



HAL
open science

Vers un territoire comme bien commun, contributions à un modèle de commande publique responsable pour les collectivités locales

Anne-Sophie Olmos

► To cite this version:

Anne-Sophie Olmos. Vers un territoire comme bien commun, contributions à un modèle de commande publique responsable pour les collectivités locales. Gestion et management. 2018. dumas-02529511

HAL Id: dumas-02529511

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02529511>

Submitted on 2 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Institut d'Etudes Politiques

Anne-Sophie OLMOS

**VERS UN TERRITOIRE COMME BIEN COMMUN,
CONTRIBUTIONS A UN MODELE DE COMMANDE
PUBLIQUE RESPONSABLE POUR LES COLLECTIVITES
LOCALES.**



**Année 2018
Master 2 IFMOP**

Sous la direction de Sébastien Gand

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES
Institut d'Etudes Politiques

Anne-Sophie OLMOS

**Vers un territoire comme bien commun,
Contributions à un modèle de commande publique
responsable pour les collectivités locales.**

**Année 2018
Master 2 IFMOP**

Sous la direction de Sébastien Gand

Maître de conférences à Sciences Po Grenoble

Co-responsable du parcours de Master "Ingénierie Financière et
Management des Organisations Privées", Sciences Po Grenoble
Chercheur au CERAG, Centre d'Etudes et de Recherches Appliquées à la
Gestion, Université Grenoble Alpes

Sommaire

Sommaire	4
Introduction	5
I. De la « réponse au besoin » à l' « intelligence territoriale ».....	26
1. Réussir l'acte d'achat	26
2. La préférence dans les marchés publics, quelles réalités ?	32
3. Conclusion : la commande publique responsable comme intelligence territoriale	35
II. Tour de France des initiatives de commande publique au service des territoires....	37
1. Revue d'identité des différentes expériences	38
2. Caractéristiques des projets phares	49
3. Conclusion : l'apparition d'un modèle théorique	58
III. La commande publique responsable de demain, projections.....	60
1. Les dessous des cartes d'un modèle théorique : investir les failles du système ..	60
2. Propositions pour Grenoble.....	69
3. Prise de recul sur nos résultats	72
IV. Conclusion : de la commande publique responsable au territoire comme bien commun	74
Bibliographie	77
Liste des sigles	80
Table des matières.....	83
Annexes.....	Erreur ! Signet non défini.
Résumé	85

Introduction

a. Présentation

Ce travail académique de mémoire s'inscrit dans la réflexion politique entreprise depuis maintenant trois ans en tant que conseillère municipale de Grenoble, déléguée aux marchés publics¹ et au contrôle de gestion et membre de la commission d'appel d'offres (CAO) depuis mars 2014. A ce titre ce travail peut s'apparenter à une « recherche-action » qui mêle et croise une approche de « terrain » basée sur l'expérience (connaissance et fonctionnement) de la réalité de l'action politique et du service public, ainsi que d'une approche théorique qui vise à objectiver ce terrain de recherche pour ensuite proposer des pistes de réflexions et d'actions à propos de l'objet même de ce travail de mémoire, à savoir la commande publique.

Ainsi, j'ai pris rapidement conscience d'un choc de deux mondes : celui de l'Institution face au champ économique et celui d'un cadre réglementaire strict face à des entreprises et des politiques publiques à mobiliser. Mais, derrière des *a priori* d'acheteurs enfermés par un code des marchés inaccessible pour des entreprises souvent mécontentes, de riches discussions avec les agents publics et agents de la DGCCRF² sont en réalité venues soulever différents besoins et des nécessaires perspectives d'évolutions.

En effet, les élus qui siègent en commission d'appel d'offres ne peuvent se contenter de valider des propositions simplement par ce qu'elles répondent pour le mieux à un cahier des charges qu'ils viennent de découvrir. J'ai pu rapidement constater que la marge de manœuvre se situait bien en amont des commissions d'appel d'offres, dès la définition du besoin, et que les élus devaient être associés dès cette phase pour impulser leur vision. Ainsi, après un an d'échanges multipartis (services prescripteurs, acheteurs, juristes, élus thématiques, direction générale, membres de cabinet du Maire) au sein d'un

¹ Les marchés publics couvrent un large champ d'achat. Les communes utilisent la commande publique pour acheter du simple au stylo aux grands travaux d'urbanisme, en passant par les denrées alimentaires pour les écoles.

² La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est une administration française relevant du ministère de l'Économie. Elle a pour objet de veiller aux conditions des échanges marchands entre les entreprises afin d'assurer la loyauté des transactions à l'égard des consommateurs. Dans ce cadre, elle assure trois grandes missions : la régulation concurrentielle des marchés, la protection économique et la sécurité des consommateurs.

groupe de travail dédié, la majorité municipale grenobloise a engagé une véritable politique de commande publique³ qui visait à mieux prendre en compte l'intérêt du territoire.

Le cap étant défini et connu en interne, encore faut-il se donner les moyens d'y parvenir et ainsi prendre en compte son écosystème.

Annexe 1 : Délibération cadre de la commande publique de la Ville de Grenoble

³ Cf Annexe 1 : Délibération cadre de la commande publique de la ville de Grenoble

ADMINISTRATION GÉNÉRALE : Lancement d'une démarche de politique de la commande publique durable et solidaire - Nouvelles règles internes relatives à la passation des marchés publics

Madame Maud TAVEL et Madame Anne-Sophie OLMOS exposent,

Mesdames, Messieurs,

Avec un budget annuel d'achat de près de 40 millions d'euros en fournitures et services et 40 millions d'euros en travaux, la ville de Grenoble ambitionne d'utiliser sa commande publique comme un véritable outil au service du développement économique comme des objectifs de développement durable et solidaire. Levier de performance en termes d'innovation sociale, environnementale et industrielle, la commande publique de la ville de Grenoble se veut volontariste dans un contexte de fortes attentes en matière de développement et de valorisation du territoire.

Il vous est proposé aujourd'hui une nouvelle stratégie en matière de commande publique. Cette stratégie de politique d'achat durable et solidaire s'appuie sur la recherche de l'opérationnalité des procédures, et la cohérence de l'organisation.

Elle couvre trois objectifs thématiques prioritaires pour la ville de Grenoble :

- La promotion de l'emploi et de l'insertion ;
- La protection de l'environnement et de la santé ;
- L'accès à la commande publique par les acteurs économiques du territoire.

Elle s'adosse à plusieurs objectifs transversaux qui sont les suivants :

- Le renforcement du rôle et de l'information des élus ;
- Le développement de méthodes d'évaluation des objectifs ;
- Le souci d'efficacité (pédagogie, sensibilisation auprès des agents et prise en compte des contraintes économiques) ;
- Le développement d'instances participatives ouvertes aux acteurs économiques du territoire et aux différents partenaires (collectivités, chambres consulaires, syndicats professionnels...).

Cette stratégie se décline en six axes de travail :

1. La promotion de l'emploi et de l'insertion

- Axe 1 : Utiliser les dispositions du code des marchés publics relatives à l'achat socialement responsables en développant leur opérationnalité
- Axe 2 : Renforcer, en lien avec la politique RH de la Ville, l'utilisation des outils permettant d'œuvrer contre les discriminations (handicap, parité, emplois aidés...)

2. La protection de l'environnement et de la santé

- Axe 3 : Promouvoir les clauses et critères environnementaux en facilitant leur utilisation par des outils opérationnels
- Axe 4 : Développer une approche prenant en compte le cycle de vie du produit

3. L'accès à la commande publique par les acteurs économiques du territoire, que nous devons faciliter dans le respect du principe d'égalité entre les candidats

- Axe 5 : Développer les échanges entre partenaires et leur interconnaissance
- Axe 6 : Permettre l'élargissement des possibilités d'accès à la commande publique (notamment pour les TPE, PME, entreprises et associations de l'Economie sociale et solidaire, acteurs de l'innovation et de la recherche)

L'objectif est d'assurer une mise en adéquation de l'offre et des besoins, d'être facilitateur dans l'évolution des capacités des acteurs économiques du territoire et d'accompagner une structuration des filières locales afin de permettre de trouver une offre compatible avec les objectifs sociaux, environnementaux et d'efficacité poursuivis par la Ville. Pour ce faire et en priorité sur le troisième volet, la Ville ira à la rencontre des différents acteurs concernés dans le but de développer des partenariats permettant une réelle dynamique de territoire.

Dans un contexte budgétaire contraint, l'achat public doit résolument s'engager dans la voie de l'efficacité. Ceci suppose la mise en place de règles qui s'intègrent pleinement dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique que sont le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Ces nouvelles règles vont permettre le renforcement du rôle des élus dans le processus de la commande publique. Ce renforcement se manifeste notamment à travers :

- La compétence étendue donnée à la commission d'appel d'offres en matière de procédure adaptée ;
- Une information accrue des élus sur les marchés publics et les accords-cadres conclus à travers deux outils principaux : une présentation en commission ressources des avenants ainsi que des marchés subséquents conclus ; le rendu acte dans lequel figureront en plus des marchés publics et des accords-cadres (comme c'est déjà le cas) les avenants signés.

Le code des marchés publics fixe les règles de passation des marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure à un certain seuil défini par décret. La procédure est alors dite « formalisée ». En dessous de ce seuil, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dont les modalités doivent être fixées par le pouvoir adjudicateur.

Il s'agit de redonner toute sa réactivité et par là toute son efficacité au processus qui passe par les étapes essentielles suivantes :

- une définition précise de chaque besoin éclairée par une connaissance pointue de l'état de l'offre, des évolutions des techniques, des procédés et des produits ;
- une attribution dans le respect des objectifs posés par la politique de commande

- publique durable et solidaire de la Ville et juridiquement sûre ;
- une exécution permettant pleinement la satisfaction des besoins définis préalablement, ce qui suppose une relation contractuelle de qualité entre la Ville et ses prestataires ;
- une évaluation du processus dans sa globalité.

Un nouveau guide interne de la commande publique est en cours d'élaboration et sera nourri au fil du temps. Il permettra d'avoir une vue d'ensemble tant des objectifs de la Ville en matière de commande publique durable et solidaire que des règles internes adoptées. Outil évolutif au service des élus comme des agents de la Ville, ce guide constituera une référence commune en matière d'achat public.

Ce dossier a été examiné par la commission :
- Ressources du 15 février 2016

Il est proposé au conseil municipal de décider :

- D'abroger la délibération n°055-E022 du 23 mars 2009 intitulée « Marchés publics - Modification des principes relatifs à la passation des marchés à procédure adaptée - Rôle de la commission d'appel d'offres » ;

- D'approuver les objectifs en matière de commande publique durable et solidaire ainsi que les différents axes de travail proposés pour les atteindre ;

- De fixer comme suit la procédure adaptée pour la passation des marchés publics et des accords-cadres :

Consultation :

De 1 euro au seuil mentionné à l'article 28 du code des marchés publics (pour information 25 000 euros HT) la passation des marchés publics et des accords-cadres respecte les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ;

Mise en concurrence :

Du seuil de dispense de procédures (pour information 25 000 euros HT) jusqu'à 90 000 euros HT, le choix d'une publicité est fait en fonction de la nature de l'achat et de la connaissance par la Ville de l'offre disponible. Il peut s'agir d'une publication sur le profil d'acheteur de la Ville et/ou d'une publicité dans un journal adapté (parution liée au secteur professionnel concerné) et/ou de la sollicitation par moyens dématérialisés de plusieurs prestataires ;

Traçabilité en vue d'assurer la transparence des procédures :

A partir de 90 000 euros HT, pour une famille homogène de fournitures et de services ou pour une opération de travaux, tout lancement de la consultation est précédé de l'établissement d'un rapport définissant les caractéristiques essentielles de la consultation et du projet de marché. Un rapport est ensuite établi par le ou les services en charge de l'analyse des offres. Il précisera les mentions obligatoires pour assurer une traçabilité du choix opéré par la Ville (notes obtenues par chacun des candidats, motifs de l'éviction des prestataires non retenus, motivation du choix de l'attributaire). Il est transmis aux membres de la commission d'appel d'offres et fonde soit l'avis préalable à l'attribution des marchés publics et des accords-cadres soit leur attribution ;

Suivi de l'exécution des marchés publics et des accords-cadres :

L'approbation des avenants aux marchés passés selon une procédure adaptée est calquée sur les règles applicables à leur passation. Seuls les avenants qui entraînent une augmentation du montant global du marché supérieure à 5% sont soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres. Pour information cette règle s'inspire de la réglementation actuelle pour les avenants aux marchés passés selon une procédure formalisée ;

- De fixer comme suit la procédure pour la passation des marchés subséquents aux accords-cadres :

L'attribution des marchés subséquents se fait par le biais d'un rapport permettant d'assurer la traçabilité du processus.

- D'abroger le point 4 du dispositif de la délibération n°055-G052 du 14 avril 2014 intitulée « Délégation du conseil municipal au Maire - Application des articles L.2122-22 et L.2122-23 du code général des collectivités territoriales » ;

- D'autoriser le Maire à prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics, des accords-cadres et de leurs marchés subséquents, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;

- D'autoriser le Maire à déléguer toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics, des accords-cadres et de leurs marchés subséquents passés selon une procédure adaptée, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, au directeur général des services, aux directeurs généraux adjoints, aux directeurs et chefs de service ;

- D'autoriser la commission d'appel d'offres à se réunir sans condition de quorum pour rendre un avis sur l'attribution des marchés publics et des accords-cadres passés selon la procédure adaptée, ainsi que leurs avenants, à partir de 90 000 euros HT pour une famille homogène de fournitures et de services ou pour une opération de travaux. Toutefois la commission peut être sollicitée pour rendre un avis sur tout marché et accord-cadre passé selon une procédure adaptée et sur les marchés subséquents dès lors que les élus l'estiment nécessaire ;

- D'abroger les deux derniers alinéas du dispositif de la délibération n°31-E012 du 17 novembre 2014 intitulée « Renouvellement de la commission d'appel d'offres » et de les remplacer de la façon suivante : la commission d'appel d'offres ainsi désignée est unique et à caractère permanent, pour les marchés publics et accords-cadres passés en procédure formalisée et ceux passés selon une procédure adaptée d'un montant égal ou supérieur à 90 000 euros HT pour une famille homogène de fournitures et de services ou pour une opération de travaux ;

- D'appliquer la présente délibération à toutes les consultations en cours ainsi qu'à tous les marchés publics et accords-cadres en cours d'exécution ainsi qu'à leurs avenants.

Conclusions adoptées :

Pour extrait conforme,

Affichée le :

b. La commande publique, un cadre hyper réglementé d'origine révolutionnaire

Hélène Lemesle, historienne et doctorante à l'université de Paris X, dépoussière l'origine du code des marchés publics :

« Ainsi, les années révolutionnaires font émerger plusieurs idées : premièrement, elles dessinent une frontière beaucoup plus claire qu'auparavant entre ce qui est du domaine de l'Etat et ce qui est du domaine des individus. Deuxièmement, est reconnue l'obligation de l'administration de rendre des comptes aux représentants du peuple. Troisièmement, est esquissé un nouvel idéal du bon administrateur. Enfin, l'adjudication – sans que la procédure qui se cache derrière ce terme soit stabilisée – devient la procédure de choix, que «conseillent la meilleure administration et la meilleure économie»⁴. C'est là l'armature de la réglementation à venir. »⁵

Sans entrer dans le détail du code, rappelons quelques grands principes structurant issus du contexte révolutionnaire français du XVIII^{ème} siècle. Ils sont les suivants :

- liberté d'accès : les candidats doivent pouvoir accéder librement à une consultation,
- égalité de traitement : il découle de l'idée selon laquelle tous les citoyens sont égaux devant la loi. De la même manière, tous les candidats à un marché public doivent bénéficier d'un traitement identique et recevoir les mêmes informations. Aucune entreprise ou fournisseur ne peut être favorisé, la mise en concurrence règne.
- transparence des procédures : les règles de la consultation doivent être clairement déterminées au moment même du lancement de la procédure et doivent être rendues publiques par l'acheteur afin d'en assurer l'effective publicité.

Dans la dernière ordonnance des marchés, ceux-ci sont définis ainsi : *« Pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures et de services, un organisme public (État, collectivité territoriale, hôpital, etc.) doit conclure un marché public avec un fournisseur ou un entrepreneur. Les règles qui s'appliquent à ces contrats sont définies par la législation relative aux marchés publics. »*

⁴ Décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793).

⁵ LEMESLE Hélène, Réglementer l'achat public en France (XVIII^{ème}-XIX^{ème} siècle), *Genèses 2010/3* (n°80), p. 14.

Il est ensuite précisé : « *Un marché public est un contrat administratif conclu à titre onéreux entre un organisme public et un fournisseur ou un prestataire pour répondre aux besoins d'un organisme public en matière de travaux, de fournitures ou de services. Les marchés qui répondent à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 25 000 € HT doivent être conclus par écrit.* »⁶

En France, la réglementation des marchés publics est encadrée par l'Union Européenne. Récemment l'ordonnance du 23 juillet 2015 vient en traduire les orientations en droit français, orientations précisées par le décret d'application du 25 mars 2016. Le nouveau code des marchés est quant à lui en cours de préparation et attendu pour l'automne 2018. Il s'intitulera désormais « code de la commande publique ». Cette nouvelle réglementation des marchés a pour buts principaux de :

- simplifier les procédures (via la dématérialisation) et ainsi faciliter l'accès aux PME ;
- diminuer la pléthore de textes de référence pour sécuriser le cadre juridique ;
- généraliser le recours aux clauses sociales et environnementales.

Le changement de vocabulaire de « code des marchés » pour « code de la commande publique » illustre le changement d'approche. Il a clairement pour vocation d'extraire la pratique de l'achat public de la simple approche juridique. Cette évolution marque aussi les métiers des agents publics. Les juristes roquent avec les acheteurs.

Nous pouvons nous féliciter de telles ouvertures bénéficiant davantage à de véritables politiques de commande publique responsable ⁷, intégrant la triade d'objectifs environnementaux, sociaux et économiques. Mais rappelons néanmoins pourquoi le cadre réglementaire fut aussi strict, car si de nouvelles possibilités apparaissent, le législateur réaffirme aussi les sanctions.

⁶ ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics - Articles 1 à 3 - (préliminaire)

⁷ On entend par « responsable » le fait d'intégrer les enjeux environnementaux et sociaux à la simple commande publique. La commande publique responsable s'appuie donc sur les enjeux économiques et l'exemplarité de la dépense publique ainsi que sur les enjeux sociaux et environnementaux.

c. Les acteurs de la commande publique, un cloisonnement historique entre entités publiques et privées

La commande publique tourne autour de 3 grandes catégories d'acteurs, les acheteurs, les entreprises et leurs représentants, et les organismes de contrôle. Déclinons quelques peu leurs identités.

- Entités acheteuses : en dehors des collectivités territoriales, et depuis la nouvelle ordonnance des marchés, sont soumis au code des marchés publics les collectivités territoriales, les administrations publiques d'État, les établissements de la fonction publique hospitalière, les entreprises publiques et établissements publics⁸.
- Les entreprises : non soumises au code des marchés, en tant que fournisseurs elles constituent un maillon à part entière de la chaîne de l'achat et doivent ainsi se contraindre au cadre réglementaire de leurs clients publics. Si la plupart peuvent critiquer les lourdeurs induites et la complexité des pièces administratives, il est important de préciser que le client public, même s'il paye en retard finit, lui, toujours par payer.
- Les Chambres consulaires et les syndicats professionnels : ils sont positionnés comme interlocuteurs préférentiels des collectivités territoriales concernant les échanges de nature économique intéressants les entreprises. Même s'ils n'entrent pas dans le processus d'achat, ils restent les représentants principaux du monde des entreprises. Ces instances étant politisées, il n'est pas toujours évident qu'un dialogue constructif s'instaure avec les collectivités territoriales.
- Organismes de contrôle et de conseil : les Préfectures via le contrôle de légalité et la DGCCRF⁹ contrôlent les marchés passés par les entités soumises au code. Parfois ¹⁰, la Chambre Régionale des Comptes effectue également des inspections. La Direction des affaires juridiques de Bercy intervient quant à elle dans un rôle de conseil auprès des entités soumises au code des marchés.

Aussi, les acheteurs au sens large, élus et agents publics, doivent être tenus responsables de leurs actes en matière d'achat public. Parce qu'il est primordiale de pouvoir garantir l'exemplarité de la dépense publique, ils peuvent donc être punis pour

⁸ Chambres consulaires ou Universités par exemple

⁹ La DGCCRF peut être invitée dans les commissions d'appel d'offres au même titre que le comptable public.

¹⁰ Environ une fois tous les 5 ans pour les grandes collectivités.

différents délits pénaux tels que:

- délit de favoritisme : tenter de procurer à un candidat un avantage injustifié. Ce délit contrevient au principe d'égalité des candidats et de liberté d'accès ;
- prise illégal d'intérêt : fait de retirer un intérêt, direct ou indirect, d'une entreprise pour laquelle on a la charge de surveillance ;
- la corruption passive : recevoir un avantage pour effectuer un acte permis par sa fonction ;
- trafic d'influence : solliciter des avantages en échanges d'un acte permis par sa fonction.

Ainsi, longtemps, acheteurs et entreprises se sont interdits le dialogue bien que celui-ci ne soit proscrit seulement en cours de procédure. Le cloisonnement à outrance entre acteurs publics et privés a entraîné une certaine inefficacité dans l'acte d'achat. Il en a résulté des marchés trop souvent infructueux, des entreprises qui maîtrisent mal le formalisme des actes ou encore de besoins exprimés sans qu'une offre n'existe. Grâce au sourçage¹¹ et à l'étendue de la possibilité de négociation avec les entreprises, le nouveau code permet de revenir aux fondamentaux de l'acte d'achat en rapprochant l'offre et la demande.

Par ailleurs si les procédures s'assouplissent, les «gardes fous», quant à eux, restent présents. Citons-en quelques-uns :

- La commission d'appel d'offres : elle donne un avis sur tous les marchés passés par le pouvoir adjudicateur supérieurs à 207 000€ en fournitures et services et à 5 186 000€ en travaux.¹²
- La séparation des pouvoirs : les délégations (du Maire) de signatures et de gestion à un élu non thématique différent de l'élu président de la commission d'appel d'offres.
- Les organismes de contrôle¹³ ;
- Le rendu-acte : à chaque conseil municipal, ce document liste tous les marchés conclus par la collectivité territoriale¹⁴.

¹¹ Le sourçage consiste à référencer les offres existantes avant la rédaction du cahier des charges.

¹² La Ville de Grenoble a fait le choix d'étendre les compétences de sa commission d'appel d'offres. Celle-ci rend un avis sur tous les marchés à partir de 90 000€ et les élus d'opposition peuvent y siéger s'ils le souhaitent.

