



Antony MARIA

antony.maria@administrateur-inet.org



Marie PELLIER

marie.pellier@administrateur-inet.org



Sylvain ROCHE

sylvain.roche@administrateur-inet.org



Oriane SCHMIDT

oriane.schmidt@administrateur-inet.org

VILLE DE LILLE



**PRÉFIGURATION
D'UN NOUVEAU MODE
D'ORGANISATION DE LA
COMMANDE PUBLIQUE**

Tuteur au sein de la collectivité :

→ **Anne-Valérie CHIRIS-FABRE**

Directrice générale adjointe finances et moyens

VERS UNE REFONTE DE L'ORGANISATION GLOBALE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'actuelle Direction de la commande publique (DCP) de la ville de Lille est issue d'un mouvement de centralisation de la fonction commande publique amorcé en 2011. Cette organisation a eu pour effet de renforcer l'harmonisation des procédures et de favoriser la mise en place d'une stratégie achat. Cependant, elle fait reposer sur la seule DCP l'essentiel de la passation des marchés de la collectivité. Dans un double contexte d'une importante programmation des marchés de la Ville et d'une baisse des effectifs de la DCP ces deux dernières années, cela conduit à un allongement des délais de traitement de certains dossiers et à une concentration de l'expertise à l'extérieur des directions métiers entraînant des incompréhensions de part et d'autre. À ce contexte interne, il faut ajouter l'échéance de la dématérialisation totale des marchés publics au 1er octobre 2018 qui implique, de facto, de repenser l'organisation de la commande publique au sein de la Ville de Lille.

Ce projet est donc intervenu à un moment où la Ville s'interrogeait sur la façon de faire évoluer la réponse aux problématiques de commande publique.

Cela s'est traduit sous la forme de deux objectifs principaux :

- ➔ Réfléchir à des solutions pour restaurer la fluidité de la passation des marchés publics notamment en réduisant l'engorgement actuel de la Direction de la commande publique
- ➔ Renforcer l'agilité des pôles opérationnels (PO) en développant une culture marchés publics au sein des pôles.

RECRÉER DU LIEN ENTRE LA DCP ET LES PÔLES OPÉRATIONNELS GRÂCE À UN MODE DE FONCTIONNEMENT CONTRACTUALISÉ

Un état des lieux des ressentis s'appuyant sur de nombreux entretiens individuels et collectifs

Ce travail s'est appuyé sur une série d'entretiens individuels et collectifs mobilisant au total près d'une cinquantaine d'agents dont :

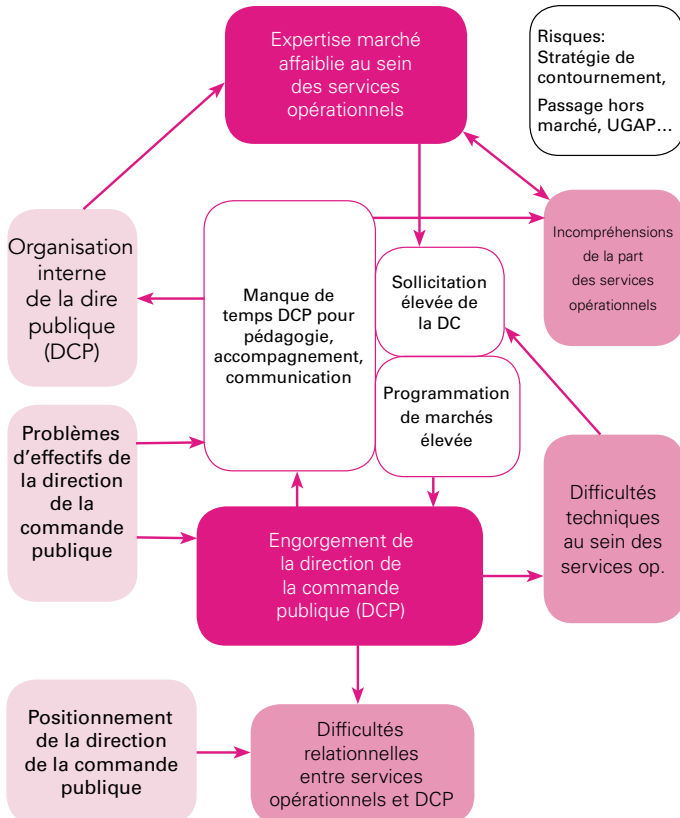
- ➔ les directeurs(rices) généraux(ales) adjoints(es) de la collectivité
- ➔ des représentants des villes associées
- ➔ le directeur de la commande publique
- ➔ les agents de la DCP
- ➔ les agents des pôles opérationnels en lien avec la commande publique.

