

## Les enjeux de la commande publique par l'économie de fonctionnalité

En France, les clubs d'économie de fonctionnalité et les actions collectives d'accompagnement ont, dans un premier temps, focalisé leurs efforts pour lever les freins liés à la sensibilisation des entreprises, notamment les PME, et à leur accompagnement dans leur transition vers l'économie de fonctionnalité. Des dizaines d'entreprises françaises ont mené une réflexion stratégique et ont développé une nouvelle offre en économie de fonctionnalité.

Mais les offres qui s'adressent aux marchés publics rencontrent des difficultés particulières qui sont rappelées ci-après.

La première difficulté réside, dans le fait, que l'économie de fonctionnalité est encore peu connue par les acteurs publics et peu pratiquée.

En conséquence, la préparation des appels d'offres est très souvent orientée vers l'acquisition de produits ou de biens d'équipement, et n'incluent pas toujours une analyse fonctionnelle qui pourrait ouvrir à une possibilité de réponse dans une variante usage. Lorsqu'un cahier des charges fonctionnel existe, les critères d'attribution sont encore trop centrés sur le prix, sans proposer des variantes dans les spécifications techniques ou des options innovantes.

Pour répondre à cet enjeu de sensibilisation des acheteurs publics, plusieurs initiatives ont vu le jour, en Nord pas de Calais et Provence Alpes Côte d'Azur afin de mieux prendre en compte l'économie de fonctionnalité dans les achats publics :

- En PACA, une journée « Economie de la fonctionnalité & commande publique »<sup>1</sup> a été organisée le 22 mai 2014 par l'ARPE (Agence Régionale Pour l'Environnement) dans le cadre du réseau commande publique et développement durable [CPDD]. Cette journée avait pour but **d'éclairer les acheteurs publics sur ce qu'est l'économie de la fonctionnalité** : quels intérêts peut-elle représenter pour les acheteurs publics et les collectivités locales en particulier ? Existe-t-il aujourd'hui des expériences significatives de ce nouveau rapport à la consommation du point de vue des acheteurs et des fournisseurs ?  
Le dossier technique<sup>2</sup> explicite notamment la démarche de Directeur adjoint de la gestion de l'espace public et du cadre de vie de la ville de Lille dans le cadre d'un marché global d'éclairage public. Cette expérience de la ville de Lille permet de valider l'intérêt incontestable d'une solution globale d'éclairage public, intégrant la réalisation d'économies d'énergie, la fourniture d'énergie la maintenance et l'investissement, par rapport à plusieurs contrats.
- En Nord pas de Calais justement, la question de la rencontre entre les mouvements visant à rendre la commande publique plus durable et ceux ayant trait au développement de nouveaux modèles économiques, a été abordée dès 2012 puis en 2014 à travers un travail mené de concert par la Région Nord-Pas-de-Calais, le CERDD et la CCI Grand Lille avec le

---

<sup>1</sup> Economie de la fonctionnalité & commande publique : [http://www.arpe-paca.org/environnement/economie-de-la-fonctionnalite-commande-publique\\_i5413.html](http://www.arpe-paca.org/environnement/economie-de-la-fonctionnalite-commande-publique_i5413.html)

<sup>2</sup> Dossier technique : [http://www.arpe-paca.org/files/20141017\\_Economiefonctionnalitweb.pdf](http://www.arpe-paca.org/files/20141017_Economiefonctionnalitweb.pdf)

soutien d'ATEMIS portant sur la « ville durable et les nouveaux modèles économiques »<sup>3</sup>. Dans la continuité de ces travaux, le Club NOE, créé en 2013, a animé un atelier « Achats publics et nouveaux modèles économiques » Entre septembre et novembre 2015, un groupe « commande publique » réunissant des acheteurs publics, des dirigeants et un élu a été réuni pour un cycle de 3 ateliers. Pour Mr Simon Ledez, animateur de cet atelier : « Nous avons terminé le cycle de 3 réunions et avons décidé de continuer le groupe une fois que nous aurons recruté d'avantages d'acheteurs publics et d'élus car les possibilités de faire avancer le schmilblick sans eux sont faibles. »