¹³ cf. plus haut

¹⁴ Cf Annexe 2 : Exemple de rendu-acte

- L'open data : l'obligation d'ouverture des données à partir d'octobre 2018 permettra aussi «un rendu-compte» accessible à tous les citoyens.

Aussi, s'assurer de la bonne tenue de ce cadre réglementaire et intégrer ses nouvelles mutations demande à l'administration de repenser son organisation.

Annexe 2 : Exemple d'un rendu-acte

DIET CONSULTATION	N°	Objet de la	N°MARCHÉ	N°MARCHÉ	N°MARCHÉ	N°MARCHÉ	N°MARCHÉ	Procédure	Durée	Groupement de	Service acheteur	Service	Intégré	Notification de	Intégration	Attribution	Code postal	Ville	Prix global et	Montant maximum en
			mission	soit	catégorie	catégorie	numéro			commandes		prescripteur	réseaux	recevoir	du marché				Montant en	cas
					prestation	marché ou			express en année,				CAO	(date de l'accusé	de				CHT	de
						accord cadre			ou renouvelable avec					de	le				montant	de
									nombre et durée					réception)	du				de	ce
									préciser reconduction						...				montant	de
Mission d'AMO pour la construction et l'aménagement d'un escalier de secours extérieur et de la terrasse de la bibliothèque Alliance	Et unique	voir objet consultation	17	B	P	M	336	MAPA 25_50 art. 27	20 semaines	hors grp	DM_SAG	X	X	27/10/17	18/06/18	GRPT FLORIAN GOLAY ARCHITECTE / VESEDES	38000	GRENOBLE	6 700,00	X
Marché de relevés de bâtiments	Et unique	voir objet consultation	17	A	S	B	363	MAPA 90_200 art. 27	1 an renouvelable 2 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	04/04/18	20/04/18	18/06/18	SETIS GROUPE DEGAUD	38100	GRENOBLE	X	69 000,00
Achat d'enregistrements sonores et films sur CD, DVD ou autres supports	Et 1	Enregistrements musicaux sur CD	17	A	F	B	364	Appel d'offres ouvert Art. 66 et 67	1 an renouvelable 3 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	07/03/18	06/04/18	18/06/18	GAM	74000	ANNECY	X	80 000,00
Achat d'enregistrements sonores et films sur CD, DVD ou autres supports	Et 2	Livres audio	17	A	F	B	365	Appel d'offres ouvert Art. 66 et 67	1 an renouvelable 3 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	07/03/18	06/04/18	18/06/18	BOOK'IN DIFFUSION	14790	VERDON	X	10 000,00
Achat d'enregistrements sonores et films sur CD, DVD ou autres supports	Et 3	DVD avec droits négociés, films factuels et documentaires	17	A	F	B	366	Appel d'offres ouvert Art. 66 et 67	1 an renouvelable 3 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	07/03/18	06/04/18	18/06/18	ADAV	75010	PARIS	X	90 000,00
Surveillance et sécurisation des espaces Jean Béraud, Les Dauphines et Bufo d'O	Et unique	voir objet consultation	17	A	S	B	364	MAPA > 200 art. 27	1 an renouvelable 3 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	04/04/18	25/04/18	18/06/18	SAS VIOLENCE PROTECTION	13400	AUBAGNE	X	300 000,00
Prestations de traduction en langues étrangères	Et unique	voir objet consultation	18	B	S	B	002	MAPA 25_50 art. 27	3 ans fermes	hors grp	DAJCR_AL	X	X	25/04/18	18/06/18	MOTS POUR MOTS	38400	SANT MARTIN D'HERES	89 000,00	X
Enlèvement de véhicules en infraction sur le territoire de la ville de Grenoble ou les terrains lui appartenant, ainsi que dans des lieux privés, sur réquisition	Et 1	Marché multi-attributaires (1)	18	A	S	B	003	Appel d'offres ouvert Art. 66 et 67	1 an renouvelable 3 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	04/04/18	25/04/18	18/06/18	PRAT SERVICE DEPARNAGE	38400	SANT MARTIN D'HERES	X	135 000,00
Enlèvement de véhicules en infraction sur le territoire de la ville de Grenoble ou les terrains lui appartenant, ainsi que dans des lieux privés, sur réquisition	Et 1	voir objet consultation	18	A	S	B	004	Appel d'offres ouvert Art. 66 et 67	1 an renouvelable 3 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	04/04/18	25/04/18	18/06/18	ETS REDA	38120	LE FONTANIL CORNILLON	X	90 000,00
Enlèvement de véhicules en infraction sur le territoire de la ville de Grenoble ou les terrains lui appartenant, ainsi que dans des lieux privés, sur réquisition	Et 2	voir objet consultation	18	A	S	B	005	Appel d'offres ouvert Art. 66 et 67	1 an renouvelable 3 fois 1 an	hors grp	DAJCR_AL	X	04/04/18	25/04/18	18/06/18	ETS REDA	38120	LE FONTANIL CORNILLON	X	210 000,00
Marché de services d'insertion et de qualification professionnelle avec comme activité support des travaux dans les bâtiments de la Ville de Grenoble	Et unique	voir objet consultation	18	B	S	B	020	MAPA 25_50 art. 27	9 mois	hors grp	DAJCR_AL	X	X	03/05/18	18/06/18	SYNERGH CHANTIERS EDUCATIFS	38100	GRENOBLE	58 000,00	X
Mission AMO - Evacuation de gravats suite destruction thermique de bureaux (angle E.Emerson - L.Bismar)	Et unique	voir objet consultation	18	B	S	M	051	MAPA 25_50 art. 27	5 semaines	hors grp	DM_SAG	X	X	07/03/18	18/06/18	BETREC IG	38024	GRENOBLE	9 500,00	X
Diagnostic - Evaluation autour de la politique territoriale	Et 1	Diagnostic de la convergence de la politique territoriale de la ville de Grenoble et de ses partenaires de proximité et évaluation des effets de la politique sociale - cadre de la ville en matière de santé	18	B	S	M	058	MAPA 25_50 art. 27	4 mois	hors grp	SGE CONTRÔLE GESTION INTERNE	X	X	23/04/18	18/06/18	CITEXIA	75009	PARIS	14 900,00	X

d. Entre management de l'organisation et volonté politique, la commande publique se cherche encore

La collectivité doit pouvoir justifier d'une nomenclature des achats permettant de définir des seuils de procédures appropriés par familles d'achat¹⁵. Il s'agit de la règle de computation. La cartographie des achats doit se faire à l'échelle de la collectivité tout entière. Il y a donc une nécessité de globalisation des données de l'achat. Ceci plaide en faveur d'une fonction achat centralisée. Celle-ci peut soit être rattachée à un département

¹⁵ La famille d'achats est un ensemble cohérent de biens, services ou travaux concourent à la réalisation d'un même besoin. Les seuils de procédure se déterminent en prenant en compte l'estimation financière annuelle de chaque famille. A partir de 25 000 euros les procédures sont plus strictes.

«ressources» soit être directement rattachée à la direction générale des services.¹⁶ Ce dernier positionnement permet d'avoir toute légitimité à questionner les besoins des services prescripteurs, à proposer des procédures aux juristes, à impulser des innovations, ou encore à évaluer les marchés.

La *Gazette des Communes* a consacré un article sur la place et le rôle du service achats¹⁷ et confirme qu'il n'existe pas de modèle-type : centralisation, décentralisation et création d'une cellule volante d'experts achat, groupements de commandes avec d'autres collectivités ou encore externalisation via des centrales d'achat. « Les collectivités ne sont pas encore matures, elles n'en sont qu'au premier stade de l'achat, celui de l'optimisation budgétaire (...) il y a une transformation culturelle à faire (...) pour attirer davantage l'innovation et développer une politique d'achat plus durable et plus responsable. ».¹⁸

Alors que l'acheteur public a une mission centrale aujourd'hui, officiellement ce métier n'existe toujours pas dans le répertoire des métiers de la fonction publique. Le métier est donc encore en pleine professionnalisation. La posture de l'agent ne doit néanmoins pas venir déposséder ses collègues mais bien proposer un véritable trinôme collaboratif juriste – acheteur – agent opérationnel.

Finalement, quelle que soit l'orientation choisie, les décideurs doivent être garants de la réussite des mutations. C'est ce que nous rappelle le président de l'association des acheteurs publics, « si les évolutions ne sont pas portées par les élus et poussées par les directions générales, l'acheteur se sentira bien seul ! ».¹⁹

Avec le nouveau code, les métiers se transforment et s'accompagnent d'une transition culturelle. Demain nous n'aurons plus besoin d'un produit mais d'une fonction, et l'offre retenue est dorénavant et déjà la mieux disante²⁰.

e. La commande publique responsable et l'urgence

¹⁶ Le poste de directeur.rice des services est le plus haut placé dans la hiérarchie de l'administration publique territoriale.

¹⁷ BERKOVICIUS, Christine. Les collectivités à la recherche de la bonne formule. *La Gazette des Communes* 14/11/2017

¹⁸ PICARDI, Fabrice. Ancien vice-président « achats indirects et logistique » chez Nexans et directeur des achats et des services juridiques de la région Centre – Val de Loire, interviewé par *La Gazette des Communes* dans l'article *op.cit.*

¹⁹ BERKOVICIUS, Christine. Interview d'Alain Bénard, président de l'association des acheteurs publics, dans *La Gazette des Communes* 15/11/2017

²⁰ Auparavant l'offre retenue devait être jugée principalement sur le critère économique. On parlait alors de l'offre « la moins disante ». L'offre « la mieux disante » prend désormais en compte les critères technique et environnemental.

environnementale

Les premiers mots des accords de Paris relatifs à la COP 21²¹ indiquent : « Reconnaissant que les changements climatiques représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète et qu'ils nécessitent donc la coopération la plus large possible de tous les pays ainsi que leur participation dans le cadre d'une riposte internationale efficace et appropriée, en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre (...) et soulignant qu'il est urgent de faire face aux changements climatiques »²².

Malgré une apparente prise de conscience de la communauté internationale, le 5 mai est cette année le jour du dépassement pour la France.²³ En 2018, les Français surexploitent les capacités de régénération de notre planète à partir de cette date, et elle n'a jamais été aussi tôt.

Entre changement climatique et surexploitation de nos ressources communes, les collectivités locales sont en première ligne pour s'engager vers un monde soutenable. Plan de Déplacements Urbain, Plan Local d'Urbanisme, schéma énergétique, Plan Air – Energie – Climat, Schéma de cohérence territoriale sont autant d'outils à même de décliner les transitions énergétiques et environnementales.

La commande publique responsable participe également à la traduction de telles politiques. Pour le commissariat général du développement durable²⁴, un achat public responsable répond aux critères suivants :

- intégrer des dispositions favorisant la protection ou la mise en valeur de l'environnement et du progrès social, et le développement économique ;
- prendre en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;
- permettre de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et inciter à la sobriété en termes d'énergie et de ressources ;

²¹ La Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques a eu lieu du 30/11 au 12/12/2015 au Bourget en France. Elle est à la fois la 21^e conférence des parties (d'où le nom COP21) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la 11^e conférence des parties siégeant en tant que réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP11). Chaque année, les participants de cette conférence se réunissent pour décider des mesures à mettre en place, dans le but de limiter le réchauffement climatique.

²² Introduction aux Accords de Paris COP21, 12/12/2015,

²³ L'autre déficit de la France, WWF France, 2018.

²⁴ Plan national d'action pour les achats publics durables 2014 – 2020. Commissariat général au développement durable (CGDD) ; Ministère de la Transition écologique et solidaire, juin 2014

- intégrer toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.

Les collectivités territoriales sont ainsi au cœur d'un éminent défi. Mais le relever semble aussi pouvoir constituer l'opportunité de réorienter le développement économique.

f. Les collectivités territoriales et la commande publique : la plaque tournante de l'économie locale

Avec les lois Maptam et Notre²⁵, la compétence en matière de développement économique revient désormais uniquement aux Régions et aux Métropoles.

Rappelons que ces mouvements de décentralisation de l'État ont pour principe de confier aux collectivités territoriales les ressources et les charges des compétences qui leurs sont affectées. Les dotations de l'État envers les collectivités territoriales permettent donc aux collectivités territoriales de pouvoir exercer leurs compétences en toute autonomie.

Depuis 2014 notamment, pour participer à l'effort de redressement des comptes de l'État, les collectivités territoriales voient ces ressources de fonctionnement baisser drastiquement et de manière inédite. Il est à noter que les collectivités territoriales ne disposent que de 2 leviers de recettes en fonctionnement : les dotations et l'impôt. Le recours à l'emprunt ne peut quant à lui qu'être fléché pour de l'investissement.

Avec la loi de finances 2018, les dotations sont désormais stabilisées dans le cadre d'une contractualisation avec l'État. En contrepartie les collectivités territoriales voient leur budget figé. Toutes nouvelles recettes ou dépenses sortent du cadre contractuel et peuvent impliquer une sanction financière et ainsi les collectivités se voir retirer une partie des dotations.

Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation vient impacter le dernier poste de recette des collectivités territoriales. Si les recettes de cet impôt seront compensées par l'État, elles le seront sur une base fixe, celle des recettes et taux de 2017. Cela constitue donc un levier en moins pour la gestion des budgets des collectivités territoriales.

Ce mouvement de recentralisation signe une perte d'autonomie pour les collectivités territoriales. Ce sont moins de moyens pour exercer les compétences territoriales et des économies à trouver pour néanmoins identifier des marges de

²⁵ Loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ces 2 lois sont les 2 dernières grandes lois sur la décentralisation.

manœuvres vis-à-vis de politiques et services publics de proximité. La commande publique est identifiée par toutes les collectivités territoriales françaises comme une source importante d'économie : potentiellement estimée 1,9 milliard d'euros à l'horizon 2020 d'après la *Gazette des Communes*.²⁶ Par conséquent ce serait potentiellement une perte importante à injecter dans l'économie locale.

Au moment où les accords de libre-échange entrent en application²⁷, la situation est paradoxale : des injonctions contradictoires s'affirment puisque les collectivités territoriales sont identifiées comme premiers acteurs pour relancer les économies locales et dans le même temps il leur est demandé de contribuer au redressement des comptes et la dette publiques.

g. Les enjeux pour la Ville de Grenoble

Parce qu'il s'agit de notre terrain d'expérimentation précisons la situation de la Ville de Grenoble en regard du contexte national et de notre sujet.

La commune est particulièrement impactée par la baisse des dotations de l'Etat²⁸ puisque le second levier de recettes de fonctionnement²⁹ est difficilement actionnable.

En effet, Grenoble est la ville dans laquelle la taxe foncière est la plus élevée du pays (en rapport aux communes de même strates). La taxe d'habitation est également très élevée. Dans ce cadre-là, la municipalité a décidé, conformément à ses engagements de campagne de 2014, de ne pas augmenter les impôts locaux.

Par ailleurs, elle est également une des villes les plus endettées de France³⁰. Pour autant, la municipalité ne souhaite pas renoncer à ses objectifs politiques pour une ville solidaire et citoyenne, émancipatrice et durable. Aussi, les élus Grenoblois sont attentifs à ce que toute politique publique traite systématiquement les 4 enjeux suivants : l'économie, le social et l'environnemental et la démocratie.

²⁶ BERKOVICIUS, Christine. Une mutation culturelle et économique pour acheter plus efficace. *La Gazette des communes*, 8/11/2017

²⁷ Le CETA, accord de libre échange entre le Canada et l'UE a été ratifié par l'Union Européenne en février 2017. Le CETA a notamment pour objectif de supprimer les droits de douanes entre les pays signataires et de mondialiser davantage leurs marchés publics.

²⁸ Une perte de 17M€ de dotations de l'Etat depuis 2014 pour la ville de Grenoble, soit - 42M€ en cumulé sur la même période.

²⁹ Pour référence Cf *Annexe 3* : Les recettes de gestion courante 2017 de la Ville de Grenoble, Compte Administratif 2017. *Rapport d'Orientation Budgétaire*

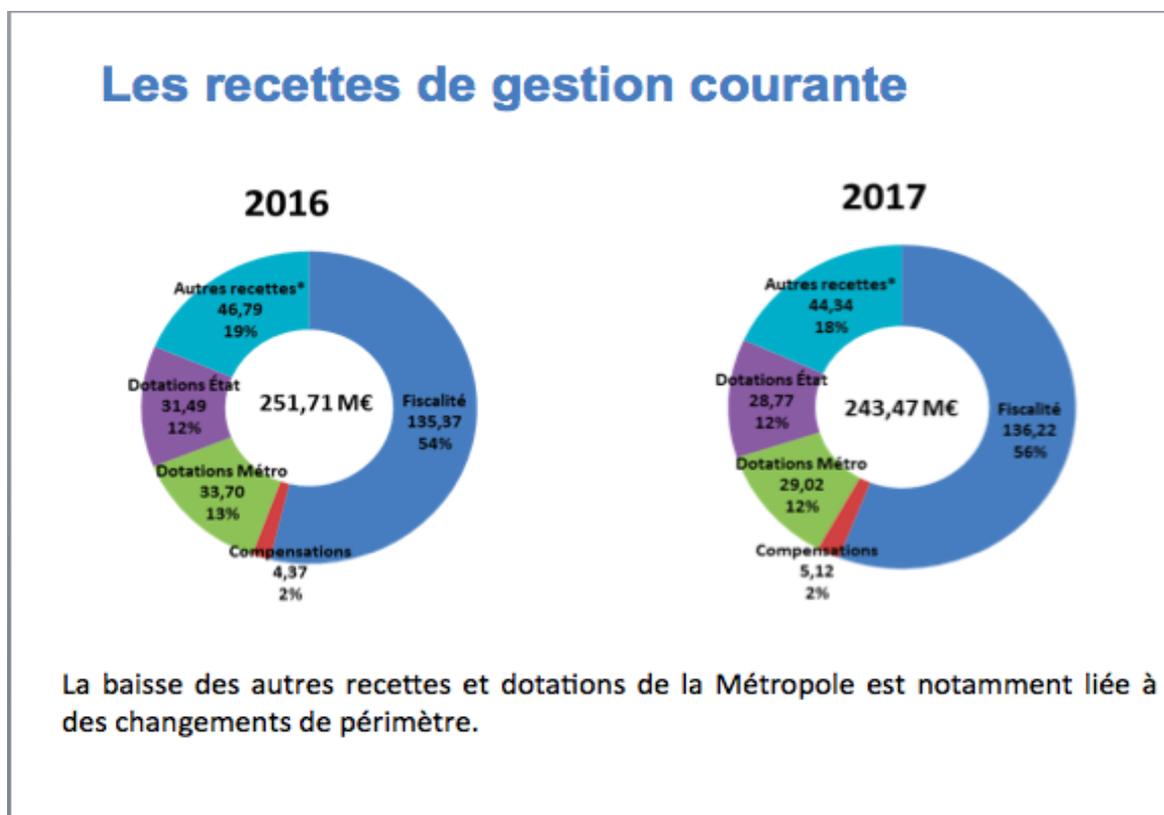
³⁰ 11^{ème} villes la plus endettée de France, en dette totale, avec 277 619 000€ d'encours.

Pour ce qui nous concerne ici, la municipalité s'est notamment dotée d'une politique de commande publique volontariste.

En effet, travailler l'accès facilité des PME, TPE et entreprises de l'ESS à la commande publique doit aussi concerner les acteurs économiques du territoire et ainsi renforcer l'emploi local. Quant aux hautes ambitions en matière de protection de l'environnement et de la santé, souvent elles bouleversent les habitudes d'achats et les pratiques, et parfois même encouragent la création d'une offre qui n'existe pas encore.

Avec 80 millions d'euros d'achats annuels pour la seule ville de Grenoble, le levier commande publique prend alors tout son sens pour devenir un outil au service de la compétence de développement économique et social mais également un moteur d'innovation au service de l'environnement. Concernant le volet démocratique, il demeure dans la prise en compte de l'avis des usagers-citoyens pour penser les projets urbains ou celui des usagers-agents en matière d'achats généraux pour la collectivité. Aussi, l'ouverture des données, par le partage des informations et l'aspect « rendu compte » qu'elle procure, est un axe de travail particulièrement identifié dans la commune via notamment une délégation d'adjointe dédiée.

Annexe 3 : Recettes de gestion courante 2017 de la Ville de Grenoble



h. Problématique

Dans un contexte budgétaire et financier lourdement et durablement contraint, pour les collectivités territoriales et les élus, la mise en œuvre d'objectifs politiques et l'évolution du service public relèvent bel et bien du défi. Parce que veiller au bien commun est au cœur des missions fondamentales de la puissance publique, elle doit être en capacité de donner l'exemple, de répondre à la demande de ses administrés, mais aussi d'être actrice dans l'anticipation des évolutions et défis du monde de demain.

Alors que les habitants demandent du bio et du local dans les cantines, les accords de libres échanges sont ratifiés. Alors que le critère géographique est interdit dans les marchés publics français et européens, certaines nations à l'instar des USA s'offrent des quotas d'achats locaux avec des Small Business Act en place depuis des décennies.

En France, la commande et l'achat publics, restent portés pour plus de la moitié par les collectivités territoriales³¹, ils représentent un levier essentiel pour redynamiser les économies locales tout en assurant un développement soutenable des territoires.

Mais pour acheter local sans céder au favoritisme, même si certains l'érigent en slogan, il faudra donc apprendre à composer avec la législation pour ne pas prendre de risque.

Certaines dispositions du code encouragent l'innovation et incitent au développement durable. Malheureusement, dans la réalité des outils tels que le critère du cycle de vie du produit ou le critère CO₂ sont peu applicables car difficilement objectivables et trop complexes à maîtriser pour les imposer en l'état aux entreprises.

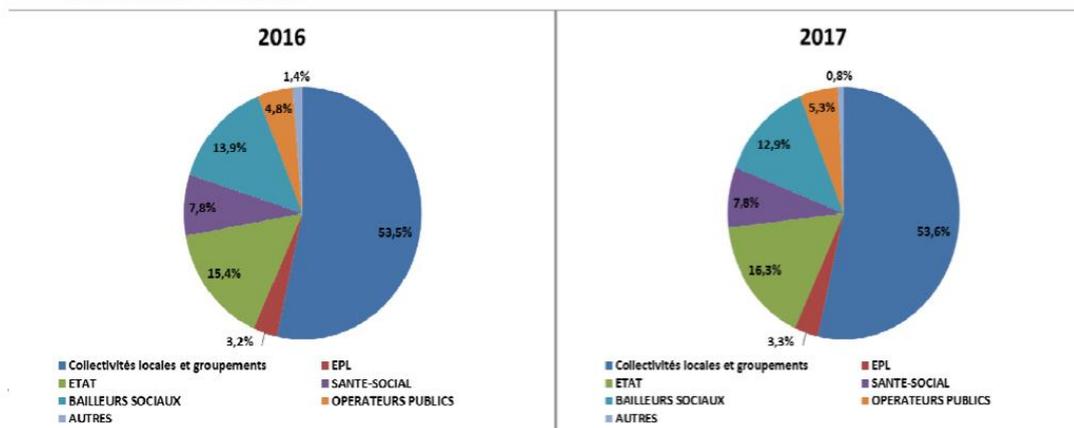
Existe-t-il, dans la réglementation et le contexte français actuel, un modèle capable de mettre réellement la commande publique au service de son territoire ? Et quel pourrait être ce modèle pour Grenoble ?

