community/pg/groups/6226/>

Club CLEF, CIRIDD, 2020. COMPRENDRE L'ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE. 5 pages.

<https://www.eclaira.org/articles/h/note-du-club-clef-comprendre-l-economie-de-la-fonctionnalite.html>

Club CLEF, CIRIDD, 2020. QUELS LIENS ENTRE ALIMENTATION ET ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE ET DE LA COOPERATION ? 7 pages.

<https://www.eclaira.org/library/h/alimentation-et-economie-de-la-fonctionnalite-et-de-la-cooperation.html>

ANNEXES

Annexe 1 : Grille de sélection des marchés

Nom du marché	Note	Commentaire
Motivation / portage / acceptabilité		
Portage politique		<i>Les élus référents concernés sont sensibilisés / soutiennent le projet.</i>
Motivation de l'équipe achat		<i>L'équipe est disponible, motivée, prête à expérimenter un changement de pratiques.</i>
Motivation des parties prenantes		<i>Les changements d'organisation, d'usages sont acceptables. Des acteurs moteurs sont identifiés.</i>
Offre		
Maturité et proximité de l'offre		<i>Des offres existent dans le domaine / sont presque mures.</i>
Potentiel de l'intégration de l'économie de la fonctionnalité		
Impact environnemental		<i>Le marché est lié à des enjeux environnementaux et de performance forts. L'opérateur bénéficiera de moyens suffisants pour atteindre les objectifs : soutien en interne du changement.</i>
Impact social / pertinence économique		<i>Le couplage bien-services est profitable (pas de compétences en interne type entretien...). Le montant du marché justifie l'investissement en temps et moyens dans la démarche.</i>
Cohérence avec les politiques publiques		
Cohérence avec la stratégie économie circulaire et environnementale		<i>Le projet répond à des objectifs de politique publique en matière de développement durable, d'économie circulaire et de transition énergétique et climatique.</i>
Cohérence avec d'autres politiques publiques		<i>Le projet répond à d'autres objectifs de politique publique.</i>
Essaimage		
Valeur d'enseignement / reproductible		<i>La démarche aura une valeur d'exemple pour les services internes et d'autres collectivités.</i>
Cohérence Budget et calendrier		
Impact sur le budget		<i>Incidence du passage d'un budget d'investissement à un budget de fonctionnement...</i>
Cohérence calendrier		<i>Délais suffisants pour mener une démarche.</i>
Total		

Annexe 2 : Canevas d'analyse du fonctionnement du marché

Elaboration de la demande : analyse du fonctionnement du marché

Marché concerné



Les usagers / utilisateurs finaux

Qui sont les utilisateurs finaux du marché ?
Quels usages observe-t-on ?
Quels sont les retours sur le marché actuel ?
Quels éléments doivent être conservés / améliorés ?
Quels usages alternatifs peut-on envisager ?



La collectivité

Comment fonctionne le marché actuellement ? (répartition des tâches, suivi...)
Quelles sont les parties prenantes (achat, nettoyage, entretien...)?
Quels usages observe-t-on ?
Quels sont les retours sur le marché actuel ?
Quels éléments doivent être conservés / améliorés ?



Les effets utiles

Quelles sont les valeurs ajoutées apportées par ce marché ? (Santé, bien-être, qualité de l'air, économie circulaire, circuits courts, ...)
Quels enjeux sont rattachés au marché vis-à-vis des politiques publiques de la collectivité ?

Indicateurs utilisés pour le suivi du marché.

Quels nouveaux indicateurs peut-on imaginer ?



Forme du marché actuelle (durée, périmètre, mode de rémunération...).

Quelles autres formes pourrait-il prendre ?



Freins / leviers

à d'éventuels changements d'approche.



Annexe 3 : Modèle de carte mentale pour l'élaboration de la demande



Annexe 4 : Le cahier des charges fonctionnel

Pour être efficace, un cahier des charges fonctionnel nécessite :

Une analyse des besoins : pour qui, pourquoi, dans quel but, dans quel environnement ? Cela permet de définir plus précisément le besoin à travers des fonctions :

- Fonction d'usage : à quoi va servir le bien ou service requis ?
- Fonction de contrainte : sous quelles conditions le bien ou service doit-il pouvoir fonctionner ?
- Fonction de réaction : comment le bien ou service doit-il réagir dans certaines situations spécifiques ?

Une flexibilité du besoin :

Afin de ne pas fermer la consultation par trop de précisions techniques, il peut être intéressant de distinguer des niveaux d'exigences permettant de différencier ce qui est primordial de ce qui ne l'est pas. Un programme fonctionnel peut être organisé en objectifs à atteindre, notamment en termes de performance et exigences à respecter. Le cahier des charges correspond à la solution permettant d'appliquer le programme.