Ces ateliers nous ont permis de croiser les regards des agents de la DCP et des agents des pôles opérationnels, de relever des incompréhensions mutuelles et de constater l'interdépendance des difficultés rencontrées de part et d'autre.

Un constat partagé : un cercle vicieux à enrayer

Dans un contexte de sous-effectifs de la DCP, de maintien d'une programmation élevée en matière de marchés, d'exigences fortes de délais sur certains dossiers de fait prioritaires comme d'un manque de partage de compétences, la mise en place progressive d'un cercle vicieux tend à s'auto-alimenter. Cette situation conduit à des relations déséquilibrées et contribue à tendre progressivement la relation de travail de part et d'autre.

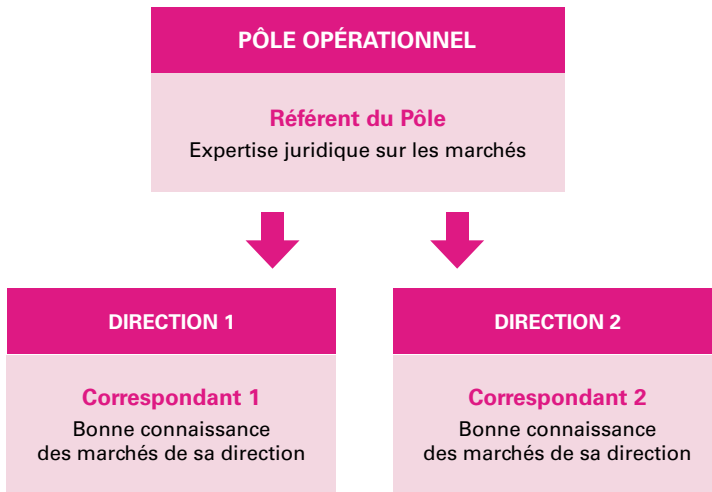
UN CERCLE VICIEUX QUI S'AUTO-ALIMENTE



Préconisations

Afin de répondre à cette situation, un processus de contractualisation est préconisé. Il vise à formaliser une décentralisation partielle et contrôlée des marchés, selon deux principes essentiels :

- La mise en place de référents et de correspondants au sein des pôles (selon un modèle adaptable à la réalité de chaque pôle) afin de constituer les interlocuteurs privilégiés de la DCP et asseoir une culture marchés au sein des services opérationnels.



Dans une telle configuration, le pôle aurait vocation à désigner un référent (expert des marchés) et les directions comprenant le plus grand nombre de marchés (ou les marchés à plus fort enjeu) auraient vocation à reconnaître en leur sein un correspondant (agent ayant une bonne connaissance des marchés de sa direction).

Deux pôles ont déjà exprimé leur souhait d'avancer rapidement sur

cette double structuration référent / correspondants :

- Le pôle Qualité et développement de la ville (QDV)
- Le pôle Culture

À ce stade, les autres pôles privilégient la reconnaissance de correspondants (ex : Affaires sociales et éducation, Ressources humaines, Vie citoyenne et animation de proximité) mais cette structuration pourrait évoluer dans le temps.