³¹ Source : baromètre de la commande publique. 53,6% des dépenses de commande publique sont réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le volume total de la commande publique est de 77,3 milliards d'euros en 2017. Cf *Annexes 4 et 5*

Annexes 4 et 5 : En France en 2017, Dépenses par catégories d'acheteurs de la commande publique et Evolution globale de la commande publique

4 - LA COMMANDE PUBLIQUE PAR CATÉGORIE D'ACHETEURS

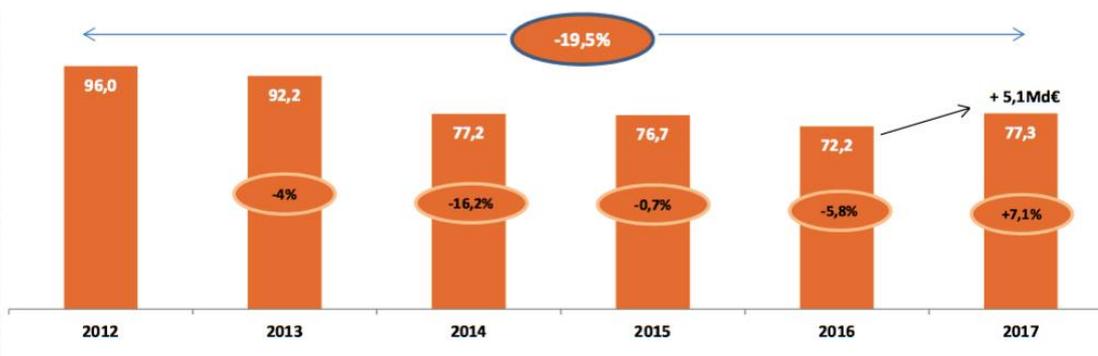
- ⇒ On observe un maintien du poids prépondérant des collectivités locales et de leurs groupements.
- ⇒ La part des marchés de l'Etat et des opérateurs publics progresse à l'inverse de celle des bailleurs sociaux.



2 - EVOLUTION GLOBALE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

- ⇒ Après 4 années de baisse continue, la reprise est confirmée en 2017 (+7,1%)
- ⇒ Mais depuis 2012, elle demeure encore en baisse de près de 20%

La commande publique publiée en France (en Md€)



i. Méthodologie et plan

Dans un premier temps, il sera intéressant de venir questionner l'état de l'art pour nous aider à mieux encadrer ce que pourrait être un nouveau modèle théorique recherché.

Aussi, nous définirons ce qu'est l'acte d'achat et dans quelles conditions il permet d'être optimisé. Le pilotage de l'activité achat par les indicateurs nous permettra d'aborder la notion d'intelligence économique. Les références à la théorie des réseaux et aux stratégies de collaboration d'entreprises participeront à travailler au décloisonnement des acteurs de la commande publique.

Ensuite, nous questionnerons la préférence dans les marchés publics. Nous décrirons une notion très à la mode chez les politiques français, celle du Small Business Act et terminerons avec la notion de localisme dans les pratiques françaises de marchés publics. Ceci nous permettra de clarifier ce que signifie le terme « territoire » dans le cadre de notre sujet.

Dans un second temps nous chercherons à préciser notre modèle par l'empirisme. En effet, les quelques expériences décrites çà et là ne bénéficient encore pas, 3 ans après la dernière ordonnance des marchés et à l'aube du nouveau code de la commande publique, d'un regard global à même de les confronter et d'en tirer des conclusions que la littérature ne propose pas encore pour affirmer les collectivités territoriales dans un rôle d'acteur économique et garant d'un territoire soutenable.

Il s'agira de mener une démarche inductive, essayant de tirer des conclusions à partir de mises en œuvre réelles, d'innovations, d'expérimentations, observées sur le terrain. Les cas étudiés seront exclusivement des projets à l'initiative de collectivités territoriales françaises, garantes et actrices au cœur de la commande publique dans les territoires. Nous ne pourrons retenir de cas internationaux en raison des contraintes juridiques extrêmement variées d'un pays à l'autre.

Plusieurs cas seront donc étudiés qualitativement à partir de recherche d'abord menées sur internet et à partir d'informations recueillies dans des revues spécialisées des collectivités publiques, ou d'observations directes. Ensuite certaines expériences seront documentées plus finement par des interviews d'acteurs de terrain.

Tous ces éléments réunis pourront alors nous permettre d'esquisser un modèle théorique que nous compléterons dans une troisième partie par des propositions afin de préciser ce que pourrait être le « modèle grenoblois ».

j. Synthèse des résultats et des contributions

Notre introduction a présenté notre objectif de mener une politique de commande publique responsable. Elle pose également notre contrainte financière, contrainte principale imposée par notre environnement, et nous oblige à rechercher un modèle théorique le plus autonome possible.

L'état de l'art vient mettre en lumière un acte d'achat jusqu'ici tourné vers l'interne à l'administration. L'obligation d'ouverture des données publiques apparaît comme une piste créatrice de valeur en termes d'intelligence économique, à même de produire des indicateurs consacrés à l'impact de la commande publique sur son écosystème. Le développement de réseaux et l'adaptation d'une coopération public / privé nous aident à partager nos objectifs politiques, à décroquer les acteurs de la commande publique et à savoir-faire « commun ».

Si le Small Business Act en tant que tel ne peut exister en l'état des textes du code des marchés français, en revanche, les objectifs de quotas qui lui sont fixés notamment par les USA, sont d'ores et déjà atteints en Europe sans dispositif spécifique dédié. Faire tomber le mythe du localisme c'est aussi s'apercevoir que finalement il est la résultante de critères environnementaux et sociaux, et qu'une certaine relocalisation ne nous empêche pas de globaliser nos activités.

Enfin, c'est la recherche de production d'intelligence territoriale dans un cadre collaboratif qui vient parfaitement résumer les enjeux de notre première partie.

Nos observations de terrain nous permettront de détecter et étudier quatre projets vraiment structurés : deux cas de plateformes régionales des marchés (Maximilien en Ile de France et eBourgogne), un cas régional sous forme associative (Breitz SBA) et le cas toulousain de service mutualisé entre commune et métropole.

Leurs caractéristiques recueillies et filtrées en fonction de leur capacité à répondre à nos enjeux et objectifs politiques, nous pouvons alors établir un business modèle théorique. Il en ressort un projet basé sur un modèle de plateforme multi-faces répondant à la demande de simplification des actes pour les entreprises et à la performance de l'acte d'achat pour les pouvoirs adjudicateurs. Des financements européens et régionaux associés à des recettes d'adhésion permettront un équilibre économique. L'exploitation à venir des données de l'open data apparaîtra comme une piste sérieuse de création de valeur à même d'autonomiser un futur modèle économique.

On constatera que l'appartenance aux réseaux parisiens assure de prendre un temps

d'avance sur la numérisation des politiques publiques, d'expérimenter et de bénéficier de financements sur projets, et de se préparer à l'évolution des métiers de la commande publique.

En ce qui concerne Grenoble, il s'agit de poursuivre l'ambition de faire communauté et de faciliter cela par le développement d'une plateforme mutualisée de dématérialisation des marchés. Une montée en compétence en termes de data-mining³² et la création d'une structure dédiée serait une seconde étape permise en levant les financements nécessaires auprès de la Région Rhône Alpes Auvergne.

³² Le data-mining est une technique d'analyse de données volumineuses

I. De la « réponse au besoin » à l' « intelligence territoriale »

1. Réussir l'acte d'achat

a. La définition du besoin

C'est une évidence pour les acheteurs, « La définition des besoins est la clé d'un achat réussi »³³. Chaque procédure d'achats, d'ailleurs similaire dans le secteur public et privé, commence en effet par la définition du besoin. On peut ainsi résumer ce processus en 5 grandes étapes³⁴. Pour boucler le processus, l'évaluation de l'acte d'achat permettra alors l'ajustement du besoin initial.

Cette première étape de l'acte d'achat devra donc retenir prioritairement notre attention.

Ensuite, lorsqu'il s'agit d'évaluer, on utilise la mesure de la performance. Deux de ses trois critères se rapportent effectivement au besoin en faisant référence aux objectifs :

- pertinence : moyens / objectifs
- efficacité : résultats / objectifs
- efficience : moyens / résultats

Le suivi de tels indicateurs constitue ainsi la mission de l'acheteur : « les tableaux de bord achats et marchés... sont les outils de pilotage de l'activité... Sa bonne utilisation va générer de la valeur et permettre de dégager les priorités pour la mise en œuvre de la politique d'achat de chaque institution. »³⁵

Ainsi, le rôle de l'acheteur dans le suivi d'indicateurs de performance est dédié à

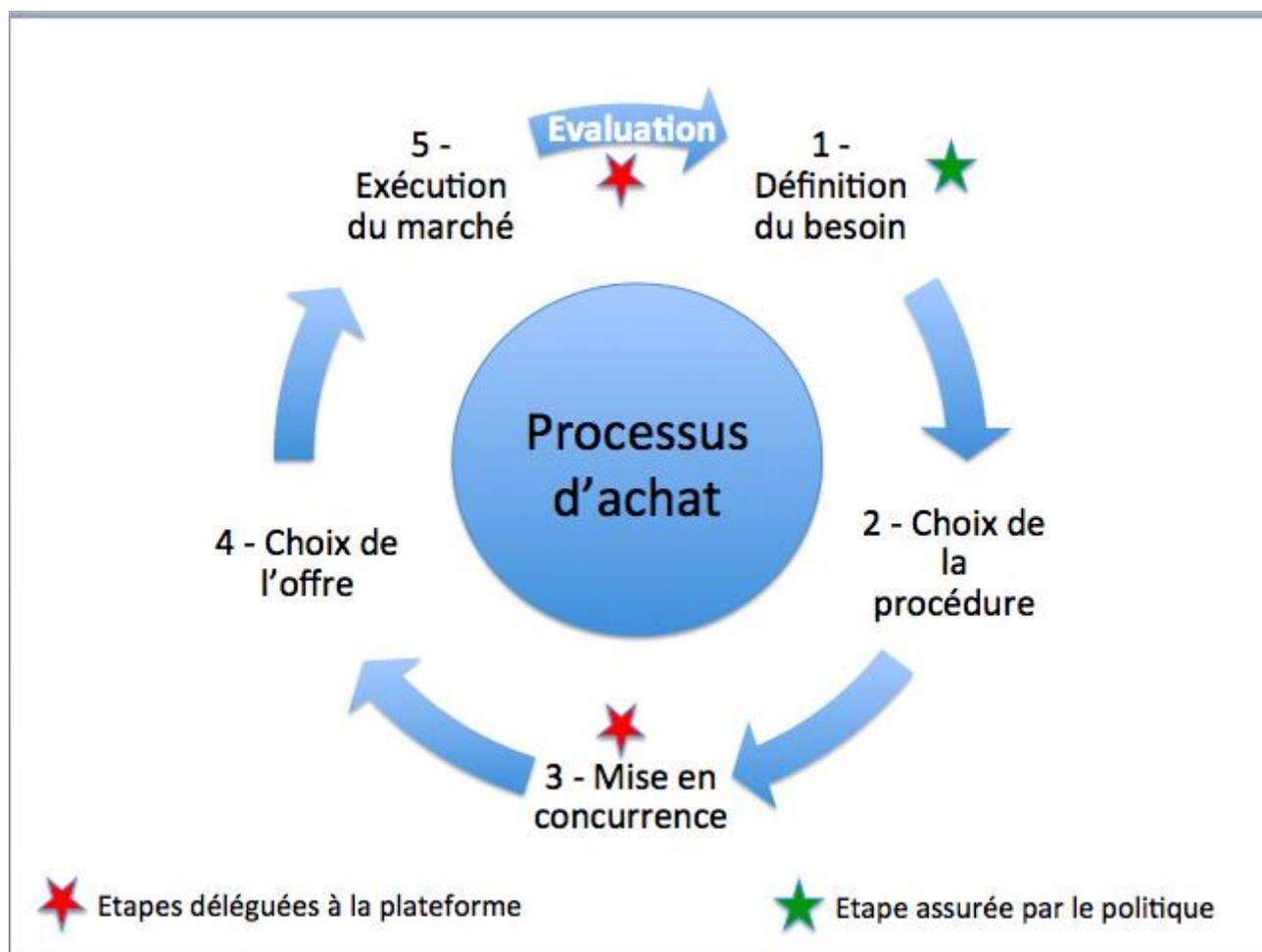
³³ Guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics du 14/02/2012. Direction des affaires juridiques In Portail de l'Economie, des Finances, de l'Action et des Comptes Publics. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/guide_s/guide-bonnes-pratiques-mp.pdf

³⁴ Cf Annexe 6 : Schéma des étapes du processus d'achats

³⁵ MAGNAN, Frédéric. *Acheteur public en collectivité*. Studyrama 2013, 270p

dégager des marges de manœuvre en interne, mais en revanche, il ne l'est pas pour mesurer les impacts des achats sur l'environnement externe. Impacts que l'on pourrait aussi appeler les « externalités positives ou négatives »³⁶ de l'achat.

Annexe 6 : Schéma des étapes du processus d'achats



b. La commande publique responsable boostée par l' « open data »

Détaché du pilotage de l'administration c'est au politique d'exprimer ses attentes en

³⁶ HENRIET, Dominique. Définition pour *Encyclopaedia Universalis* : Les économistes désignent par « externalité » ou « effet externe » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet. Une externalité présente ainsi deux traits caractéristiques. D'une part, elle concerne un effet secondaire, une retombée extérieure d'une activité principale de production ou de consommation. D'autre part, l'interaction entre l'émetteur et le récepteur de cet effet ne s'accompagne d'aucune contrepartie marchande.

matière d'indicateurs « externes ». Une fois les objectifs fixés, pour peu que la matière première existe, il reste à en extraire la connaissance utile. C'est ce que Sophie Larivet, Docteure en sciences de gestion, appelle l'intelligence économique.³⁷

Comme nous l'indiquent, dans leur article de recherche, Olivier Mamavi, Enseignant-chercheur à ICD/LARA et Stéphane Morin, Consultant chez Luceo Consulting, les données massives des marchés publics contiennent de l'intelligence. Cependant, ils concluent en précisant : « La transformation de données non structurées en indicateurs pertinents engendre un coût d'acquisition de l'information important »³⁸. L'usage des informations acquises devra donc en valoir la chandelle. Pour les collectivités territoriales, l'objectivation de leur rôle dans la soutenabilité de leur territoire pourrait bien se cacher dans la mise en forme des données des marchés.

Nous nous sommes intéressés à bien préciser nos besoins. Maintenant, assurons-nous de leur trouver une offre.

c. Le « faire-savoir » par les réseaux

Avant même de prendre en considération les éléments techniques des cahiers des charges, encore faut-il que les entreprises aient connaissance des objectifs politiques poursuivis par les pouvoirs adjudicateurs et que les appels d'offres soient facilement accessibles.

A Grenoble, en ce sens, une prise de « délibération-cadre »³⁹ est rapidement intervenue afin de diffuser largement les objectifs politiques de la commande publique de la ville. Alors que dans une administration une note d'information interne permet rapidement de toucher la plupart des acteurs concernés, aucune procédure n'existe concernant la bonne information de l'écosystème externe.

La tendance première est de communiquer auprès des partenaires habituels que peuvent être les représentants des entreprises et les médias mais cela n'est pas toujours suffisant.

On retrouve ici le principe de la théorie des réseaux sociaux du Professeur Granovetter, « Il y a davantage d'informations qui circulent entre les individus à travers des

³⁷ LARIVET, Sophie. *Les réalités de l'intelligence économique en PME*. Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université de Toulon, 2002, 808p

³⁸ MAMAVI, Olivier et MORIN, Stéphane. Quelle intelligence peut-on trouver dans les données massives ? Le cas des marchés publics français. *Revue internationale d'intelligence économique* ; 2014/2 Volume 6 p131-142

³⁹ Cf Annexe 1 : Délibération cadre de la commande publique de la Ville de Grenoble

liens faibles qu'à travers des liens forts. Parce que nos amis proches tendent à être dans les mêmes cercles sociaux que nous, alors les informations qu'ils reçoivent correspondent fréquemment avec celles que nous connaissons déjà. Nos relations, par contraste, connaissent des personnes que nous ne connaissons pas et, ainsi, ils reçoivent plus d'informations nouvelles. »⁴⁰.

Pour aboutir à un « faire-savoir » satisfaisant, il sera ainsi nécessaire de chercher à développer ces « liens faibles » par le réseau.

d. Adapter les stratégies de coopération inter-entreprises

S'assurer que nos besoins, parfois exigeants voire innovants, puissent être toujours satisfaits demande à créer une dynamique d'entraînement de tous les acteurs de la commande publique. Pour encourager les entreprises à jouer le jeu, celles-ci devront en percevoir des avantages et des gains. Une certaine « collaboration » mériterait ainsi à se mettre en place entre acheteurs et entreprises, tout en respectant les règles de la commande publique.

Les stratégies de coopération⁴¹ peuvent à ce propos nous éclairer. Giovanni Battista Dagnino, Frédéric Le Roy et Saïd Yami ; professeurs en sciences de gestion précisent : « Ce comportement dual est popularisé sous le néologisme de coopération par Nalebuff et Brandenburger (1996,1997; Brandenburger et Nalebuff, 1995). Ces deux auteurs s'appuient sur la théorie des jeux pour proposer une première théorisation de la coopération à partir du « réseau de valeur » (*value network*)⁴². Dans cette conception, la coopération est un rapprochement d'intérêts entre « complémentaires », qui apparaît quand la compétition et la coopération se produisent simultanément. »⁴³.

Si les stratégies de coopération entre entreprises nous apportent de la méthode, les stratégies de coopération entre secteurs public et privé, quant à elles, ne sont pas traitées. Pourtant, dans le cas de la commande publique cette stratégie pourrait permettre de répondre à notre décloisonnement entre acteurs. La coopération encouragerait une montée

⁴⁰ GRANOVETTER, Mark. L'influence de la structure sociale sur les activités économiques, *Sociologies pratiques*, 2006/2 n°13, p 9 à 36. Traduction réalisée par Michel Ferrary de l'article « The Impact of Social Structure on Economic Outcomes », publié dans *Journal of Economic Perspectives* – volume 19, number 1 – Winter 2005 –, pages 33-50.

⁴¹ Selon *Wikipedia* : La coopération est une collaboration ou une coopération de circonstance ou d'opportunité entre différents acteurs économiques qui, par ailleurs, sont des concurrents.

⁴² Cf *Annexe 7* : Schéma du réseau de valeur

⁴³ BATTISTA DAGNINO Giovanni, LE ROY Frédéric, YAMI Saïd, La dynamique des stratégies de coopération, *Revue française de gestion*, 2007/7 (n° 176), p. 87-98.

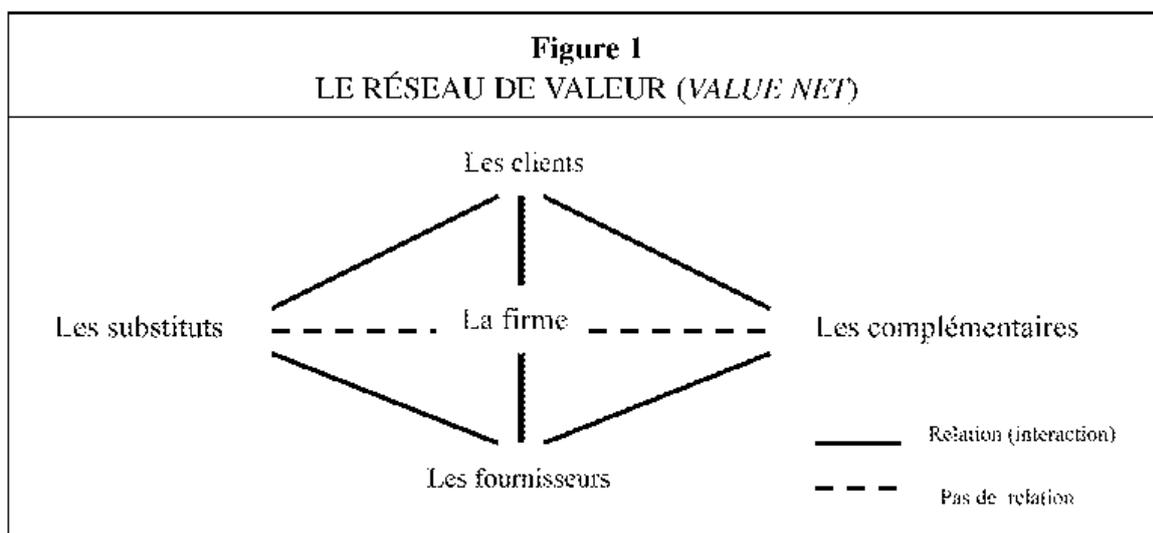
en compétences de la part des entreprises locales pour répondre aux hautes exigences environnementales par exemple, et ainsi augmenterait leur compétitivité globale, ou contribuerait à la structuration de filières locales. Les acheteurs, quant à eux, s'assurent de trouver une réponse adaptée à leur besoin tout en respectant le principe de mise en concurrence des marchés publics.

Pour ce qui est des attentes des entreprises, on peut se référer aux 12 propositions du Medef (Mouvement des Entreprises de France)⁴⁴ pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics. Entre autres, l'amélioration de la programmation des achats, le sourcing, la simplification des dossiers de consultation, le soutien à la trésorerie des entreprises ou la relance d'une dynamique de Small Business Act.

Un rapport gagnant / gagnant doit donc pouvoir s'instaurer pour éviter les comportements de « passagers clandestins ».

Les modalités de la rencontre entre acteurs publics et privés seront particulièrement observées dans nos recherches de terrain.

Annexe 7: Schéma du réseau de valeur selon Brandenburger et Nalebuff



Source : adapté de Brandenburger et Nalebuff (1995).