**Associer les élus à la démarche est donc fondamental pour aboutir à des résultats.** Laissés seuls, les acheteurs ont peu de moyens de manœuvre. Sans soutien fort, les acheteurs auront tendance à concevoir l'achat comme un acte juridique avant d'être un acte économique, et auront un rapport défensif au changement qu'implique une nouvelle démarche d'achat innovante. Le contentieux des marchés publics risque alors d'être mis en œuvre pour refuser toute innovation.

Une autre difficulté est liée à un manque fréquent de réflexion en amont permettant la coopération et la co-production de solutions innovantes et adaptées au besoin de l'acheteur. **L'implication des élus et des services techniques associés au marché visé, en amont, permet, comme dans le cas du marché de l'éclairage public de Lille, de mener une réflexion approfondie, notamment sur l'analyse fonctionnelle des besoins.** La mise en place d'un dialogue compétitif ou d'un partenariat d'innovation sont des éléments de solutions développés plus loin.

En Rhône-Alpes, le réseau régional « Commande publique et développement durable »<sup>4</sup> s'est constitué en 2002. Animé à la demande des collectivités locales par Rhônalénergie-Environnement (RAEE), ce lieu d'échange, de mutualisation d'expériences et de formations communes a pour objectif de permettre aux collectivités territoriales de mettre en pratique les clauses environnementales et sociales dans leur commande publique. Début 2011, ce réseau sur la Commande publique a élargi ses objectifs à l'ensemble des champs de l'éco-responsabilité pour devenir le *Réseau Régional sur l'Eco-responsabilité et le Développement Durable* (RREDD)<sup>5</sup>. Dans ce cadre du RREDD, RAEE a organisé une réunion intitulée « Innovation et commande publique durable » le 11 décembre 2014. Le CIRIDD, animateur du Club CLEF, y a participé pour présenter l'économie circulaire et plus particulièrement l'économie de fonctionnalité. A cette occasion, l'intervention du cabinet lyonnais Aklea a permis de faire le point sur « la définition du besoin dans la commande publique, support de l'économie fonctionnelle »<sup>6</sup>.

Ce point a permis de montrer que le code des marchés publics, en l'état actuel, non seulement permet de lancer des consultations ouvrant à des réponses de type économie de fonctionnalité, mais, de plus, impose aux acheteurs publics la prise en compte des préoccupations de l'achat responsable et dispose que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision [...] en prenant en compte des objectifs de développement durable » (article 5 I. du code des marchés publics).

**De fait, sur le plan juridique, les acteurs publics peuvent sans attendre s'engager dans des achats publics innovants intégrant l'économie de fonctionnalité.**

Par ailleurs, suite à la transposition de la directive européenne n°2014/24/UE du 26 février 2014 instaurant le partenariat d'innovation, le cadre juridique de l'achat public d'innovation se met en

<sup>3</sup> Ville Durable et nouveaux modèles économiques : <http://www.club-economie-fonctionnalite.fr/activite/C3%A9s-du-club/ville-durable/ville-durable-et-nouveaux-mod%C3%A8les-%C3%A9conomiques-ensemble-des-travaux/>

<sup>4</sup> <http://www.ddrhonealpesraee.org/fr/batir-sa-strategie/commande-publique-durable.html>

<sup>5</sup> <http://redd.ddrhonealpesraee.org/>

<sup>6</sup> [http://stockage.raee.org/envoimassif/MA/CR\\_RREDD/19\\_Interventions\\_ECO%20FONCTIONNALITE.zip](http://stockage.raee.org/envoimassif/MA/CR_RREDD/19_Interventions_ECO%20FONCTIONNALITE.zip)

place : le partenariat d'innovation instaure une coopération entre le pouvoir adjudicateur et l'opérateur économique : depuis les phases de recherche et de conception jusqu'à la réalisation de l'achat public, en vue de trouver ensemble une solution intégrée, nouvelle et parfaitement adaptée au besoin de l'acheteur. **Très en amont, les acteurs publics peuvent donc intégrer des solutions innovantes dans leurs achats.**