➔ Une répartition négociée du “qui fait quoi” entre la DCP et chaque pôle à travers la détermination de trois niveaux de marchés :

- Niveau 1: marchés décentralisés gérés par les pôles opérationnels
- Niveau 2: marchés partagés entre la DCP et les pôles
- Niveau 3: marchés centralisés par la DCP

Le classement des marchés en niveau 1, 2 ou 3 ferait l’objet d’une programmation annuelle entre la DCP et les services opérationnels (éventuellement par l’intermédiaire de leurs référents ou correspondants). Sur la base du recensement des besoins fait au préalable, cette programmation doit permettre de mieux partager les priorités et les enjeux. Elle doit aussi mieux répartir le niveau d’autonomie, les responsabilités de chacun dans les étapes de la procédure et les charges entre la DCP et les pôles. Cette répartition annuelle serait contractualisée entre les deux pôles et donnerait lieu à échanges réguliers de suivi tout au long de l’année.

Les marchés classés en niveau 1 (décentralisés) seraient confiés, après accord des deux parties, aux pôles/directions volontaires sous condition d’un reporting et d’un contrôle a posteriori de la DCP.

Les référents et/ou correspondants pourraient jouer un rôle plus ou moins important dans le cadre de ces marchés de niveau 1 et le périmètre de leurs attributions devrait alors être clairement précisé dans le cadre de la contractualisation (ex : périmètre d’accès aux outils dématérialisés de la DCP).

Cinq chantiers prioritaires semblent nécessaires à l'établissement du nouveau mode d'organisation de la commande publique à Lille :

- **Le pilotage du réseau** : animation d'un cycle de réunions du réseau de référents / correspondants, sur la base d'une réunion trimes-trielle par exemple
- **La formation** : mise en place d'un module de formation par le CNFPT pour les référents ou encore l'instauration de sessions de formations internes par les agents de la DCP
- **Une programmation partagée** : remplissage du tableau annuel de recensement des besoins par les pôles et partage d'un tableau de programmation des marchés établie entre la DCP et les pôles
- **Une meilleure communication** : clarification des supports pédagogiques et modèles-types à construire avec la Direction de la communication et le réseau de référents (« kit marché », nouveau guide de procédures).
- **Le déroulement de la démarche de contractualisation** : engagement des négociations début 2018 et première évaluation du dispositif fin d'année 2019.

UNE MÉTHODE PARTICIPATIVE ET DES OUTILS DE DIALOGUE UTILES POUR ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL

Une méthode d'animation en ateliers collectifs qui libère la parole et croise les regards

Concernant la méthodologie employée, le choix s'est porté en accord avec le commanditaire, sur la réalisation d'entretiens collectifs avec d'une part, les agents de la DCP, et d'autre part, des agents des services opérationnels identifiés comme étant en lien avec la commande publique. Ces ateliers visaient à faire émerger un état des lieux partagé de la situation, axé sur les impressions et témoignages des agents.

La participation des agents aux ateliers présente plusieurs vertus utiles dans un contexte d'impulsion du changement. Elle permet d'identifier les difficultés de natures différentes, les incompréhensions mutuelles, et d'anticiper les réticences pour les traiter en amont.

Toutefois, si cette méthode favorise la co-construction et la légitimité des solutions préconisées, elle nécessite une vigilance méthodologique particulière. L'initiateur de la démarche devra veiller à bien contextualiser les ateliers, objectiver les éléments rapportés par les participants et croiser les regards divergents afin de ne pas cantonner les résultats obtenus à un unique état des lieux subjectif. Ainsi, cette méthode paraît tout particulièrement adaptée dans un contexte où il existe déjà un constat partagé de difficultés ou de nécessité de faire évoluer des pratiques ou une organisation. Si les participants aux ateliers ont déjà amorcé une réflexion sur la thématique abordée et qu'il s'agit d'une volonté assumée doublée d'un portage fort, la démarche présente de fortes chances d'aboutir.

La contractualisation entre directions support et pôles opérationnels : un contrat de confiance renouvelé

La contractualisation entre la DCP et les pôles opérationnels se trouve au cœur des propositions formulées à la Ville de Lille, mais le recours à la contractualisation pour définir, en interne, un nouveau mode d'organisation peut être transposable à d'autres collectivités. Les contrats discutés et conclus entre une direction support et des pôles ou directions opérationnels sont des documents non juridiques qui n'ont qu'une valeur formelle et ne valent qu'en interne, au sein de la collectivité.