⁴⁴ Cf Annexe 8 : 12 propositions du MEDEF, avril 2017

Annexe 8 : 12 propositions du MEDEF, avril 2017

12 propositions du MEDEF pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics

Le MEDEF porte 12 propositions fortes qui répondent à 3 grands objectifs :

Assurer un juste équilibre entre « massification » et qualité des achats pour améliorer la performance de la dépense publique :

- 1) Améliorer la programmation des achats et favoriser les rencontres avec les entreprises du secteur concerné lors de la phase de veille préalable (sourçage) ;
- 2) Adapter les exigences de capacités techniques et financières au marché à réaliser ;
- 3) Simplifier les dossiers de consultation et les cahiers des charges ;
- 4) Faciliter et stimuler la mise en œuvre concrète des allotissements techniques mais aussi géographiques ;
- 5) Appliquer le critère du mieux-disant en privilégiant les critères qualitatifs tels que l'innovation ou l'insertion professionnelle des publics en difficulté via l'apprentissage dans le cadre strict des conditions d'exécution du marché ;
- 6) Détecter systématiquement les offres anormalement basses et supprimer le risque pénal de favoritisme qui pèse sur les acheteurs publics ;
- 7) Encadrer la négociation de façon transparente, en imposant notamment à l'acheteur d'annoncer le dernier tour sur le prix.

Soutenir la trésorerie des entreprises :

- 8) Mettre en place une subrogation de créances par BPI France adossée aux régions afin que les entreprises ne subissent plus des retards de paiement dissuasifs ;
- 9) Augmenter au minimum le montant de l'avance obligatoire de 5 % à 10% du montant du marché ;
- 10) Diminuer la retenue de garantie de 5 % à 3 % et l'accélération de son paiement à l'entreprise (suppression du délai d'un mois après l'expiration du délai de garantie ;
- 11) Diminuer les cautions de bonne fin de travaux et permettre d'utiliser le matériel livré en garantie.

Encourager la dynamique européenne :

- 12) Relancer une dynamique de type SBA (Small Business Act).

2. La préférence dans les marchés publics, quelles réalités ?

a. *Un Small Business Act à la française ?*

Comme on vient de le voir, il fait partie des revendications du Medef. Il est à la mode chez nos personnalités politiques depuis ces 3 dernières années, mais qu'est-ce vraiment que le Small Business Act ?

Il est entré en vigueur aux USA par une loi de 1953 dans la dynamique de la loi de Buy American Act de 1933, loi protectionniste obligeant les acheteurs publics à 100 % d'achats « made in USA ».

Puis en 2009 l'American Recovery and Reinvestment Act a pour objet de privilégier l'achat, par les Etats Fédérés également, de fer et d'acier pour les travaux de maintenance d'infrastructures.

Si les accords de libre-échange ALENA⁴⁵ viennent remettre en question les lois de « Buy American », le Small Business Act quant à lui reste hors d'atteinte. Les mesures qu'il garantit sont relatives à la défense des PME, à la formation, au conseil et à l'assistance technique, aux aides au financement et enfin à l'accès aux marchés publics. L'agence fédérale SB Administration est chargée de mettre en œuvre ses actions concernant la commande publique telles que :

- 20% environ des marchés publics fédéraux attribués à des structures de moins de 500 personnes dans les services et de moins de 1500 salariés dans l'industrie ;
- quotas multicritères d'attribution de marchés publics. Ainsi 23% des contrats directs et 40% de la sous-traitance, soit près de 100 milliards de dollars par an, sont garantis aux PME américaines ;
- Les quotas établis conduisent ainsi à consacrer respectivement des parts de marché de 5 % avec des entreprises dirigées par des femmes, de 5 % avec des entreprises considérées comme défavorisées économiquement et socialement, de 3 % avec des entreprises situées en zones géographiques sous-développées et,

⁴⁵Accords de libre échange entre les USA, le Canada et le Mexique

enfin, 3 % à avec des entreprises d'anciens combattants.

Le Canada, le Japon et la Corée du Sud ont mis en œuvre de similaires politiques. En Europe, sans Small Business Act, les PME représentent d'ores et déjà aux alentours de 40 % des attributaires des marchés. Ceci explique en partie que l'UE n'ait pas retenu un tel modèle pour soutenir ses PME. Or, PME ne veut pas dire PME locale.

b. Du localisme indirect

Le baromètre de la commande publique, mis en place depuis 2015, est édité chaque année par la Caisse des Dépôts et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF). Ses analyses relèvent de la destination de la dépense par thématiques, de la nature de prestations, de la catégorie de maître d'ouvrage et du territoire observé.

Ainsi, en 2017 c'est l'équivalent de 77,3 milliards d'euros. Les collectivités territoriales représentent à elles seules 53,6 % de ces dépenses, dont la moitié attribuées aux seules communes.⁴⁶ En revanche, il ne communique pas sur le type d'entreprises attributaires.

Pour contextualiser la notion de localisme il faut donc se rapprocher des territoires et de leurs donneurs d'ordre. Si le localisme est interdit, un localisme indirect se justifie. C'est ce que nous explique Laurent Richer, Professeur émérite de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Avocat au barreau de Paris et Guillaume Cantillon, Docteur en droit et Conseiller de la Mairie de Paris⁴⁷ : « Il est notable que des « objectifs sociétaux communs »⁴⁸ peuvent permettre à un pouvoir adjudicateur de favoriser l'économie locale ou un achat de proximité⁴⁹. En énonçant ses priorités pour une politique de commande publique, la Ville de Grenoble a suivi ce chemin. Néanmoins, le pouvoir adjudicateur ne peut pas prendre l'effet pour la cause. La proximité peut découler d'une exigence sociale ou environnementale, mais pas l'inverse. ».

En résumé, derrière certains critères ou clauses comme les circuits-courts, le

⁴⁶ Baromètre de la commande publique - les résultats de l'année 2017 - Caisse des Dépôts / AdCF 30 janvier 2018

⁴⁷ RICHER, Laurent et CANTILLON, Guillaume. *Achat public et économie des territoires*. Lextenso Editions, 2017, 168p

⁴⁸ Directive Européenne : Dir. 2014/24/UE, consid. 2.

⁴⁹ « La réforme fait place aux exigences environnementales et sociales qui favorisent l'achat de proximité » E. Macron, Ministre de l'économie, 14 avril 2016 lors d'un colloque au MINEFI

recours à des labels, les clauses sociales, le critère CO2, se cachent aussi des outils indirects pour favoriser les entreprises locales.

c. Le syndrome du village gaulois ou la crainte du repli sur soi

Jusqu'ici nous avons parlé du « local » mais sans le définir. Dans le cadre de ce travail de recherche, le local sous-entend le territoire. Mais que représente-t-il vraiment ?

Le philosophe et professeur émérite à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Thierry Paquot, nous propose une revue des définitions de « territoire »⁵⁰.

Ainsi, pour Pierre Larousse, le territoire est une « construction culturelle ». C'est un « lieux d'existence » pour le géographe Eric Dardel⁵¹. Il permet aux humains « l'assurance de leurs besoins vitaux »⁵² selon la géographe Maryvonne Le Berre.

Alberto Magnaghi, architecte-urbaniste et professeur émérite à l'Université de Florence, nous permet quant à lui de penser la « globalisation par le bas ». Son concept de « biorégion urbaine »⁵³, créant de « nouvelles synergies entre réseaux polycentrique de villes », a inspiré le réseau des territorialistes⁵⁴. Ces systèmes se basent sur un retour au territoire comme « un retour aux conditions fondamentales de la vie sur la terre, une reterritorialisation nécessaire ; ce n'est donc pas un pas historique en arrière mais un passage logique et pratique de réduction à la racine, de reprise de conscience et de possession des matrices écologiques et territoriales de la civilisation humaine comme telle. »⁵⁵.

Certes souvent associé à une juridiction publique, notre sujet pourrait nous amener à considérer le territoire à l'échelle régionale ou métropolitaine puisque ces deux collectivités sont aujourd'hui les cheffes de file en matière de développement économique. Dans le contexte de la commande publique responsable et d'après les références citées

⁵⁰ PAQUOT, Thierry. Qu'est-ce qu'un « territoire » ? , *Vie sociale* 2011/2 (N° 2), p. 23-32.

⁵¹ DARDEL, Éric. *L'homme et la terre*, Paris, PUF, 1952.

⁵² LE BERRE, Maryvonne. Territoires, *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 1995.

⁵³ MAGNAGHI, Alberto. *La Biorégion Urbaine*. Eterotopia France, Paris 2014. 174p.

⁵⁴ « Notre conviction est que les territoires sont les espaces-temps de la (re)construction de la relation humains/environnement. Ces territoires doivent pour cela permettre une réappropriation des milieux dans lesquels les acteurs vivent, par un objectif d'auto-développement soutenable. » <http://www.reseau-territorialistes.fr/notre-manifeste/>

⁵⁵ MAGNAGHI, Alberto. *La Conscience du lieu*. Eterotopia France, Paris 2017. 230p

ci-dessus, nous retiendrons cependant que le territoire doit davantage être associé au bassin de vie⁵⁶ qui correspond davantage à l'échelon métropolitain. Ensuite, des synergies avec les territoires voisins pourront compléter les ressources ou autres savoir-faire locaux.

3. Conclusion : la commande publique responsable comme intelligence territoriale

a. Quand l'intelligence territoriale croise le développement durable

Rémy Pautrat et Éric Delbecque, respectivement président et directeur de l'IERSE⁵⁷, résumant ainsi ce que représente l'intelligence territoriale : « En fait, l'intelligence économique territorialisée, aujourd'hui qualifiée d'intelligence territoriale, visait depuis plusieurs années à encourager des dynamiques locales favorisant la création d'activités et d'emplois, et à gérer stratégiquement la diversité – et donc la richesse – des différentes identités régionales par la création de réseaux. »⁵⁸.

L'intelligence territoriale semble être le concept qui nous permettrait de résumer les différentes pistes relevées ci-dessus, et à même de traduire des objectifs politiques. Nous proposons néanmoins d'étendre le terme de « richesse » aux externalités positives induites par les marchés publics grâce aux critères d'achat durable. Ce n'est d'ailleurs ni plus ni moins le constat du besoin d'évolution du concept, né dans les années 90, que fait Yann Bertacchini, Maître de conférence en sciences de l'information et de la communication : « En d'autres termes, il s'agit de comprendre et modéliser comment les acteurs vivent leur territoire (Dumas, 2006) ; comment vous, moi, les entrepreneurs, les élus, les institutions se constituent et interagissent pour donner une identité territoriale à leur communauté et la relier au monde environnant pour éviter de céder au *temps accidenté* évo-

⁵⁶ Pour l'Insee, le bassin de vie correspond au « plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». Il est ainsi associé à la France Métropolitaine

⁵⁷ L'IERSE (Institut d'Études et de Recherche pour la Sécurité des Entreprises) a aujourd'hui fusionné sous l'entité INHESJ (Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice).

⁵⁸ PAUTRAT, Rémy et DELBECQUE, Éric. L'intelligence territoriale : la rencontre synergique public/privé au service du développement économique, *Revue internationale d'intelligence économique* 2009/1 (Vol 1), p. 15-28

qué par Certeau⁵⁹. Le concept s'est généralisé dans les années 2000, en parallèle avec le phénomène de globalisation planétaire. Il rencontre aujourd'hui l'Europe et le développement durable »⁶⁰.

b. Du terrain au modèle

En 2003, le chercheur⁶¹ Julien Viau concluait ainsi son article: « La recherche d'un modèle ou d'une théorie générale des relations entre les acteurs économiques publics et privés est prématurée. La capacité limitée des différentes théories à représenter la réalité du processus d'achat public implique de ne pas chercher à imposer un modèle extérieur aux données et issu d'un cadre hypothético-déductif. Il convient d'adopter dans un premier temps des méthodes d'investigations fondées sur l'étude de cas approfondie et la description monographique afin de mettre en évidence les démarches innovantes et les dysfonctionnements des pratiques actuelles. L'objectif est de comparer l'organisation, les procédures et les actions des acteurs au sein de plusieurs collectivités publiques (entreprise, collectivité locale, établissement, hôpital, ministère...)... Il est urgent que les sciences de gestion s'intéressent à ces phénomènes »⁶².

Nous allons donc suivre les conseils de Julien Viau et nous pencher sur les relations publics-privés que nous proposent les territoires, dans le cadre de l'acte d'achat public.

Grâce aux recherches rencontrées durant notre étude, nous présupposons que notre modèle théorique trouvera son sens dans la production d'une intelligence territoriale ouverte et partagée, et la mise en réseaux entre acteurs de la commande publique. Nous veillerons donc à ce que les cas que nous étudierons couvrent au moins en partie ces enjeux et ceci, dans notre objectif d'une commande publique responsable. Enfin, aux vues du contexte budgétaire dans lequel se trouvent les collectivités territoriales et dans l'optique de construire une ressource partagée entre acteurs publics et privés, nous questionnerons également l'autonomie financière et les modèles de gouvernance des cas rencontrés.

⁵⁹ Certeau M., de. 1980. *L'invention du quotidien*. U.G.E, Paris.

⁶⁰ BERTACCHINI, Yann. Acteurs-réseau et Territoire-Système : modélisation pour l'évaluation du potentiel d'action locale. *Revue Internationale d'Intelligence Économique* 4 (2012) p33-54.

⁶¹ Maître de conférences en Sciences de Gestion à l'IAE La Rochelle

⁶² VIAU, Julien. Pratiques relationnelles et commande publique : enjeux et perspectives. *ESKA, Market Management*, 2003/2 Volume 3, p 3-38.

II. Tour de France des initiatives de commande publique au service des territoires

Nous avons choisi de mener notre réflexion dans une posture d'exploration. D'après les éléments mis en exergue dans notre introduction il semble que les enjeux sociétaux prennent de plus en plus de place dans les dispositifs (lois, décrets...) mis en place par les pouvoirs législateurs et exécutifs. Si une prise de conscience générale des pouvoirs adjudicateurs et des citoyens (notamment en terme d'alimentation saine) progresse, il n'existe pour autant pas encore de modèle afin de structurer une véritable politique de commande publique, responsable, inclusive, s'inscrivant dans la durée, en capacité de réorganiser les filières économiques locales et de mesurer ses impacts sur l'emploi ou la qualité de vie et plus généralement sur la soutenabilité de l'écosystème humain.

Pour cette première étape d'observations générales, nous nous efforçons de dresser la carte d'identité de chaque cas tout en les situant dans leur environnement (périmètre d'action géographique, liens entre acteurs de la commande publique, autonomie des projets, porteurs et gouvernance, outils mis en œuvre, aspects « responsables » traités).

Nous avons ainsi recensé plusieurs cas correspondants a priori à notre problématique, soit parce qu'ils font référence dans leur domaine (Breizh SBA, Maximilien, eBourgogne), soit parce qu'ils sont chefs de fil dans leur territoire (Toulouse), soit parce qu'ils utilisent nommément un Small Business Act, enfin soit parce qu'ils sont reconnus par des acteurs de référence pour faire preuve de volontarisme concernant notre objet d'étude.

1. Revue d'identité des différentes expériences

a. Le Breizh Small Business Act



Le Breizh SBA s'étend sur la Région Bretagne. Il est né en octobre 2011. Il est une émanation d'un projet plus ancien, créé en 1999, et qui fait référence, le Syndicat Mixte de coopération territoriale Megalis⁶³. Ce premier projet avait pour objectif l'aménagement numérique des territoires, puis il a progressivement développé des services numériques tels que le « profil d'acheteur » pour les collectivités territoriales Bretonnes.

En 2010 apparaît un besoin plus qualitatif, celui de « favoriser en Bretagne la rencontre des professionnels du secteur privé (TPE et PME) et du secteur public (collectivités locales, administrations) qui ne disposent pas d'un lieu neutre et ouvert pour débattre librement, réfléchir et agir ensemble en faveur de la commande publique. »⁶⁴ C'est ainsi l'esprit qui mène à la création de l'association loi 1901 Breizh SBA. Il est important de noter pour la suite de notre étude que l'une des deux fondatrices travaillait auparavant au Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique.

En 2014, le premier projet de l'association, réalisé en concertation entre acteurs privés et publics, arrive à maturité. Il s'agit de la première charte nationale de commande publique « Small Business Act » de sa génération. Elle est encore actuellement la seule à présenter de réels engagements réciproques entre acheteurs publics et acteurs économiques.

La Région Bretagne est devenue partenaire du projet associatif dans le cadre du SRDEII (Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation). Il s'agit alors de faire se rapprocher l'offre et la demande des marchés publics. Avant la nouvelle ordonnance des marchés de 2015 cet exercice pouvait s'avérer risqué, mais l'association a su s'appuyer sur des experts (avocats, médiateur de la commande publique). Les premières signatures ont lieu le 26 mai 2014 et engagent aux

⁶³ Megalis est également le profil d'acheteur mutualisé de toutes les collectivités territoriales de Bretagne

⁶⁴ <http://breizhsmallbusinessact.fr/les-missions/>

6 objectifs suivants :

1. Renforcer la transparence de la commande publique et se donner des objectifs de progrès ;
2. Adopter une posture économique et sociale responsable en luttant contre le dumping financier et social et en respectant des engagements réciproques ;
3. Valoriser l'implication territoriale par la connaissance du savoir-faire local et des politiques locales ;
4. Innover dans ses pratiques d'achats et de commercialisation des offres pour donner toutes ses chances à l'achat local et favoriser le rapprochement de l'offre et de la demande ;
5. Faire de la dématérialisation des marchés publics un levier de performance de la commande publique ;
6. Agir ensemble en faveur de la professionnalisation des acteurs de la commande publique.

Afin de faire vivre ces engagements et à travers son partenariat avec la Région, l'association s'engage dans la réalisation d'un observatoire de la commande publique. De nouveaux partenaires rejoignent alors ce projet dès 2015 (FEDER ; Caisse Des Dépôts et Consignations (CDC) et des partenaires techniques : entreprises CGI ; MGDIS, OpendataSoft, Medialex). L'enjeu est également de convaincre de plus en plus d'adhérents, acheteurs publics mais également des personnes physiques ou entreprises intéressées au sujet. Actuellement l'association compte une soixantaine d'adhérents qui cotisent tous entre 30 euros et 5 000 euros par an. L'association fonctionne avec une équipe de bénévoles, sans permanent, un bureau et un conseil d'administration respectivement de 4 et 8 membres.

b. Maximilien, le portail des marchés publics franciliens



Il s'agit au départ d'une volonté de la Région Ile de France et de la Ville de Paris qui, au titre de la compétence développement économique, souhaitent simplifier la vie des

entreprises face à la réglementation des marchés publics. Une démarche partenariale née en 2008, puis une association de préfiguration en 2011, un GIP⁶⁵ est finalement constitué début 2014.

Maximilien porte un double enjeu :

- « rendre les marchés publics plus accessibles aux entreprises et notamment les TPE/PME en leur proposant des services gratuits ;
- développer les usages numériques au sein des services publics locaux et des entreprises dans le but d'impulser l'e-administration par le biais des marchés publics. »⁶⁶

A l'origine 11 membres fondateurs composent le GIP. Aujourd'hui, il compte 210 adhérents de natures juridiques diverses mais tous acheteurs publics, et pour la plupart engageant d'importants volumes d'achats. Les entreprises adhèrent au GIP mais à titre gratuit, ce qui en fait de simples mais essentiels utilisateurs.

L'adhésion annuelle, entre 150 et 2 000 euros suivant la taille de la collectivité, permet une ressource propre au GIP et ainsi préserve son autonomie vis-à-vis de ces financeurs (en 2017, 38 % des recettes proviennent de contributions des membres)⁶⁷. Sur certains projets, le Fond Social Européen ou la Direccte⁶⁸ participent aux financements.

La gouvernance du GIP est partagée entre l'Assemblée Générale et le Conseil d'Administration, constitué des 11 membres fondateurs et d'adhérents organisés par collèges. Une instance économique et sociale, à voix consultative, se réunit annuellement. Les syndicats professionnels, Chambres Consulaires et autres représentants du monde des entreprises y siègent.

En 2015, la mission de Maximilien concerne d'abord le volet numérique de la commande publique. Par la suite les volets environnementaux et sociaux entrent dans leurs activités. Par exemple, en lien avec la DRIEA⁶⁹, ils travaillent sur les familles d'achat. La Direccte Ile de France les sollicite également pour contribuer au développement des clauses sociales (objectifs du PNAAPD⁷⁰). Maximilien a d'ailleurs été récemment missionné par la Préfecture de Région pour réaliser un observatoire sur les clauses sociales afin d'objectiver leurs répercussions en terme d'emplois. Deux grands projets sont ciblés, le Paris-Express et les Jeux Olympiques 2024.

⁶⁵ Groupement d'Intérêt Public

⁶⁶ <http://www.maximilien.fr/le-gip-maximilien/les-projets-du-gip/>

⁶⁷ Donnée issue du rapport d'activités 2017 du GIP

⁶⁸ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi

⁶⁹ Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile de France

⁷⁰ Plan national d'action pour des achats publics durables

Par leur proximité avec les Ministères, les équipes de Maximilien (8 salariés), peuvent participer à des groupes de travail nationaux comme par exemple avec la mission Etalab⁷¹ ou l'ADEME⁷². Il est à noter que le programme Decant⁷³ a été porté au niveau national par l'ancien Directeur Général de Maximilien. Et l'actuel est l'ancien directeur de eBourgogne.

De grands donneurs d'ordre mènent en parallèle des politiques publiques complémentaires telles que la Ville de Paris avec son schéma parisien de la commande publique responsable, la Région Ile de France avec son schéma de promotion des achats responsables ou le département Val de Marne avec ses guides « commande publique : comment mieux travailler ensemble ».

c. Ebourgogne : Territoires Numériques Bourgogne – Franche-Comté



Né en avril 2007 à l'initiative de la Région, de ses quatre départements et de la Préfecture de Région, ce GIP régional a pour principale mission la simplification et la modernisation des administrations. Son ancêtre est la première plateforme de dématérialisation des marchés créée en 2005.

Leur service de salle des marchés⁷⁴ représente leur principale activité. Ils en exercent néanmoins deux autres, l'une relative au développement économique et l'autre à du e-services pour les citoyens.

En Bourgogne il existe près de 3700 collectivités dont de très petites dans des territoires ruraux. L'enjeu de mutualiser les moyens de la numérisation des services liés aux marchés est donc d'abord une assurance d'égalité des territoires. Ensuite, et déjà à

⁷¹ La mission Etalab fait partie de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), dont les missions et l'organisation sont fixées par les décrets du 20 Novembre 2017. Cette mission d'ouverture et de partage des données publiques ("Open Data") est pilotée, sous l'autorité du Premier ministre.

⁷² L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) français créé en 1991. Il est régi par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990¹ (publié au JO du 22 décembre 1990) et le décret n° 91-732 du 26 juillet 1991² (publié au JO du 28 juillet 1991). Il est placé sous la tutelle des Ministères chargés de la Recherche et de l'Innovation, de la Transition écologique et solidaire, de l'Enseignement supérieur.