Enfin, la loi sur la transition énergétique pour une croissance verte votée à l'été 2015 a ouvert une nouvelle perspective sous la forme d'un rapport, attendu vers mi 2016, « sur la possibilité de convertir une partie des aides ou des allocations publiques versées sous forme monétaire aux personnes physiques en valeur d'usage, en application de l'économie de fonctionnalité ».

Pour conclure cet état de l'art, mentionnons que le passage à l'économie de fonctionnalité soulève des questions budgétaires inhabituelles jusqu'à lors :

Un achat de biens est affecté en budget d'investissement, alors que l'accès à son usage relève d'un budget de fonctionnement. Il s'agit d'un vrai problème de fond. Ce qui permet souvent à une collectivité de survivre est de maintenir un niveau d'épargne (capacité d'autofinancement), qui est en fait la différence entre ce que la collectivité dépense en fonctionnement et ce qu'elle fait rentrer en fiscalité, ce qui permet ensuite à la collectivité d'aller chercher de l'emprunt pour investir. **Une analyse détaillée des effets du passage à l'économie de fonctionnalité est donc à faire au cas par cas en tenant compte du coût global sur le cycle de vie, des économies globales générées par cette nouvelle offre et des effets sur l'épargne et la capacité d'autofinancement de la collectivité.** Le Groupe d'Etude des marchés développement durable du Ministère de l'économie a publié en mars 2016 une notice introductive<sup>7</sup> sur la prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation. Des contacts avec des établissements financiers devront être menés pour comprendre leurs principes de notation financière des collectivités et **l'effet du passage à l'économie de fonctionnalité sur cette notation.**

**Des solutions innovantes sont sans doute aussi à imaginer dans les collectivités pour pouvoir acheter du service sans augmenter la pression fiscale pour équilibrer les dépenses accrues.**

A titre d'exemple de solution, on peut citer dans le cas des opérateurs de télécommunications, la possibilité pour la collectivité de concéder un « droit irrévocable d'usage » (en anglais « Indefeasible Right of Use IRU). Selon un document de l'ARCEP<sup>8</sup>, un *« atout de l'IRU est l'acceptation commune, et la validation par l'administration fiscale et les organismes de normalisation comptable du principe selon lequel l'IRU répondant à certaines caractéristiques constitue un actif immobilisable et amortissable pour le bénéficiaire et une vente de bien pour le concédant de l'IRU. »*

Enfin, en économie de fonctionnalité, l'usage peut évidemment varier, ce qui entraîne des fluctuations des coûts d'une solution EF. **Cela peut soulever des questions relatives à l'adéquation entre les coûts réels et les budgets alloués.**

---

<sup>7</sup> <http://www.economie.gouv.fr/daj/cout-cycle-vie-consultation>

<sup>8</sup> Etude de l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) au sujet d'un droit irrévocable d'usage pouvant être concédé dans le cas du déploiement de réseau de fibres dans les immeubles : [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/etude-IRU-baker-et-mckenzie-030311.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-IRU-baker-et-mckenzie-030311.pdf)

La mise en œuvre d'une démarche d'achats responsables est un vecteur de diffusion de l'économie de fonctionnalité. En effet, les achats responsables consistent en amont en une analyse des besoins, occasion de (re)questionner le besoin et d'étudier toutes les possibilités d'y répondre, dont l'économie de fonctionnalité. Elle introduit un raisonnement en cycle de vie des produits et services, et en coût du cycle de vie, autant d'opportunités de réfléchir autrement son achat et d'y introduire les innovations dont l'économie de fonctionnalité.