Éléments à indiquer dans une analyse fonctionnelle :

- Préciser les conditions d'utilisation d'un bien pour réaliser un achat adapté et lutter contre des externalités négatives (exemple : obsolescence programmée, consommation des appareils en veille).
- Intégrer le bien / le service dans son environnement / lieu d'exécution de la prestation.
- Définir des objectifs de performance énergétique/environnementale (traitement des déchets, consommation énergétique, utilisations de matériaux recyclables).

Convention de coopération

Entre

A
représenté par

B
représenté par

Et

Client
représenté par

La proposition de valeur

Objet ...

Posture de A

Posture de B

Enjeux de performance visés

Pour le client

Les effets utiles attendus du dispositif d'accompagnement pour le client recouvrent plusieurs enjeux qui apparaissent comme stratégiques pour assurer les conditions de son développement :

1. ...
2. ...
3. ...

Pour l'écosystème coopératif

- ...
- ...

Le dispositif d'intervention

Périmètre de l'écosystème de coopération de Qui sont les membres de l'écosystème...

Conditions de réussite de l'intervention de

- ...
- ...
- ...
- ...

La réponse à ces quatre conditions passe par une dynamique de solution intégrée qui mobilise :

- des ressources (...)
- des dispositifs (...)

Composantes de la solution intégrée ...

Dispositif d'évaluation interne Comment l'écosystème (vous) va évaluer son activité, la qualité de la coopération.

Évaluation des externalités Evaluation de ce qui se passe...

Le pilotage du dispositif de coopération

Temporalités du dispositif *Rythme trimestriel*

...

Rythme annuel

...

Clauses de coopération A s'engage à :

- ...

B s'engage à :

- ...

Le client s'engage à :

-

Le financement de l'intervention

Dépense acceptable des acteurs Le financement peut être composé de :

- une part fixe :
- une part variable :

Les détails du financement sont fixés par avenant et revus aux échéances d'évaluation des actions.

Prise d'effet à la signature

Fait à
Le

Pour A

Pour B

Pour C

Annexes

Indicateurs d'évaluation

Premiers indicateurs qualitatifs d'évaluation de l'intervention, sur la base des enjeux de performance visés.

Climat d'entreprise

- perception du plaisir au travail de chacun, qualité des temps de convivialité, appréciation des nouveaux arrivants...
- signes d'engagement et de motivation : initiatives, entraide, disponibilité pour répondre à des demandes exceptionnelles (ex. : intervention à 20h)...
- qualité des échanges et des contributions dans les temps de travail collectifs (réunions, séminaires, brainstorming)...
- signes d'appréciation venant de l'extérieur (clients, partenaires, familles)...

Fonction managériale

- charge et contenu du travail du dirigeant
- qualité de la fonction d'« écoute » dans l'organisation pour prévenir les tensions individuelles et interindividuelles
- partage des responsabilités, de l'animation du travail et de la coopération
- montée en compétence de tous sur des dimensions du travail non strictement liées au métier (conduite de projets, initiatives d'amélioration, actions transverses...)

Développement de l'activité : organisation réflexive et contractualisation

- perception de la charge de travail en fonction du volume d'activité
- économies de temps liées à l'élaboration de règles partagées (arbitrages)
- qualité de la coopération : entente, connaissance du travail des autres, prise en charge collective de certaines actions
- réalisation de retours d'expérience pour faire émerger des propositions d'amélioration ou de développement
- capacité à contractualiser l'activité sous forme de performance d'usage, auprès des clients et/ou de partenaires

L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique -, nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, économie circulaire, alimentation, mobilité, qualité de l'air, adaptation au changement climatique, sols... - nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions. À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard.



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.



INTEGRER L'ECONOMIE DE LA FONCTIONNALITE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE

Ce document est 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, dans l'objectif d'intégrer de l'économie de la fonctionnalité (EF) dans des marchés publics.

Ce document a donc pour vocation de diffuser les enseignements de cette action afin de faire émerger de nouvelles formes de consultations dans les territoires via l'économie de fonctionnalité. **Il s'agit d'une première version des livrables, amenée à être enrichie et illustrée à la fin de l'opération grâce aux différents retours d'expériences recueillis.**

La première partie s'adresse aux directions et aux élus engagés ou intéressés dans le lancement d'une dynamique d'achats responsables en lien avec l'EF. Il vise à apporter une approche analytique, basée sur des retours d'expérience de l'action COEF P, en complément au guide méthodologique de la deuxième partie qui revêt une dimension opérationnelle, notamment à destination des techniciens des collectivités.

Favoriser l'intégration des principes de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique

Ce document 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.