⁷³ Développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) est un programme piloté par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

⁷⁴ En 2005, en réponse à un appel à projet, ils deviennent la première plateforme de marchés publics

l'époque, alors que l'investissement est porté par la Région, des spécifications de l'outil sont proposées par les acteurs économiques de type chambres consulaires et syndicats professionnels afin de s'assurer de répondre à un réel besoin.

Régulièrement et à l'initiative des grands donneurs d'ordre, des rencontres ont lieu dans les territoires afin de faire se parler l'offre et la demande.

Un dispositif « Loc'halles » a été testé il y a quelques années à la demande de la Région. L'objectif était de favoriser les circuits courts alimentaires. Ce dispositif est maintenant fermé faute d'une dynamique satisfaisante qui ne pouvait être travaillée par les équipes d'eBourgogne, ceci n'étant pas leur cœur de métier. Sur ce sujet de filières agroalimentaires locales, la Région a néanmoins relancé une autre solution de son côté.

A ce jour, le GIP compte 1450 adhérents⁷⁵, tous acheteurs publics. Ainsi, leurs contributions assurent 60 % des recettes, le reste étant financé par les membres fondateurs.

Une équipe de 15 personnes permet un travail de proximité dans les territoires⁷⁶. Cette présence est renforcée par un centre d'appels mis en place dans le cadre du Partenariat Public Privé (PPP) signé lors de la naissance du GIP.

Trois instances de gouvernance cohabitent au sein du GIP et sont les suivantes : une assemblée générale, un conseil d'administration et d'orientation stratégique, et un comité de gestion.

Avec une expérience de 10 ans, le GIP mise donc sur la qualité de conseil et d'accompagnement ainsi que la diversité des services numériques qu'il met à disposition des entreprises et de ses adhérents. Le service est gratuit pour les entreprises qui visitent ainsi massivement leur plateforme. En 2010 leur action a été évaluée et a démontré les économies de fonctionnement réalisées par les membres.

Des membres de Maximilien, eBourgogne et Megalis siègent ensemble au sein de l'INP⁷⁷ à Paris. Pour les équipes d'eBourgogne c'est ainsi l'occasion de faire remonter les besoins et remarques des territoires ruraux. Ces connexions leur permettent aussi de mutualiser certaines productions.

⁷⁵ Dont beaucoup de très petites communes

⁷⁶ Un ambassadeur par département est l'interlocuteur de proximité pour les adhérents.

⁷⁷ Instance Nationale Partenariale du programme DECANT (Développement Concerté de l'Administration Numérique Territoriale)

d. Toulouse et sa Métropole, le Small Business Act à la Toulousaine



La Ville et la Métropole de Toulouse, organisées en service commun de la commande publique, ont adopté une charte des marchés publics en octobre 2014 ayant pour objectif d'« être un levier de développement économique pour les PME »⁷⁸. Cet engagement de campagne électorale, au regard d'une situation économique tendue pour le territoire, a pris un essor certain grâce à une structuration significative des services liés à la commande publique. Cette charte de Small Business Act, réalisée en concertation avec les acteurs économiques, regroupe 7 engagements qui sont les suivants :

- Garantir la performance de l'achat
- Développer l'achat durable
- Encourager l'achat responsable
- Simplifier, dématérialiser
- Améliorer les conditions d'exécution des marchés
- Améliorer la relation fournisseurs et la maîtrise des risques
- Soutenir l'innovation et accélérer la croissance sur les marchés de la Smart City

A ce jour, 17 donneurs d'ordre sont engagés dans cette démarche, les collectivités ayant mobilisé leurs satellites⁷⁹.

La démarche est évaluée chaque année sur la base d'indicateurs de suivi actualisés et fonction des éléments suivants : attributaires des marchés (PME ou autres), localité des entreprises (métropole, département, région...), délais de paiement, périmètre des donneurs d'ordre, montant des marchés attribués. Parmi les indicateurs mis en place, figure également le suivi des heures d'insertion réalisées dans les marchés publics. Le travail sur les clauses d'insertion est historique et confié à une mission spécifique « Toulouse Métropole Emploi », l'équivalent d'une Maison de l'emploi. A ce jour, environ 95 % des procédures sont dématérialisées.

Une direction de la commande publique renforcée par une mission pilote déconcentrée dans les services et formée aux techniques d'achats assure la mise en

⁷⁸ <https://www.toulouse-metropole.fr/collectivite/marches-publics/charte-des-marches-publics>

⁷⁹ Définition de satellites : il s'agit de l'appellation désignant les organismes partenaires des collectivités tels que des établissements publics dans lesquels elles peuvent être actionnaire ou collectivité de référence.

application de la politique d'achat des deux collectivités. Cette mission, qui vient de fusionner avec le service des marchés, anime également un réseau d'acheteurs.

Un service de proximité, assuré par la direction et bénéficiant d'une hot line dédiée, permet la prise de rendez-vous pour les entreprises. Un guide à destination des entreprises pour apprendre à maîtriser la réponse aux marchés publics est disponible en ligne. Enfin, des journées d'échanges et des réunions d'informations ont lieu au moins une fois par an et sont l'occasion de présenter la programmation annuelle des achats à venir.

Pour les acteurs économiques, les mesures plébiscitées dans le Small Business Act à la toulousaine sont les suivantes :

- le versement d'une avance de 30 % sans constitution de garantie financière. Ceci permet de favoriser l'accès des PME aux marchés publics en les dotant d'une trésorerie suffisante ;
- les efforts effectués pour raccourcir les délais de paiement.

Nous relevons la complémentarité avec les actions de la Région Occitanie. En effet, celle-ci, dans le cadre du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), a constitué un collège des acheteurs publics à l'échelle régionale. Il s'agit d'aller progressivement vers une plateforme commune d'acheteurs. La Préfecture et les chambres consulaires sont également parties prenantes de ce collège auquel la CCI⁸⁰ dédie une personne à l'animation.

Depuis 2017, la Région joint à chaque consultation une charte de l'achat socio-économique et environnemental responsable, engagements réciproques entre l'acheteur et les attributaires. Elle publie également la programmation annuelle de ses marchés de travaux.

Le Maire-Président de Toulouse et Toulouse Métropole étant Président de France Urbaine, les agents Toulousains ont toujours été investis dans le groupe de travail commande publique de cette association dans le but de partager leurs bonnes pratiques. Ils sont également présents au sein de la mission Etalab.

⁸⁰ Chambre de Commerce et d'Industrie

e. L'Outre-Mer



Bien qu'il s'agisse d'un cas particulier et non transposable en France métropolitaine, en tout cas en l'état actuel des textes, il nous a semblé important de présenter en quelques mots le Small Business Act ultramarin. En février 2017, les parlementaires Français ont adopté un « vrai » Small Business Act pour l'Outre-Mer. Devant la spécificité territoriale de ce département et les difficultés subies par ses entreprises du BTP (Bâtiment et Travaux Publics)⁸¹, la loi « Egalité Réelle » leur permet désormais de pratiquer la préférence locale en faveur de leurs PME, en leur réservant jusqu'à un tiers de leurs marchés, dans la limite de 15% du montant annuel moyen des marchés du secteur économique concerné.

Avant cela et dès 2016, une association loi 1901 est née à l'initiative de 14 organisations professionnelles afin de proposer une charte de Small Business Act. Voici la présentation de ce qu'ils appellent la stratégie du bon achat⁸² :

« ENTREPRISES ET TERRITOIRE, UN DESTIN COMMUN :

A tous ceux qui opposent les entreprises aux territoires, le public au privé, le général au particulier, le social à l'économique, les villes aux campagnes, les petites actions aux grands projets, le court terme au long terme, le passé au futur, la croissance des profits au développement des hommes... »

- Axe 1 – Anticipation : dialoguer et se connaître mutuellement, préparer les entreprises

A1 – Informer les entreprises

A1 – Faciliter l'acte de candidature

- Axe 2 – Adaptation : dimensionner administrativement les marchés et alléger la

⁸¹ « Le mécanisme ainsi mis sur pied répond à un besoin criant, comme le montrent quelques chiffres livrés par Gélita Hoarau, sénatrice (CRC) de La Réunion. Sur cette île, « la commande publique représente 90 % du chiffre d'affaires du BTP. Ce pourcentage est similaire dans les autres régions d'outre-mer. Or ce secteur a enregistré une baisse de 15 % des consultations en 2014. [...] A La Réunion, les TPE représentent près de 90 % du tissu économique et constituent un vivier important pour ce qui concerne l'emploi ». De plus, indique Guillaume Arnell, sénateur (RDSE) de Saint-Martin, « les entreprises de TP ultramarines subissent une concurrence asymétrique. D'un côté, l'application des règles de passation des marchés publics les prive de contrats ; d'un autre côté, leur isolement géographique ou les normes protectionnistes des États voisins ne leur permettent pas de bénéficier des mêmes débouchés que les PME continentales ». extrait de <https://www.lemoniteur.fr/article/marches-publics-un-quota-pme-enfin-instaure-outre-mer-34242921>

⁸² <https://sba974.com/qui-sommes-nous-2/>

trésorerie des entreprises

A2 – Adapter les marchés

A2 – Alléger la trésorerie des entreprises

- Axe 3 – Ancrage territorial : valoriser les savoir-faire locaux par la commande publique au bénéfice du territoire

A3 – Favoriser le développement des filières locales

A3 – Favoriser le développement durable

Il est prévu d'évaluer les acteurs signataires de cette convention pour vérifier que leurs engagements soient bien réels.

Le 12 avril dernier a eu lieu une grande journée du territoire à l'initiative de l'association et des collectivités territoriales (Ville de Saint Denis, le Département, la Région) pour une commande publique accessible. Plus de 300 participants ont répondu présents.

Leur mission se rapproche de celle de la Breizh Small Business Act, avec laquelle ils ont d'ailleurs signé une convention de partenariat.

f. Les Régions et le Small Business Act : Normandie, Provence Alpes Côtes d'Azur, Rhône Alpes Auvergne et Ile de France :

Plusieurs Régions ont récemment adopté une charte Small Business Act, fin 2016 pour les deux premières, mars 2017 pour l'Île de France et octobre 2017 pour Auvergne Rhône Alpes.

Bien que nous ne puissions développer les objectifs de la Région Provence Alpes Côtes d'Azur puisque la charte n'est pas disponible au grand public, les communiqués et les échos de presse font tous référence à des engagements similaires entre les initiatives et qui sont les suivants :

- le recours à l'apprentissage ;
- la dématérialisation et la simplification des procédures ;
- la lutte contre le travail détaché ;
- les avances de trésorerie⁸³ ;
- l'identification des offres anormalement basses ;

⁸³Les plafonds affichés sont les suivants : 20 % en Normandie, jusqu'à 30 ou 50 % pour l'Île de France, jusqu'à 30 % en Auvergne Rhône Alpes

- l'attention au délai de paiement des fournisseurs.

Par ailleurs, hormis l'Ile de France, les trois autres régions affichent littéralement une revendication de « préférence régionale »⁸⁴.

L'Ile de France rappelle dans sa délibération porteuse de son Small Business Act qu'elle travaille également à ces objectifs avec les partenaires économiques actifs dans le GIP Maximilien.

Des fédérations professionnelles, Fédération Française du Bâtiment (FFB), Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB), Fédération Régionale des Travaux Publics (FRTP), Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM) de Normandie, ont également signé la charte normande. Et dans cette région d'autres collectivités territoriales adhèrent à la démarche comme le bloc communal Caen - Caen la Mer par exemple.

g. Nantes, Lyon, Lille et Grenoble, des villes identifiées pour leurs initiatives

Depuis 2011 Nantes Métropole travaille avec son territoire et ses satellites dans une démarche globale de montée en compétences sur les politiques de responsabilité sociale et environnementale des entreprises. L'entrée et la finalité ne sont pas forcément l'accès à la commande publique du territoire mais la démarche y contribue et il nous paraît intéressant de relever ici cette initiative singulière qui encourage à développer les échanges entre acteurs publics et privés en faveur de la durabilité du territoire. Il s'agit en fait d'une plateforme RSE (responsabilité sociétale des entreprises) qui bénéficie de financements et est pourvue d'un comité d'orientation qui prend les décisions. Ce dernier est constitué de 5 collèges (entreprises, institutions, syndicats de salariés, académiques, associations) avec 1 voix par collège. Les valeurs portées sont les suivantes : Territoire, Collaboration, Transparence, Expertise, Responsabilité.

En 2014, les villes de Nantes et Lyon ont élaboré le guide Buydis ayant pour objectifs de lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité dans le cadre de la

⁸⁴ « La préférence régionale n'est pas un interdit, c'est une exigence » Christian Estrosi dans https://www.lesechos.fr/03/11/2016/lesechos.fr/0211458458062_paca---estrosi-esquisse-la-preference-economique-regionale.htm

« - Faire de la préférence régionale un enjeu partagé par l'ensemble des collectivités normandes » : <https://www.normandie.fr/la-nouvelle-politique-regionale-dappels-doffre-au-service-de-leconomie-normande> « 17 Propositions pour la Préférence Régionale » sous titre de la charte ARA

commande publique.

La ville de Grenoble est reconnue par le CESE (Conseil Economique, Social et Environnemental) pour ses objectifs volontaristes concernant le SPASER⁸⁵ : « A l'heure actuelle, seules 3 à 7 % des collectivités concernées ont répondu à cette obligation et d'autres ont engagé le processus. Cependant, des collectivités à l'instar de la ville de Grenoble ont adopté ce type de schéma alors même qu'elles n'y sont pas contraintes légalement. »⁸⁶

Par ailleurs, depuis 2017, Grenoble et sa Métropole, avec leurs satellites, proposent des journées de rencontre sur la commande publique responsable et innovante. La première session a réuni plus de 500 inscrits. Des outils tels que la présentation de la programmation des achats de l'année et un réseau de donneurs d'ordre publics ont alors été mis en place.

La Métropole de Lille a quant à elle été primée en 2017 pour sa stratégie de dématérialisation des marchés publics ancrée sur le territoire, au profit des entreprises et communes : « un partenariat fort avec le monde économique local (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers et de l'artisanat, Fédération française du bâtiment, Fédération régionale des travaux publics, etc.) au travers de démarches de sensibilisation ; la mise en place pour 2018 d'un accompagnement des communes au travers d'une véritable ingénierie publique territoriale de la dématérialisation. »⁸⁷.

h. Conclusion : deux grandes typologies de cas

Pour terminer notre revue d'identité, il est important de préciser que lors de notre recherche nous avons constaté que de multiples chartes type Small Business Act ont été conclues depuis 2014 et notamment en 2017. Une dizaine de départements et plus rarement des Préfectures sont initiateurs de telles démarches. Nous avons fait le choix de ne pas retenir les démarches restant isolées de réels projets structurés ou n'impliquant pas d'autres acheteurs. En effet, sans compétence de développement économique et isolées d'autres collectivités, de telles initiatives se coupent des objectifs de production d'intelligence territoriale ouverte et partagée par la mise en réseau.

⁸⁵ Schéma de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables

⁸⁶ LEXCELLENT, Patricia. *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, CESE séance du 27 mars 2018, 90p.

⁸⁷ <http://www.lillemetropole.fr/mel/espace-presse/communiques-de-presse/trophees-de-la-commande-publique.html>

A première vue, les cas observés peuvent être regroupés en deux grandes familles.

- La première regroupe les projets basés sur la facilitation d'accès à la commande publique et à une large diffusion des bonnes pratiques, souvent sous la forme de plateformes numériques tels que Maximilien et eBourgogne.
- La deuxième regroupe quant à elle les projets de Small Business Act, détaillés par une charte d'engagements et davantage centrés sur la performance économique de l'achat.
- Enfin, peuvent être sortis de l'étude certaines initiatives non abouties en projets collaboratifs structurés entre acteurs de la commande publique, ou comme à Nantes, avec une cible qui est autre que la commande publique ou comme à Lille, qui ne couvre pas toute la dimension responsable de l'achat.

2. Caractéristiques des projets phares

Après cette première étape de revue d'identité, nous proposons de retenir 4 cas appartenant aux 2 typologies observées. Ceux-ci couvrent au moins certains axes de notre objectif politique de commande publique responsable au service du territoire. Par ailleurs, leur mise en œuvre relève d'un projet disposant de réels moyens pour sa mise en application. La question des moyens fait en effet écho à notre introduction, nous rappelant que les budgets des collectivités locales sont contraints. L'existence d'un modèle économique sera donc d'autant plus appréciée.

Aussi, nous ne retiendrons pas les cas régionaux de Small Business Act. En effet, comme nous l'évoquions précédemment, soit les initiatives restent isolées d'un projet global, soit elles ne concernent qu'un seul acteur public, soit elles sont trop peu documentées⁸⁸.

Par ailleurs, le cas de l'Île de France est d'ores et déjà couvert à travers celui du GIP Maximilien.

Il est proposé de ne pas retenir le cas de l'Outre-Mer car il bénéficie depuis quelques mois d'une législation spécifique et sur-mesure. En effet, s'il est intéressant de

⁸⁸ Seulement des coupures de presse sont disponibles pour PACA. Les chartes ARA et PACA ne sont pas en libre accès.

pouvoir exposer un cas qui présente l'originalité d'être à l'initiative d'un groupement d'organisations professionnelles, il est plus compliqué de le comparer aux autres dans sa capacité à répondre à des enjeux pour lesquels les règles du jeu diffèrent. Par ailleurs, le fait qu'il s'agisse d'un territoire insulaire introduit une nouvelle singularité qui vient affecter les phénomènes de mise en réseau des acteurs, le rapport à l'identité culturelle locale ainsi que le contexte économique et social particulièrement alarmant.

Nous avons pu nous entretenir par téléphone avec des représentants des 4 projets nationaux retenus et qui sont les suivants : le Breizh Small Business Act, Maximilien, eBourgogne et le Small Business Act Toulousain. Ces interviews ont permis de compléter qualitativement nos données et ainsi d'affiner notre étude.

a. Profils des projets retenus

Un premier tableau rappelle les identités de chaque projet.⁸⁹

Nous pouvons constater que les projets sont la plupart du temps initiés par les collectivités territoriales. Le cas du Breizh SBA présente l'originalité d'être le fruit d'une impulsion issue de la société civile. Néanmoins et comme nous l'avons précisé plus tôt, l'une de ses fondatrices est issue du secteur public et connaît bien les enjeux de la commande publique.

Le périmètre d'activités des projets est le plus souvent à l'échelle du territoire régional, qui correspond à celui de la collectivité territoriale cheffe de file en matière de développement économique.

Les objectifs initiaux des projets sont quant à eux étroitement liés à leur date de création. Ainsi, les 2 projets les plus anciens, datant de la fin des années 2000⁹⁰, se sont structurés autour des compétences d'aménagement numérique des territoires⁹¹. Le projet Breizh SBA, créé en 2010, cible spécifiquement la commande publique et introduit la notion de rencontre entre ses acteurs. A cette époque, il est peut-être plus facile de parler de rapprochement « acheteurs-entreprises » lorsqu'on est une structure privée ne craignant pas les risques de favoritisme. On peut ainsi lui reconnaître l'innovation en la matière.

⁸⁹ Cf *Annexe 9* : Tableau reprenant les identités des 4 projets

⁹⁰ Il s'agit de eBourgogne et Maximilien.

⁹¹ A cette époque il s'agissait précisément du développement des réseaux numériques.

En outre, tous les projets portent le développement économique comme objectif initial, que ce soit spécifiquement lié à la commande publique ou pas. Bien sûr, même si certains projets n'affichent pas la commande publique comme objectif initial, ils en traitent tous depuis leur création.

Annexe 9 : Tableau des identités des cas retenus à l'étude

Identités des Projets	Breizh SBA	Maximilien	eBourgogne	Toulouse SBA
Type d'initiateurs	Personnes physiques	Collectivités Territoriales	Collectivités Territoriales + Administration d'Etat	Collectivités Territoriales
Territoire	Région	Région	Région	Metropole
Date de création	2010	2008	2007	2014
Objectifs politiques initiaux	Rencontre entre professionnels du secteur privé et du secteur public Actions en faveur de la CP	Accès des entreprises à la CP Développement usages numériques	Développement usages numériques Développement économique	Accès des entreprises à la CP Développement économique

b. Caractéristiques des objectifs d'une Commande Publique Responsable au service de son territoire

Dans un premier temps, nous avons construit un tableau identifiant les caractéristiques de chacun des projets en fonction de nos propres objectifs politiques.⁹² Puis dans un second temps, et d'après les résultats obtenus, nous avons comparés les 4 projets sur une matrice à double entrées.⁹³

L'axe 1, celui de l'autonomie, résulte des contraintes exercées par l'environnement et notamment par l'Etat avec la perte d'autonomie des collectivités territoriales et la baisse drastique de leurs moyens.

L'axe 2, reprend les 4 piliers de la commande publique responsable et constitue la colonne vertébrale de notre projet.

⁹² Cf Annexe 10 : Tableau des objectifs politiques d'une commande publique responsable au service de son territoire

⁹³ Cf Annexe 11 : Matrice des objectifs d'une commande publique responsable au service de son territoire

Voici quelques points d'attention issus du couple n°1 « tableau/matrice » :

Au sujet de l'axe 1, nous remarquons que tous les projets s'organisent pour mutualiser leurs ressources. Cela se concrétise par un véhicule juridique à but non lucratif⁹⁴ sauf pour le projet toulousain réunissant moins d'acheteurs. Les structures créées doivent ainsi permettre d'accueillir des acteurs publics comme privés, pouvoir recevoir des subventions, des avantages en nature, et se financer elles-mêmes notamment par la capacité de facturer des services ou des adhésions.

eBourgogne et Maximilien se détachent du lot sur la partie ressources humaines du projet. En effet, Breizh SBA ne dispose pas assez de ressources financières pérennes pour embaucher. Enfin, Maximilien devance eBourgogne puisque ce dernier termine son PPP et cela demandera une adaptation de son modèle économique.

Concernant l'axe 2, la partie économique est nettement la plus développée avec une riche palette d'outils à disposition. Ceux-ci se recoupent d'ailleurs entre les différents projets.

La politique d'insertion est davantage travaillée que celle de l'environnement. Ceci peut s'expliquer par l'existence dans le code des marchés d'outils cadrés⁹⁵. C'est, par opposition, ce qui fait le point faible des outils consacrés à l'aspect environnemental : les acheteurs n'ont pas de moyens techniques pour les mettre en œuvre car ils sont souvent trop complexes à mesurer. Ainsi, Breizh SBA a peut-être trouvé la solution intermédiaire, celle de nouer des partenariats pour faciliter la mise en œuvre des critères environnementaux⁹⁶.

Quant à l'aspect démocratique, l'Open Data permettra peut-être enfin de le faire exister dans la commande publique.

⁹⁴ Le GIP permet de mutualiser des moyens destinés à l'intérêt général. Ses membres publics doivent représenter la majorité des droits de vote et il est soumis à la réglementation des marchés publics. Le statut associatif quant à lui n'est pas contraint par le droit public. Néanmoins le GIP présente un avantage pour les entités publiques puisqu'elles n'ont pas besoin de mettre le GIP en concurrence pour lui confier ses missions d'intérêt général. Il s'agit d'une gestion appelée « in house ». Ainsi, le contrôle exercé est le même que sur les propres services de la collectivité.

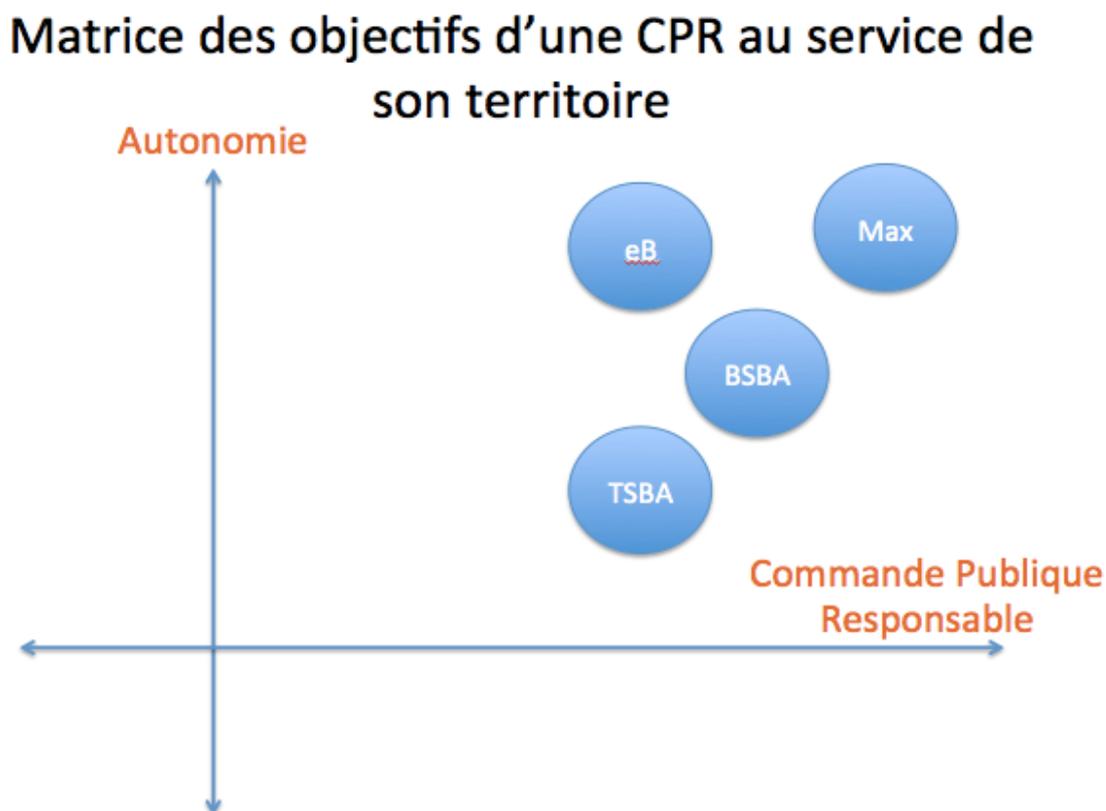
⁹⁵ Les moyens de mettre en place et piloter une clause d'insertion sont cadrés et largement partagés.

⁹⁶ BSBA recourt au label *Produit en Bretagne* qui est également un des tous premiers adhérents du BSBA

Annexe 10 : Tableau des objectifs d'une commande publique au service de son territoire

Nos Objectifs politiques	Objectifs détaillés	Breizh SBA	Maximilien	eB	Toulouse SBA
Autonomie	Véhicule juridique	Association loi 1901	GIP	GIP	Service mutualisé
	Type d'Adhérents	60 tous types	210 acheteurs	1450 acheteurs	17 acheteurs
	Ressources Humaines	Bénévolat	8 salariés + contrats projets	15 salariés + Engagements PPP	Mission expert acheteurs
	Ressources financières	Sur projets Sur investissement Adhésions payantes pour tous	Adhésions payantes pour les acheteurs Services gratuits pour les entreprises Subventions	60% adhésions payantes pour les acheteurs Gratuites pour les entreprises 40% subventions	Celles des Collectivités
	Ressources matérielles	Avantage en nature	Mise à disposition		Celles des Collectivités
Commande publique Responsable	Social		Clausier Observatoire des clauses sociales	Clausier	Une mission dédiée à l'insertion
	Environnementale	Travail avec le label <i>Produit en Bretagne</i>	Groupe de travail sur climat et CP	Loc'halles	
	Économique	Rencontres des acteurs de la CP	Programmation des achats	Sourçage	Avances de trésorerie
		Formation et accompagnement	Référencement fournisseurs Bourse à co- et sous-traitance	Formation et accompagnement MPS	Délais de paiement raccourcis MPS
			Sourçage Formation et accompagnement MPS Rencontres des acteurs de la CP		Rencontres acteurs de la CP Programmation des achats Guides pédagogiques Rdv entreprises
démocratique	Open data	Open data	Open data		

Annexe 11 : Matrice des objectifs d'une commande publique au service de son territoire



c. Caractéristiques des enjeux d'une Commande Publique Responsable au service de son territoire

Dans un premier temps, nous avons construit un tableau identifiant les caractéristiques de chacun des projets en fonction des enjeux identifiés à la lumière de notre première partie.⁹⁷ Puis dans un second temps, et d'après les résultats obtenus, nous avons comparés les 4 projets sur une matrice à double entrées.⁹⁸

L'axe 1 présente les caractéristiques pour parvenir à un projet collaboratif, telles que l'organisation en réseau, la présence du monde économique, le faire-savoir. Sont appelés « partenaires » les acteurs non membres du projet mais qui lui sont néanmoins liés.

⁹⁷ Cf Annexe 12 : Tableau des enjeux d'une commande publique responsable commande publique responsable au service de son territoire

⁹⁸ Cf Annexe 13 : Matrice des enjeux d'une commande publique responsable au service de son territoire

L'axe 2, fortement lié aux outils numériques et à l'ouverture des données concerne la capacité à produire de l'intelligence territoriale. Il prend également en compte la production d'indicateurs variés.

Voici quelques points d'attention issus du couple n°2 « tableau/matrice » :

En ce qui concerne le 1er axe, tous les projets portés par une structure dédiée font appel à des fonds européens. Breizh SBA crée quant à lui de plusieurs partenariats assurant des mises à dispositions (données, interface informatique) au service de ses missions.

Les instances de gouvernance sont assez classiques. Nous relevons l'effort de représentativité de leurs membres que font Maximilien et eBourgogne. En effet, les Conseils d'Administrations ou les Assemblées Générales sont organisés par collèges, en fonction de la population des acheteurs membres, voire par nature d'activité. En outre, Maximilien dispose d'une instance représentative du monde économique avec voix consultative à l'AG. Enfin, les travaux structurants intéressants les entreprises, telles que les chartes d'engagement, sont réalisés soit en consultation soit en co-construction avec elles.

Les structures autonomes sont toutes présentes sur les réseaux sociaux. La participation à des réseaux d'acheteurs est une constante. On retrouve également souvent les réseaux de l'insertion et de l'ESS. Des membres de chaque projet siègent dans des instances de travail de missions gouvernementales.

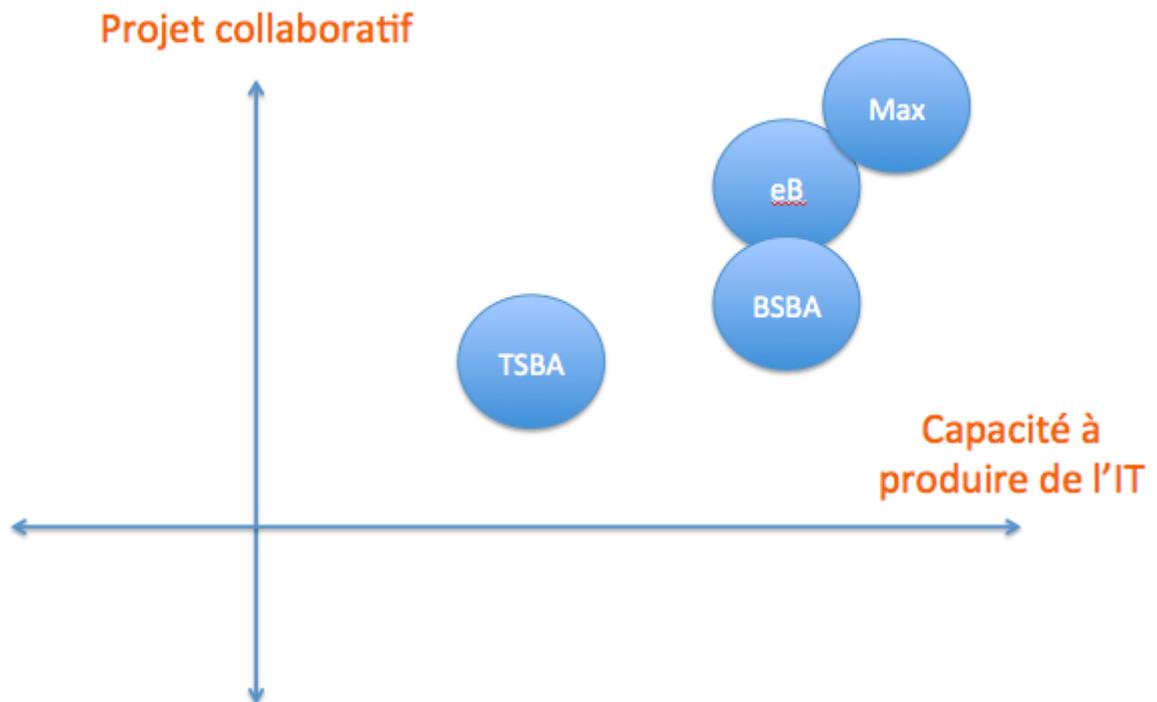
Au sujet de l'axe 2, chaque projet autonome possède une plateforme des marchés et s'est saisi de l'enjeu de l'Open Data. En revanche, aucun n'a encore produit d'indicateur relatif aux enjeux environnementaux. Les indicateurs en place sont davantage relatifs au pilotage interne des activités, en lien avec l'aspect économique ou le suivi des clauses insertion. Quant à l'interface commune entre Pôle Emploi et Maximilien, elle est à relever dans les pistes particulièrement intéressantes pour travailler la relation « emploi local » et « commande publique ». Enfin, on peut supposer que la création récente d'observatoires est fortement reliée au timing de l'obligation d'ouverture des données.

Annexe 12 : Tableau des enjeux d'une commande publique au service de son territoire

Enjeux	Outils	Breizh SBA	Maximilien	eB	Toulouse SBA
Projet collaboratif	Partenaires	région Bretagne, FEDER, CDC, entreprises CGI, MGDIS, OpendataSoft, Medialex	FSE Direccte Interface commune avec Pôle Emploi	FEDER	
	Gouvernance	un bureau de 4 personnes (président, VP, trésorier et secrétaire) CA 8 personnes	CA par collèges AG : 55% pour les fondateurs et 45% pour les adhérents	AG CA et d'Orientation Stratégique par collèges Comité de Gestion	
	Place des entreprises	Charte de la CP coproduite	Instance économique et sociale avec voix consultative à l'AG	Charte MOE soutenue par Fédérations professionnelles CINOV et du SYNTEC	Charte coproduite
	Réseaux	Réseaux des adhérents publics et privés Réseaux parisiens Réseaux sociaux	Réseaux Acheteurs Réseaux parisiens Réseaux SIAE et ESS Réseaux sociaux	Réseaux Acheteurs Réseaux parisiens Réseaux sociaux	Réseaux parisiens Réseaux acheteurs régionaux Réseaux SIAE et ESS Réseaux France Urbaine
	Présence sur le web	Site web Twitter Linkedin Facebook	Twitter Linkedin Youtube Flickr Site web	Twitter Linkedin Site web	Site web de la Ville
Capacité à produire de l'IT	Plateforme informatique	Observatoire de la CP	Plateforme des marchés Observatoire de la CP	Plateforme des marchés	Portail des marchés
	Open data	Plateforme Open Data	Plateforme Open Data	Plateforme Open Data	
	Indicateurs	Poids économique de la CP En cours lié à l'opportunité Open Data	Sur l'emploi Pilotage de l'activité marché En cours lié à l'opportunité Open Data Poids économique de la CP	Pilotage de leur activité En réflexion liée à opportunité Open Data Data-visualisation	Économiques Clause sociale Pilotage de leur activité

Annexe 13 : Matrice des enjeux d'une commande publique au service de son territoire

Matrice des enjeux d'une CPR au service de son territoire



3. Conclusion : l'apparition d'un modèle théorique

Nous proposons d'utiliser un canevas de modèle d'affaire pour formaliser les résultats de notre travail⁹⁹.

En résumé, les principales conclusions introduisent un modèle théorique ayant pour cœur une plateforme des marchés assurant la performance de l'acte d'achat pour les acheteurs et la performance de la réponse aux marchés pour les entreprises.

Les options complémentaires d'observatoire de la commande publique et de gestion de l'Open Data promettent d'être clés pour l'évolution du modèle économique basé sur la création de valeur via la plateforme multi-faces (acheteurs-entreprises-contrôleurs). En effet, la professionnalisation autour des métiers du data-mining ouvrirait une opportunité d'autonomisation du modèle économique en augmentant les revenus d'adhésions et de subventions par ceux d'une offre freemium d'exploitation de la donnée.

L'appartenance à des réseaux multiples ressort également comme une activité créatrice de richesse.

Côté financement, les fonds européens et les subventions régionales sont à mobiliser. A terme, des partenariats structurants tels qu'avec la CDC semblent opportuns¹⁰⁰.

Des partenariats thématiques méritent d'être menés notamment avec le monde de l'ESS mais également avec des acteurs à même d'éveiller la pratique des outils environnementaux. En effet, l'aspect environnemental apparaît comme le parent pauvre de cette étude de terrain alors que la palette d'outils au service des enjeux économiques semble quant à elle mûre.

Enfin, la structure porteuse, à but non lucratif, doit pouvoir permettre la représentativité de tous. Les enjeux de contribution de tous les acteurs de la commande publique, y compris les usagers-habitants, doivent être anticipés.

Notre modèle théorique est maintenant dessiné. Cependant il demande à être enrichi et mis en mouvement pour être intégré aux spécificités de chaque territoire et à

⁹⁹ Cf *Annexe 14* : Modèle d'affaire pour une commande publique responsable au service de son territoire

¹⁰⁰ Pour rappel la CDC a mis en place le baromètre de la commande publique à l'échelle nationale. Leur activité de banque des territoires finance les projets de développement durable et d'attractivité des collectivités territoriales.

même d'anticiper les changements. Comment renforcer notre projet, le faciliter, le personnaliser et éviter les pièges ?

Nous proposons une discussion à ce sujet en regard de notre problématique pour une commande publique responsable effectivement au service de son territoire.

Annexe 14 : Modèle d'affaire pour une commande publique responsable au service de son territoire

Partenaires clés	Activités clés	Proposition de valeur	Relation client	Segments clients
Représentants des entreprises (pour mobiliser leurs réseaux et travailler les filières) CDC (échanges de bonnes pratiques + financement) Satellites (faire levier pour attirer les entreprises par le volume d'achat) Observatoire des achats responsables (échanges de bonnes pratiques) Réseaux ESS et SIAE (acquisition de données spécifiques) Universités-recherche (acquisition d'outils environnementaux)	Exploitation de la donnée Gestion de la plateforme Animation de réseau Accompagnement acheteurs Lobbying parisien Partenariat outils environnementaux	Performance de l'acte d'achat / réduction de risques dans les relations entreprises (pilotage des objectifs politiques, augmentation de l'offre...) Performance dans la réponse aux marchés (Réduction du coût de réponse aux marchés, regroupement de la demande, développement d'activité, innovation, nouveaux clients, se benchmarker, choisir ses clients, simplifier les actes de réponse aux appels d'offres) Pertinence du contrôle contrôler la bonne utilisation des deniers publics contrôler les aspects réglementaires	Accompagnement proximité (formation, animation de réseaux) Représentation (dans les instances parisiennes) Self service (consultation de données) Facilitation (plateforme ; MPS, veille)	Marché segmenté : Acheteurs publics (usagers/financeurs-acheteur/prescripteurs) Entreprises (usagers / acheteurs) Contrôleurs (habitants et organismes de contrôle) Plateforme multifaces
Ressources clés			Canaux de distribution	
Plateforme Humaines (accompagnement des acheteurs et informaticiens) Données Réseaux			Digitaux : plateforme + communication ciblée sur réseaux et site web + brochure Lieux ressources pour rencontres physiques Représentants des entreprises (sensibilisation) Membres fondateurs (notamment toutes les CT)	
Structure de coûts		Sources de revenus		
Modèle économique axé sur la création de valeur par la plateforme Coûts fixes (maintenance de la plateforme, salaires) Economies d'échelle côté acheteurs		2/3 Adhésions pour les membres (dépend du segment client) 1/3 Subventions Gratuit pour l'accès plateforme des entreprises (1/3 à terme) Freemium sur le data mining Moyens mutualisés des services des CT Mise à disposition Avantage en nature		

III. La commande publique responsable de demain, projections

Nous avons préalablement un objectif politique à remplir, celui de mettre en œuvre une commande publique responsable réellement au service de son territoire. Un objectif technique s'est par ailleurs invité au regard du contexte actuel, celui de bâtir un projet « résilient¹⁰¹ ». Pour ce faire il devra pouvoir démontrer une certaine autonomie financière.

Notre revue de littérature nous a permis de faire ressortir deux grands enjeux. D'une part la capacité à créer un projet collaboratif et par ailleurs un projet producteur d'intelligence territoriale.

Confrontons maintenant la réalité de notre modèle avec nos attentes issues des apports de la littérature spécialisée en la matière. Enfin, perfectionnons notre modèle d'éléments dynamiques, levons les freins et construisons un projet pour Grenoble et son territoire.

1. Les dessous des cartes d'un modèle théorique : investir les failles du système

a. La politique et la définition du besoin

La définition du besoin est la clef de l'acte d'achat. Nous avons donc pour but de nous concentrer sur cette étape du processus d'achat. Il ressort de notre modèle que l'on traite davantage de l'évaluation de l'acte d'achat que de la définition du besoin en elle-même.

¹⁰¹ Nous employons ce mot pour sous-entendre qu'aujourd'hui les projets initiés par le secteur public se doivent de résister aux chocs puisque leurs moyens financiers sont violemment, durablement, et de plus en plus contraints.

Ainsi, les services apportés par notre projet interviennent lors des étapes :

- d'évaluation, grâce à la production d'indicateurs ;
- et de mise en concurrence, grâce à la plateforme des marchés, lieu unique de rencontre de l'offre et de la demande.

En effet, ces deux étapes sont les plus sensibles du processus puisqu'elles dépendent de l'action d'autres acteurs que sont les entreprises. Ici, la plateforme joue donc un rôle d'intermédiaire, de facilitateur. Quant aux autres étapes du processus, moins délicates, elles sont laissées en gestion en interne aux administrations. Néanmoins, cela n'empêche pas que le projet puisse valoriser une activité de conseil et d'accompagnement sur ces étapes-ci, grâce à l'addition de bonnes pratiques permises par le réseau.

Mais revenons sur la définition du besoin. Il s'avère, dans la réalité, que les projets étudiés laissent à leurs collectivités territoriales membres le soin de cette étape car elle est en fait très politique.¹⁰² Il s'agit pour le projet d'interférer le moins possible avec les contenus des politiques de commande publique de ses adhérents, tout en se dotant des moyens de leurs réalisations. Ainsi, chaque donneur d'ordre reste libre et responsable de dicter ses propres objectifs politiques, de les délibérer puis de les traduire en critères techniques dans les cahiers des charges des marchés. Une structure dédiée pour porter le projet présente donc également l'avantage de laisser les étiquettes politiques à la porte, ce qui est moins possible avec un service mutualisé.

Bien entendu, à l'échelle d'un projet commun, des objectifs techniques partagés devront permettre la création d'un véhicule juridique dédié et la rédaction de statuts adoptés par tous. Une volonté de commande publique au service du territoire et de son économie possède a priori l'avantage d'être une volonté trans-partisane.

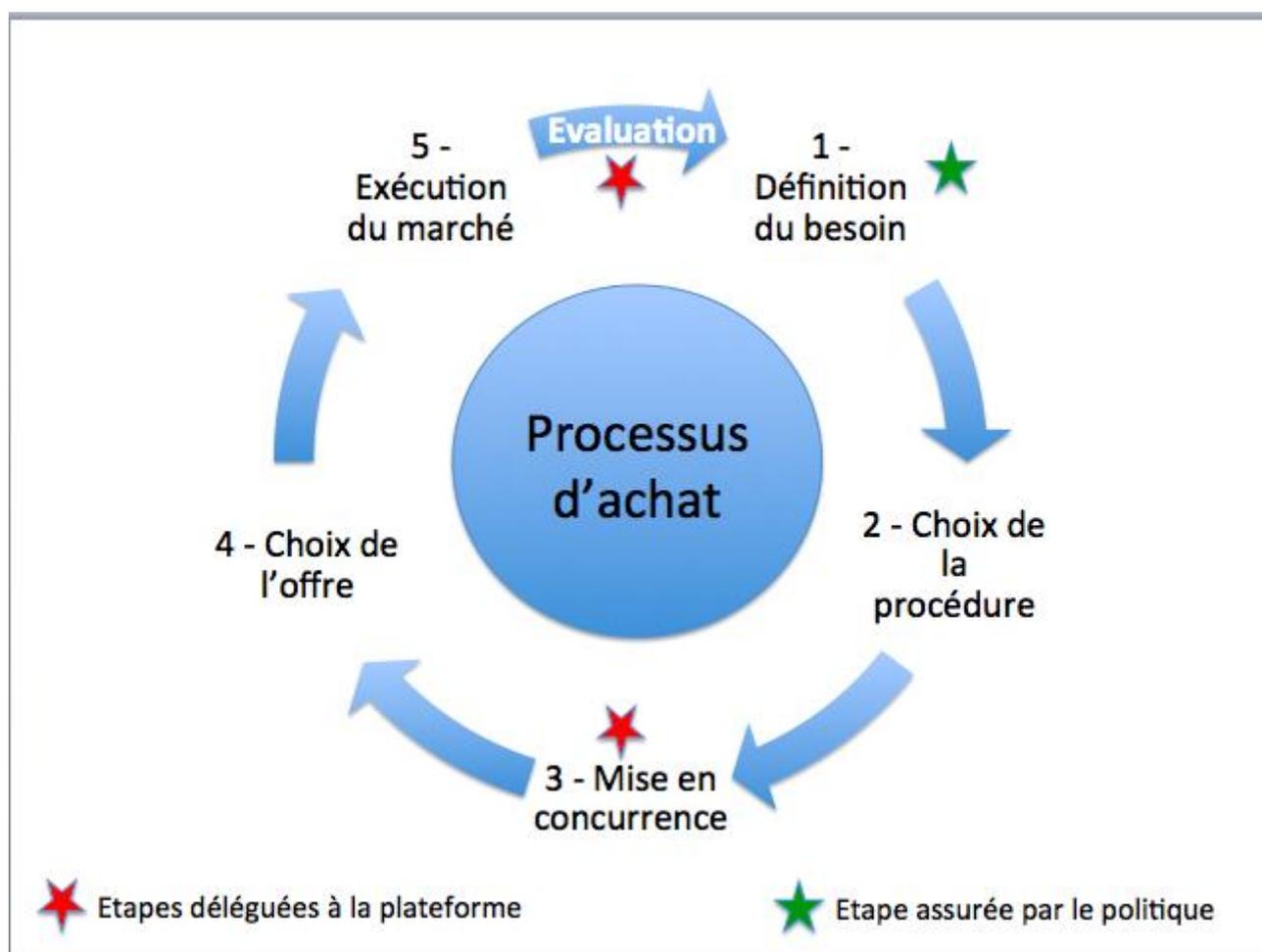
Dominique Vienne du projet réunionnais énonce l'idée ainsi : « *Le Small Business Act est un outil de démocratie économique et un pont entre projet économique et politique* ». ¹⁰³

C'est sans doute en préservant cette optique que la coopération public-privé pourra durablement s'installer.

¹⁰² Cf *Annexe 6* : Schéma des étapes du processus d'achat faisant figurer la répartition des rôles entre acheteurs – élu – plateforme

¹⁰³ Président de la CPME Réunion, du CESER et de l'Association SBA (Stratégie Bon Achat) Outre Mer

Annexe 6 : Schéma des étapes du processus d'achats



b. Une coopération public-privé

Comme nous avons pu le constater sur le terrain, la coopération public-privé a bel et bien lieu dans la pratique. Elle mériterait en effet, comme le proposait le chercheur Julien Viau, que les sciences de gestion s'y intéressent. Néanmoins, pour que le rapport gagnant/gagnant fonctionne, il nécessite des engagements réciproques. C'est finalement le rôle dont se sont dotés les Small Business Act des projets que nous avons étudiés, celui d'exposer les engagements de chacune des parties, comme une forme de contractualisation.

Cet enjeu collaboratif mériterait d'être creusé du point de vue des représentants des entreprises afin de bien définir les avantages qu'ils pourraient en tirer. Nous pouvons d'ores et déjà rappeler que la baisse des dotations de l'Etat s'applique également aux

chambres consulaires, et Bruno Lemaire l'a bien réaffirmé.¹⁰⁴ Il s'agit donc également pour ces chambres d'entamer une mutation afin de poursuivre leurs activités tout en absorbant leurs baisses de financement.

Par ailleurs, les représentants des artisans craignent l'ubérisation du système de devis gratuit. Ceci les couperait de leurs clients. Ainsi, un outil maîtrisé qui leur permettrait un référencement numérique constituerait pour eux un moyen de diminuer ce risque de perte de visibilité. Ce serait en tout cas un début de réponse au défi de l'intermédiation de demain.

Cette question du référencement est primordiale pour les toutes petites entreprises qui sont souvent des artisans ou entreprises de l'ESS. En effet, les marchés supérieurs à 25000€ qui sont donc concernés par la mise en concurrence ne constituent pas leur cible. Leur capacité de plan de charge leur permet seulement de répondre à de plus petits marchés attribués de gré à gré. Le projet de plateforme répond donc à leur demande de visibilité et de référencement leur permettant d'être contactés directement.

A l'heure de l'obligation de dématérialisation des marchés publics, la question de l'inclusion numérique des entreprises devra d'ailleurs être un point d'attention. Voici donc encore un sujet de collaboration entre les sphères publique et privé, celui d'accompagner les acteurs dans cette transition.

¹⁰⁴ 400 millions d'euros de baisse sont prévues dans la loi de finances 2018. « Si le Ministre à la tête de Bercy a souligné que la transformation était le principal objectif, il admet que cette baisse de 400 millions d'euros de revenu va occasionner nombre de licenciements, une épine douloureuse pour les CCI qui vont devoir décider des postes à supprimer, tout en maintenant leur activité. » dans Actu CCI du 11/07/18 : <http://actu-cci.com/bruno-le-maire-annonce-une-baisse-de-400-millions-de-dotations-pour-les-cci/>

c. Demain, peut-être, un modèle économique ?

Nous avons proposé d'exploiter l'obligation d'ouverture des données publiques comme une aide à obtenir les informations nécessaires au pilotage de nos objectifs, ceci par la mise en place de divers indicateurs. Nos recherches de terrain nous ont montré que très peu d'indicateurs de pilotage externes existent. Il s'agit donc d'une nouvelle compétence à développer. C'est exactement ce que Mamavi et Y appellent le coût d'acquisition dont nous avons parlé dans notre première partie. Ceci signifie qu'il faudra financer cette montée en compétence notamment pour parvenir à construire les outils traduisant l'atteinte de nos objectifs environnementaux.

En attendant la maturité d'une intelligence territoriale créatrice de valeur ajoutée, quelques pistes se présentent néanmoins pour faire progresser nos attendus :

- De nouveaux acteurs apparaissent tels que des « facilitateurs de sourçage » qui permettent de référencer les fournisseurs locaux agissant en faveur du développement durable. S'appuyer sur de tels intermédiaires constitue pour les acheteurs un véritable gain de temps et l'occasion d'une meilleure connaissance de potentiels fournisseurs.
- Les marchés infructueux relèvent souvent de quelques corps de métiers qui se trouvent être toujours les mêmes. Cela signifie que l'offre du territoire en la matière est insuffisante. Ce type d'information mériterait d'être discuté avec les représentants d'entreprises pour éventuellement faire émerger une offre à moyen terme.
- La commande publique est un sujet qui repousse a priori. Il semble que le ticket d'entrée soit très cher à payer pour parvenir à maîtriser ce domaine. Avant de pouvoir exploiter ses données, un travail de sensibilisation à son potentiel paraît obligatoire, comme une maturité nécessaire du public. La piste de la data-visualisation proposée par eBourgogne semble alors intéressante à suivre afin d'attirer franchement l'attention et de convaincre de manière pédagogique de la puissance du sujet.

L'obligation d'ouverture des données publiques cible toutes les politiques publiques. L'enjeu à saisir est donc phénoménal et inévitable. Les réseaux parisiens liés à la mission Etalab auront permis à leurs membres d'anticiper la question.

d. De l'effet « réseau » à la constitution d'une communauté

Nous avons pu identifier que l'effet de réseau pourrait servir la cause de notre projet. Pour autant c'est une véritable richesse de réseaux qui est ressortie des pratiques des territoires : réseaux d'acheteurs, d'acteurs de la commande publique, présence sur les réseaux sociaux et bien sûr le fameux réseau parisien.

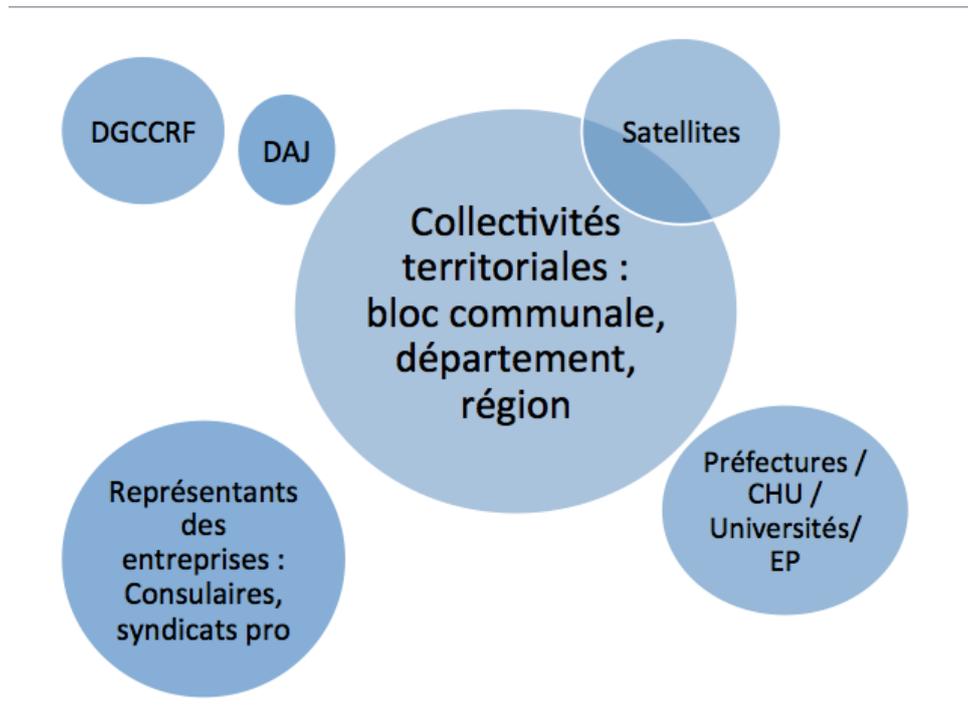
Par ailleurs, nous avons trouvé pertinent de représenter schématiquement l'effet de la plateforme sur les acteurs de la commande publique.¹⁰⁵ Ce schéma montre clairement le rôle de liant rendu possible par l'outil.

Parmi les facteurs accélérateurs de succès et d'innovation, figure une donnée récurrente, celle du rôle du réseau des instances gouvernementales parisiennes. Les équipes de chacun des projets étudiés se croisent à Paris dans le cadre de la mission Etalab. Les individus se connaissent, travaillent ensemble, se recrutent et échangent certains outils qu'ils développent. Très récemment Maximilien a par exemple travaillé avec la Bretagne et la fondatrice de Breizh SBA au sujet d'un projet européen de commande publique.

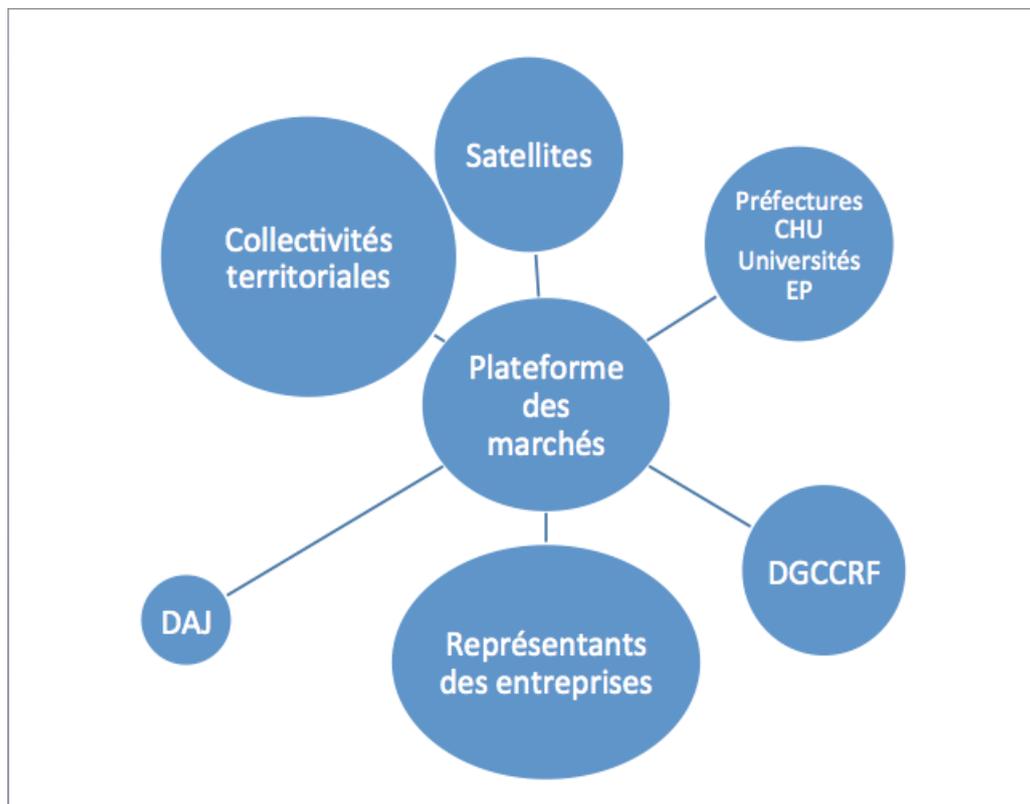
Finalement, une vraie communauté active à même de faire collaborer les territoires entre eux s'est constituée autour de la commande publique responsable.

¹⁰⁵ Cf Annexe 15 : Schéma des acteurs de la commande publique : avant / après le projet de plateforme

Annexe 15 : Les acteurs de la commande publique avant/après la mise en place d'une plateforme de la commande publique



APRES :



e. Faire vivre les identités culturelles des territoires

Même s'il est difficile de le démontrer, il semblerait que la puissance de l'identité culturelle territoriale est un rôle à jouer dans la facilitation des projets et la constitution d'une communauté sur le territoire. C'est notamment ce qui ressort de l'interview de notre cas breton.

Ainsi, l'objet est d'abord de valoriser les marques de qualité et les caractéristiques propres du territoire, plutôt que d'exclure a priori par la préférence locale. C'est notamment ce que permet le critère du label. Le développement de tels outils doit pouvoir rassembler les acteurs de la commande publique.

Ceci fait écho à la proposition d'Alberto Magnaghi cité dans notre première partie, celle de faire vivre une certaine « conscience du lieu »¹⁰⁶ et finalement de mettre en phase la communauté locale avec ses ressources disponibles et ce de manière durable.

f. Conclusion : Faire système par le commun

Nous avons commenté la capacité du modèle à remplir des interstices entre les rôles de la puissance publique et ceux du monde économique. Un décroisement et une collaboration s'installent.

Cependant, la question d'une gouvernance équilibrée mérite encore d'être travaillée afin de permettre à tous de trouver sa juste place et de limiter les comportements opportunistes. Le SBA Réunion propose à ce propos l'évaluation de ses membres vis-à-vis de leurs engagements.

Nous en avons peu parlé jusqu'ici mais la place de l'usager-habitant est elle aussi en train d'apparaître. Des innovations démocratiques permettent de faire bouger les procédures de marchés en y intégrant des panels ou jurys citoyens par exemple. De nouveaux rôles pour les habitants, ceux de prescripteurs, testeurs, décideurs.

Autant de pistes d'évolution, participation des habitants, collaboration avec le monde économique, qui définissent une nouvelle posture de la puissance publique.

Celle-ci semble donc elle aussi mener sa transition et entrer dans un nouveau rôle davantage facilitateur, dessinant comme une troisième voie entre l'Etat et le marché, vers un espace de communs.

¹⁰⁶ Cf p24 : citation d'Alberto Magnaghi dans la Conscience du lieu.

Si l'on considère le territoire en tant que bien commun, comme une ressource à part entière, Elinor Ostrom pourrait nous aider à penser sa préservation sur le long terme¹⁰⁷. Cette chercheuse, prix Nobel d'économie en 2009, a réussi à mettre à terre le mythe de la tragédie des biens communs de Hardin.¹⁰⁸ Ainsi sa thèse permet d'établir un modèle¹⁰⁹ de commun s'appuyant sur 8 points clés cumulatifs permettant la durabilité de la ressource :

1. Des limites clairement définies (de la ressource et de la communauté)
2. Des règles d'appropriation cohérentes avec les conditions locales
3. Des dispositifs de choix collectifs
4. Une surveillance (pour décourager les resquilleurs)
5. Des sanctions graduelles choisies par la communauté
6. Des mécanismes de résolutions des conflits
7. Une reconnaissance des droits d'organisation de la communauté
8. L'imbrication de tous ces éléments

Le territoire est en fait non pas une mais plusieurs ressources cumulées, eau, énergies, foncier, air, activités économiques, système de santé... comment pourrait alors s'adapter ce modèle ?

Nous avons finalement proposé un modèle de commande publique responsable basé sur une communauté à même de réconcilier les capacités du territoire avec ses propres besoins. Peut-être que les projets qui en seraient issus permettraient d'apporter quelques contributions pour un territoire durable. Car c'est bien le sens de mettre en place une commande publique responsable, celui de permettre un développement soutenable de notre territoire.

Enfin, notre étude a également pour but d'imaginer un modèle pratique applicable au territoire grenoblois, voici donc notre proposition.

¹⁰⁷ OSTROM, Elinor. *Gouvernance des biens communs*, De Boeck supérieur, 2010. 301p.

¹⁰⁸ La tragédie des biens communs, ou tragédie des communaux, est un phénomène collectif de surexploitation d'une ressource commune que l'on retrouve en économie, en écologie, en sociologie, etc. La tragédie des biens communs se produit dans une situation de compétition pour l'accès à une ressource limitée (créant un conflit entre l'intérêt individuel et le bien commun) face à laquelle la stratégie rationnelle aboutit à un résultat perdant-perdant. L'expression a été popularisée par un article éponyme du biologiste Garrett Hardin paru dans *Science* en 1968, intitulé « *The Tragedy of the Commons* » (*La tragédie des communs*) et considéré comme une contribution majeure de la pensée écologique. Source : *Wikipedia*

¹⁰⁹ Le modèle d'Ostrom se base sur l'observation de diverses ressources naturelles partagées, considérées comme des « biens communs ». Elle conclut que la durabilité de ces ressources est permise par la constitution d'un commun autour de celles-ci. Pour constituer un commun, il s'agit en résumé d'affecter à une ressource donnée une communauté en capacité d'établir ses propres règles de gestion.

2. Propositions pour Grenoble

Nous nous sommes intéressés à la genèse de différents projets puis nous avons bâti un modèle théorique à un instant t.

Notre proposition pour Grenoble devra donc prendre en compte la distance entre la situation actuelle de Grenoble et le modèle théorique général issu de nos travaux.

Avant d'entrer plus avant dans cette définition de projet quelques éléments de contexte s'imposent. Ils nous permettront de déterminer le chemin à parcourir jusqu'à notre modèle théorique.

a. Le terrain de la commande publique responsable à Grenoble

En octobre 2017, après un an de travail pour trouver le bon équilibre, des assises de l'achat public responsable ont eu lieu à Grenoble. Cet événement impulsé par la Ville et la Métropole de Grenoble et co-organisé avec l'UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics) a rassemblé plus de 500 participants, 176 entreprises et 41 donneurs d'ordre public. Sur 108 avis recueillis par questionnaires¹¹⁰, 105 réponses donnent un avis satisfaisant à très satisfaisant à la question suivante : « La journée a-t-elle répondu à vos besoins ? ». En outre, l'activité qui a le plus emporté l'adhésion (63% des répondants sont tout à fait satisfaits), est celle des forums, destinés à la rencontre entre acheteurs et entreprises, autour des programmations des achats de chaque donneur d'ordre.

Devant une telle réussite pour les acteurs en présence, un événement aura désormais lieu chaque année. Les acheteurs présents se sont d'ores et déjà constitués en réseau. Comme à Toulouse, Ville et Métropole sont parvenues à entraîner leurs satellites et partenaires familiers afin de faire levier par le volume d'achat et ainsi attirer le monde économique.

Par ailleurs, un groupement de commande entre la Ville de Grenoble, sa Métropole et son CCAS est en cours d'exécution afin de bâtir un portail des marchés publics¹¹¹ avec

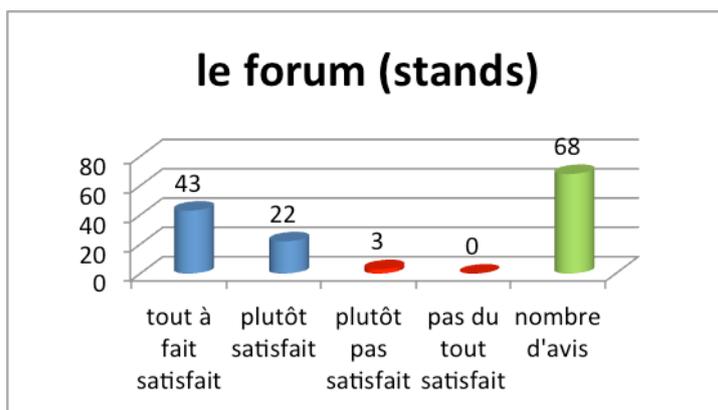
¹¹⁰ Cf *Annexe 16* : Résultats de l'enquête par questionnaire lors de la journée des Assises de l'achat public d'octobre 2017.

¹¹¹ Le portail des marchés, obligatoire, est un outil numérique permettant simplement la mise en ligne des marchés ouverts à la concurrence d'un acheteur. La plateforme des marchés, quant à elle, permet de compléter ce portail par des fonctionnalités plus dynamiques permettant des échanges entre ses utilisateurs.

en projet le développement de briques complémentaires pour devenir une plateforme des marchés.

Ces débuts prometteurs nous permettent donc à ce stade de valider le souhait de se lancer dans un modèle abouti de commande publique responsable réellement au service de son territoire.

Annexe 16 : Résultats de l'enquête par questionnaire lors de la journée des Assises de l'achat public d'octobre 2017.



b. La capacité stratégique du territoire grenoblois, proposition d'itinéraire

Nous avons le point de départ et le point d'arrivée, pour adapter notre chemin entre la situation actuelle de Grenoble et notre modèle théorique, nous proposons d'utiliser une matrice SWOT (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces)¹¹² exprimant la capacité stratégique d'une organisation.

Nous pouvons observer que la réalité grenobloise est davantage proche du stade de développement du projet de Toulouse, avec dans un premier temps des services administratifs qui conduisent un projet commun : un premier réseau acheteur, une relation fructueuse avec les réseaux ESS et SIAE, une démarche fortement portée par les élus et des documents politiques cadre.

Il s'agira pour Grenoble de faire aboutir le portail des marchés pour ensuite ajouter

¹¹² Cf Annexe 17 : Schéma de la matrice SWOT du bloc communal grenoblois dans le cadre d'un projet de commande publique responsable

les briques supplémentaires de services menant à une plateforme des marchés. La gestion de l'open data pourra alors s'y implémenter.

Concernant la question de la gestion des données, si la mise en place de l'ouverture publique est en cours, la question des indicateurs, quant à elle, n'en est encore qu'à ses balbutiements. En 2016, la ville de Grenoble confie près de 84%¹¹³ de ses marchés à des PME-TPE. Plus de 55% de ses marchés sont attribués à l'échelle métropolitaine et plus de 70% du total¹¹⁴ à l'échelle du département isérois. Les données ne sont pas disponibles avant 2014 et les outils de statistiques automatisés sont seulement en train d'être construits.

Pour monter en compétences sur ces sujets il faudra affecter de la ressource humaine aujourd'hui non disponible. Il en va de même pour les missions d'animation et de maintenance relative à une future plateforme, champs d'activité à ce jour non couverts. Sans moyens financiers supplémentaires il sera donc nécessaire d'aller lever des fonds auprès de partenaires avant de s'en émanciper par des ressources propres au projet.

Les activités nouvelles à financer seraient les suivantes : développement des briques supplémentaires pour une plateforme des marchés, amorçage et animation du projet, maintenance de la plateforme, recherche de partenariats thématiques et valorisation de l'open-data.

Les potentiels financeurs à solliciter sont la Région et le FEDER. Des ressources métropolitaines affectées au titre du développement économique des TPE-PME peuvent sans doute être réorientées telles que les conventions de partenariat avec les chambres consulaires.

Enfin, si la plateforme fait ses preuves par la fréquentation d'acteurs multi-faces, le modèle économique et le mode de gestion permettant l'autonomie d'une structure ad hoc demanderont à être affiné.

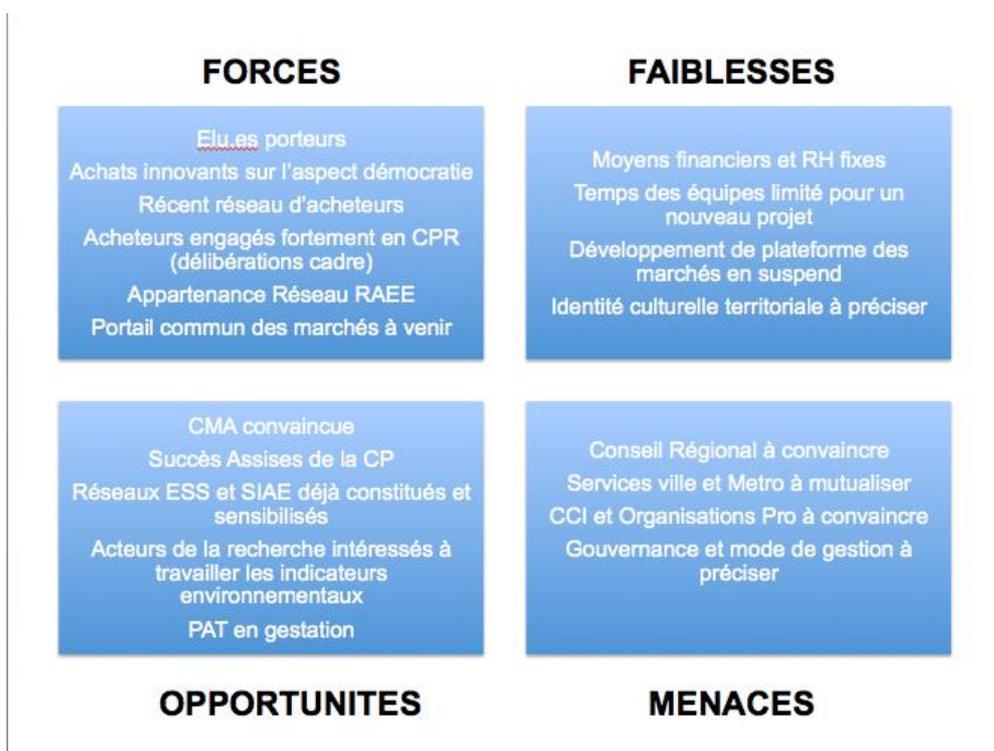
Le principal point à travailler reste donc celui du financement et de l'investissement dans la plateforme. Il s'agira donc d'être convainquant auprès de la Région et de démontrer l'entrain des acteurs de la commande publique locale à un tel projet. Si l'identité culturelle grenobloise n'est à ce jour pas assez partagée pour produire une culture commune et générer plus d'interactions entre la sphère publique et privée, les premières expériences récentes d'évènements autour de la commande publique nous permettent d'être optimistes en vue d'une mobilisation accrue de tous les acteurs.

¹¹³ Cela représente une progression de 14 points par rapport à 2014.

¹¹⁴ Les pourcentages sont exprimés en volume en fonction commande publique responsable du nombre total de marchés, toutes natures de prestations confondues.

Pour l'heure, le partenariat avec la Région Rhône-Alpes Auvergne engagera et sera indispensable pour la mise en œuvre d'un projet abouti. Avant d'aller soumettre notre proposition, nous suggérons un nom d'attente qui pourrait résumer notre travail, celui de « Territoire en commun ».

Annexe 17 : Schéma de la matrice SWOT du bloc communal grenoblois dans le cadre d'un projet de commande publique responsable



3. Prise de recul sur nos résultats

Avant de conclure nous proposons de prendre un peu de hauteur et d'identifier quelques biais cognitifs qui ont pu interférer dans les résultats de notre étude.

Dans la mesure où nous avons mené une étude de cas tout en pilotant un projet similaire à ceux observés sur le terrain, nous pouvons nous poser la question de la

tendance inconsciente à confirmer nos propres expériences. Ceci s'apparenterait à un biais de confirmation.

Nous avons abordé avec beaucoup de prudence la question de la place de l'identité culturelle dans la capacité à faire « commun » sur les territoires. Nous avons en effet conscience, en l'absence d'éléments objectifs pouvant le démontrer, qu'un biais d'illusion de corrélation ait pu jouer. Si les personnes questionnées à ce propos ont toutes accepté qu'il puisse y avoir une relation de cause à effet, il n'est pas possible de savoir quel est son degré d'impact.

Nous nous sommes efforcés de prendre du recul pour sortir des idées reçues sur les postures de chacun des acteurs de la commande publique, en particuliers les élus et les représentants du monde économique. En effet, ma casquette d'élue locale aurait pu nous amener à investir une posture défensive auprès des acteurs du monde économique rencontrés et constituer un biais d'ancrage.

De même et en retour, on peut également se demander si les personnes que j'ai pu interviewer, toutes techniciennes, ont adopté une posture particulière en connaissant ma position d'élue locale.

Le fait de proposer un modèle théorique de commande publique responsable pour les collectivités territoriales ne doit pas empêcher une adaptation de celui-ci aux différentes singularités des territoires. L'utilisation de la matrice SWOT pour définir le modèle grenoblois a été pour nous un moyen de nous prémunir contre ce biais de conformisme.

Nous avons expliqué à quel point la présence des membres des projets observés au sein de la mission Etalab leur a permis d'anticiper les changements et d'innover par la proposition de valeur faite aux acteurs de la commande publique. Peut-être est-il nécessaire de prendre un peu de distance avec ce que l'on pourrait appeler un biais d'attribution envers cette instance gouvernementale. En effet, la capacité des membres des projets à proposer les bonnes solutions pourrait autant être attribuée à leur implication sur le terrain et leur aptitude à partager leurs informations à valeur ajoutée.

IV. Conclusion : de la commande publique responsable au territoire comme bien commun

Qu'il s'agisse à la base d'une volonté politique motivée par l'égalité d'accès des territoires aux services numériques ou pour faciliter l'accès à la commande publique des PME et TPE locales, les projets de commande publique responsable d'aujourd'hui bénéficient tous d'un fort portage politique : promesse électorale pour les uns, directions visionnaires pour les autres, ou encore équipes de bénévoles convaincues. Par ailleurs et en compléments, les 4 témoignages recueillis ont tous été ceux d'individus engagés et investis dans leur activité, disponibles et enclin au partage.

En ce qui nous concerne nous aurons poursuivi l'objectif politique de mettre en œuvre une commande publique responsable réellement au service de son territoire tout en prenant en compte la principale contrainte conjoncturelle, celle du manque de moyens financiers.

L'apport de la littérature nous aura indiqué quelques pistes à valeur ajoutée faisant ressortir les enjeux principaux pour la commande publique de demain, ceux de produire de l'intelligence territoriale au sein de projets collaboratifs.

La mise en perspectives de tels éléments avec les pratiques innovantes des territoires français nous a permis d'observer que le modèle de la commande publique se déplace avec le temps de l'interne à l'administration vers l'écosystème global de la commande publique. Ainsi, une communauté d'acteurs de la commande publique se forme et mutualise ses savoirs, les achats se relocalisent et les métiers se professionnalisent.

Ce sera probablement l'avènement de l'Open data qui démocratisera enfin la commande publique. Tel est le principal enjeu de cette fin d'année 2018 pour les acheteurs comme l'est celui de la dématérialisation des marchés publics pour les entreprises.

Si l'ouverture des données devrait pouvoir rassurer le monde économique quant à

certaines idées reçues sur la constance de l'attribution des marchés aux mêmes entreprises, elle devrait également pousser les collectivités territoriales à davantage de vigilance qualitative en matière de commande publique responsable. La question de l'implication des habitants dans la commande publique reste encore complètement à considérer. Les données étant aujourd'hui la première valeur dans laquelle l'économie investit, se pose forcément la question de quels usages et quelles valorisations pour celles de la commande publique de demain ?

Nous avons relevé le manque de partage des données chiffrées autour du sujet de la commande publique et il nous reste à rappeler le défaut d'outils efficaces et applicables au service des critères environnementaux. Ce sera donc le second grand défi à relever pour les projets de commande publique responsable à venir.

Les projets de commande publique responsable réellement au service de leur territoire doivent donc parvenir à objectiver le rôle primordial des collectivités territoriales dans le dynamisme et la soutenabilité des territoires.

Si notre modèle théorique est à même de penser la commande publique responsable au service de son territoire, il revisite également la problématique de la gouvernance locale et celle de relocalisation de l'économie.

Combiner avec d'autres outils tels que le Green New Deal¹¹⁵, les monnaies locales¹¹⁶, les PAT (Plans Alimentaires Territoriaux)¹¹⁷ et les business modèles

¹¹⁵ Des mesures, très mobilisatrices de main-d'œuvre, peuvent être rapidement mises en place car dans la plupart des économies les compétences humaines ne manquent pas. De telles mesures permettraient de diminuer immédiatement et significativement la facture d'électricité des bâtiments résidentiels et commerciaux. Les besoins d'investissement initiaux sont parfois importants : ils seraient encouragés par la prise en charge par les gouvernements de tout ou partie de ce coût supplémentaire de court terme grâce à des prêts bonifiés. Pour amorcer la pompe, les gouvernements pourraient commencer par appliquer ces mesures dans les bâtiments publics. Le calcul d'investissement devra intégrer les économies qui seront réalisées (par rapport à un scénario alternatif) : ces mesures devraient en effet « payer pour elles-mêmes » dans le futur. Par TUBIANA, Laurence et JACQUET, Pierre. Des politiques publiques pour construire un avenir durable. *Annuaire*, 2009. p 12-25

¹¹⁶ Les monnaies locales ont pour objectif de favoriser l'économie locale. Elles sont souvent appuyées par les commerces et services de proximité. Elles permettent également de démocratiser l'économie en donnant la possibilité aux habitants de participer à la gouvernance de leur monnaie. Les valeurs éthiques qu'elles portent en font un outil au service de l'environnement et du social. Combinées avec la commande publique, les collectivités possèdent alors un fort potentiel de relocalisation de l'économie.

¹¹⁷ Projet Alimentaire Territoriale : outil de la loi d'Avenir pour l'Agriculture. « Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. Ils sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. À l'initiative de l'État et de ses établissements publics, des

d'entreprises intégrant systématiquement les externalités négatives et positives, nous pouvons imaginer ici les germes pour faire système et ériger le territoire au statut de véritable *bien commun*¹¹⁸.

collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés. Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet. Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources. »

¹¹⁸ Dans le langage courant, le bien commun a souvent un sens moins spirituel, mais correspond toujours à l'idée d'un patrimoine matériel ou immatériel de la communauté humaine (parfois élargi aux autres espèces vivantes) nécessaire à la vie, au bonheur ou à un épanouissement collectif.

Bibliographie

BATTISTA DAGNINO Giovanni, LE ROY Frédéric, YAMI Saïd, La dynamique des stratégies de coopétition, *Revue française de gestion*, 2007/7 (n° 176), p. 87-98.

BERKOVICIUS, Christine. Interview d'Alain Bénard, président de l'association des acheteurs publics, dans *La Gazette des Communes* 15/11/2017

BERKOVICIUS, Christine. Les collectivités à la recherche de la bonne formule. *La Gazette des Communes* 14/11/2017

BERKOVICIUS, Christine. Une mutation culturelle et économique pour acheter plus efficace. *La Gazette des communes*, 8/11/2017

BERTACCHINI, Yann. Acteurs-réseau et Territoire-Système : modélisation pour l'évaluation du potentiel d'action locale. *Revue Internationale d'Intelligence Économique* 4 (2012) p33-54

DARDEL, Éric. *L'homme et la terre*, Paris, PUF, 1952.

Directive Européenne : Dir. 2014/24/UE, consid. 2.

GRANOVETTER, Mark. L'influence de la structure sociale sur les activités économiques, *Sociologies pratiques*, 2006/2 n°13, p 9 à 36. Traduction réalisée par Michel Ferrary de l'article « The Impact of Social Structure on Economic Outcomes », publié dans *Journal of Economic Perspectives* – volume 19, number 1 – Winter 2005 –, pages 33-50.

HENRIET, Dominique. Définition d'externalité pour *Encyclopaedia Universalis*ivité

Introduction aux Accords de Paris COP21, 12/12/2015

L'autre déficit de la France, WWF France, 2018

LARIVET, Sophie. *Les réalités de l'intelligence économique en PME*. Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université de Toulon, 2002, 808p

LE BERRE, Maryvonne. Territoires, *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 1995.

LEMESLE Hélène, Réglementer l'achat public en France (XVIIIème-XIXème siècle), *Genèses 2010/3* (n°80), p. 14.

LEXCELLENT, Patricia. *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, CESE séance du 27 mars 2018, 90p.

MAGNAGHI, Alberto. *La Biorégion Urbaine*. Eterotopia France, Paris 2014. 174p.

MAGNAGHI, Alberto. *La Conscience du lieu*. Eterotopia France, Paris 2017. 230p

MAGNAN, Frédéric. *Acheteur public en collectivité*. Studyrama 2013, 270p

MAMAVI, Olivier et MORIN, Stéphane. Quelle intelligence peut-on trouver dans les données massives ? Le cas des marchés publics français. *Revue internationale d'intelligence économique* ; 2014/2 Volume 6 p131-142

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

OSTROM, Elinor. *Gouvernance des biens communs*, De Boeck supérieur, 2010. 301p.

PAQUOT, Thierry. Qu'est-ce qu'un « territoire » ? , *Vie sociale* 2011/2 (N° 2), p. 23-32.

PAUTRAT, Rémy et DELBECQUE, Éric. L'intelligence territoriale : la rencontre synergique public/privé au service du développement économique, *Revue internationale d'intelligence économique* 2009/1 (Vol 1), p. 15-28

Plan national d'action pour les achats publics durables 2014 – 2020, Commissariat

général au développement durable (CGDD) ; Ministère de la Transition écologique et solidaire, juin 2014

RICHER, Laurent et CANTILLON, Guillaume. *Achat public et économie des territoires*. Lextenso Editions, 2017, 168p

TUBIANA, Laurence et JACQUET, Pierre. Des politiques publiques pour construire un avenir durable. *Annuels*, 2009. p 12-25

VIAU, Julien. Pratiques relationnelles et commande publique : enjeux et perspectives. *ESKA, Market Management*, 2003/2 Volume 3, p 3-38.

Liste des sigles

AdCF : Assemblée des Communautés de France

ADEME : L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) français créé en 1991. Il est régi par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990¹ (publié au JO du 22 décembre 1990) et le décret n° 91-732 du 26 juillet 1991² (publié au JO du 28 juillet 1991). Il est placé sous la tutelle des Ministères chargés de la Recherche et de l'Innovation, de la Transition écologique et solidaire, de l'Enseignement supérieur.

AG : Assemblée Générale

CA : Conseil d'Administration

CAO : Commission d'appel d'offres

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

CESE : Conseil Economique Social et Environnementale. Il s'agit d'une instance constitutionnelle.

Cf : confère

DcANT : Développement concerté de l'administration numérique territoriale est un programme piloté par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi

DRIEA : Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile de France

ESS : Economie Sociale et Solidaire

ETALAB : La mission Etalab fait partie de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), dont les missions et l'organisation sont fixées par les décrets du 20 Novembre 2017. Cette mission d'ouverture et de partage des données publiques ("Open Data") est pilotée, sous l'autorité du Premier ministre.

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional

GIP : Groupement d'Intérêt Public

INP : Instance Nationale Partenariale du programme DECANT (Développement Concerté de l'Administration Numérique Territoriale)

IT : Intelligence Territoriale

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PNAAPD : Plan national d'action pour des achats publics durables.

PPP : Partenariat Public Privé

RSE : Responsabilité Sociétale des Entreprises

SBA : Small Business Act

SIAE : Structure d'Insertion par l'Activité Economique

SPASER : Schéma de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables

SRDEII : Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SWOT : Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces)

TPE : Très Petites Entreprises

Table des matières

Sommaire	4
Introduction	5
a. Présentation	5
b. La commande publique, un cadre hyper règlementé d'origine révolutionnaire .	11
c. Les acteurs de la commande publique, un cloisonnement historique entre entités publiques et privées.....	13
d. Entre management de l'organisation et volonté politique, la commande publique se cherche encore.....	15
e. La commande publique responsable et l'urgence environnementale	16
f. Les collectivités territoriales et la commande publique : la plaque tournante de l'économie locale.....	18
g. Les enjeux pour la Ville de Grenoble	19
h. Problématique.....	21
i. Méthodologie et plan	23
j. Synthèse des résultats et des contributions	24
I. De la « réponse au besoin » à l' « intelligence territoriale ».....	26
1. Réussir l'acte d'achat	26
a. La définition du besoin	26
b. La commande publique responsable boostée par l' « open data »	27
c. Le « faire-savoir » par les réseaux.....	28
d. Adapter les stratégies de coopération inter-entreprises.....	29
2. La préférence dans les marchés publics, quelles réalités ?	32
a. Un Small Business Act à la française ?.....	32
b. Du localisme indirect.....	33
c. Le syndrome du village gaulois ou la crainte du repli sur soi	34
3. Conclusion : la commande publique responsable comme intelligence territoriale	35
a. Quand l'intelligence territoriale croise le développement durable	35
b. Du terrain au modèle	36
II. Tour de France des initiatives de commande publique au service des territoires	37
1. Revue d'identité des différentes expériences	38
a. Le Breizh Small Business Act	38
b. Maximilien, le portail des marchés publics franciliens.....	39
c. Ebourgogne : Territoires Numériques Bourgogne – Franche-Comté	41
d. Toulouse et sa Métropole, le Small Business Act à la Toulousaine	43
e. L'Outre-Mer	45

f. Les Régions et le Small Business Act : Normandie, Provence Alpes Côtes d'Azur, Rhône Alpes Auvergne et Ile de France :	46
g. Nantes, Lyon, Lille et Grenoble, des villes identifiées pour leurs initiatives	47
h. Conclusion : deux grandes typologies de cas.....	48
2. Caractéristiques des projets phares	49
a. Profils des projets retenus.....	50
b. Caractéristiques des objectifs d'une Commande Publique Responsable au service de son territoire	51
c. Caractéristiques des enjeux d'une Commande Publique Responsable au service de son territoire	54
3. Conclusion : l'apparition d'un modèle théorique	58
III. La commande publique responsable de demain, projections.....	60
1. Les dessous des cartes d'un modèle théorique : investir les failles du système ..	60
a. La politique et la définition du besoin	60
b. Une coopération public-privé.....	62
c. Demain, peut-être, un modèle économique ?	64
d. De l'effet « réseau » à la constitution d'une communauté	65
e. Faire vivre les identités culturelles des territoires.....	67
f. Conclusion : Faire système par le commun.....	67
2. Propositions pour Grenoble	69
a. Le terrain de la commande publique responsable à Grenoble	69
b. La capacité stratégique du territoire grenoblois, proposition d'itinéraire	70
3. Prise de recul sur nos résultats	72
IV. Conclusion : de la commande publique responsable au territoire comme bien commun	74
Bibliographie	77
Liste des sigles	80
Table des matières.....	83
Annexes.....	Erreur ! Signet non défini.
Résumé	85

Résumé

Dans le monde de la commande publique, les mutations sont déjà amorcées autour de l'évolution de la législation, des métiers, et des relations entre acteurs.

Alors que certains élus jouent au localisme, d'autres territoires assoient leur stratégie de commande publique sur le numérique en misant sur la simplification des procédures. Partout en France des initiatives se font jour et certaines laissent entrevoir ce que pourrait être la visée de la commande publique de demain.

Entrainer tous les acteurs de la commande publique vers des critères d'achats responsables demande d'adopter la bonne posture. Il s'agit de mettre fin à un cloisonnement historique et profondément ancré entre les acteurs et dans leurs pratiques, mais aussi de lever les freins au dialogue entre représentant.es des entreprises et élu.es des collectivités territoriales alors même que leurs orientations politiques peuvent potentiellement être différentes.

Dans un contexte général de baisse des dotations de l'État engagée par les Gouvernements successifs, d'atonie générale de la croissance nationale, une crise climatique et environnementale qui n'a plus besoin d'être démontrée et autant de conséquences sociales et sociétales non résolues, la commande et l'achat publics, restent portés pour plus de la moitié par les collectivités territoriales, ils représentent un levier essentiel pour redynamiser les économies locales tout en assurant un développement soutenable des territoires.

Les conclusions de la COP 21 ne disent rien d'autre, les collectivités territoriales doivent être au cœur des actions à engager. Mais comment les mettre en œuvre ? Est-il possible de dessiner quel serait le modèle-type pour mettre la commande publique réellement au service de son territoire et pour les élus locaux, le projet à construire pour répondre au mieux aux orientations politiques ?

A l'heure des accords de libres échanges ou des contractualisations des collectivités territoriales avec l'État, le contexte légal tend à étouffer les initiatives des élus locaux. Pourtant, le nouveau code des marchés actuellement en préparation semble ouvrir quelques opportunités. Observer comment les collectivités investissent les failles de la nouvelle réglementation des marchés pour répondre à leurs besoins et à celui de leur territoire nous permettra de proposer un chemin vers un modèle à adopter.

Plus qu'un projet collaboratif c'est la constitution d'une réelle communauté d'acteurs

de la commande publique en réseaux qui sera sollicitée pour emmener tout un territoire vers des objectifs communs.

Les projets de commande publique responsable réellement au service de leur territoire doivent donc parvenir à objectiver le rôle primordial des collectivités territoriales dans le dynamisme et la soutenabilité des territoires et d'ériger ceux-ci au statut de véritables *biens communs*.

Mots clefs : achats responsables, collectivités locales, commande publique, communs, coopération public-privée, intelligence territoriale, territoire