Peu contraignants, ces contrats présentent cependant l'avantage de formaliser par écrit, les engagements réciproques et les procédures auxquels il est possible de se référer en cas de dysfonctionnement ou de difficulté. Ils ont aussi le mérite de mettre en lien, au cours d'un processus de négociation, des directions qui travaillent peu ensemble. En effet, la forme et le contenu de ces

contrats sont librement déterminés au cours d'un dialogue entre les directions impliquées qui doivent parvenir à un accord.

Pour recourir à la contractualisation entre directions, il faut qu'il existe déjà un contexte et une volonté de changement et que cela réponde, le plus souvent, à un besoin de clarification des rôles. Cette méthode d'organisation est à penser en amont de la définition d'une nouvelle mission, ou à l'occasion d'une refonte du périmètre d'une direction ou d'un pôle par exemple. Elle permet aussi d'organiser un nouveau partage des tâches induit par des évolutions réglementaires, comme c'était le cas à la Ville de Lille avec la dématérialisation totale des marchés en octobre 2018.

Pour que la contractualisation soit pertinente, il faut que les directions et les services impliqués soient relativement ouverts à la discussion, ce qui semble exclure les situations d'extrême crispation ou les sujets mobilisant trop fortement les syndicats, avec de très forts bouleversements pour les agents.

De plus, la contractualisation semble n'être un outil organisationnel pertinent que lorsque le portage administratif est fort au sein de la collectivité. En effet, comme elle est souvent utilisée comme dernier recours à une situation pré-conflictuelle, elle peut aussi être perçue comme le témoignage d'un manque de confiance mutuel entre les directions et le dialogue nécessite souvent des impulsions venant de l'équipe de Direction générale. Si cette démarche peut avoir l'avantage d'introduire momentanément du lien, il est important de la considérer comme un moyen et non une fin en soi et d'institutionnaliser un dialogue qui devra se poursuivre au-delà de la seule détermination du contrat.

Un réseau de référents qui permet d'entretenir la compétence achats au sein des services opérationnels

La proposition de mettre en place un réseau de référents de la commande publique peut aussi bien être transposée à d'autres collectivités qu'à d'autres fonctions support comme les finances ou les ressources humaines. Le principe du réseau commande publique préconisé pour la Ville de Lille repose en réalité sur une complémentarité entre deux profils de personnes ressources en matière de commande publique :

- les référents, rattachés aux pôles et possédant une véritable expertise juridique,
- les correspondants, rattachés à des directions et ayant davantage un rôle de facilitateurs des marchés publics.

La distinction de ces deux profils d'interlocuteurs présente un double avantage. D'une part, elle se base sur une reconnaissance de situations existantes et limite l'impression d'un changement radical chez les agents concernés, ce qui augmente leur acceptabilité des missions découlant de ce statut. D'autre part, la reconnaissance de ces profils permet de valoriser la compétence, voire l'expertise marché qui existe chez certains agents.

La formation d'un réseau de référents permet de former un premier cercle de communauté d'intérêt et de rassembler des personnes qui pourront ainsi échanger sur les informations essentielles, partager les bonnes pratiques, confronter des points de vue et résoudre des problématiques communes. Les échanges dans le cadre du réseau de référents ont pour principale vertu d'entretenir, voire de développer la compétence des référents en la matière tout en diffusant une culture partagée.

Pour que ce réseau soit réellement pertinent et puisse fonctionner sur le long terme, des interlocuteurs, qu'ils soient référents ou correspondants, doivent être identifiés a minima dans chaque pôle et dans les directions qui portent le plus de marchés. Ce réseau doit également faire l'objet d'un véritable pilotage centralisé et incarné par une personne qui consacre une partie de ses missions à son

animation. Animer un réseau implique d'organiser des rencontres régulières, de donner des grandes orientations, d'organiser la formation et la montée en compétence des référents, de proposer des groupes de travail au sein du réseau, et d'accompagner ces référents dans l'évolution de leur mission.

Dans ces conditions, la mise en place d'un réseau de référents pour les directions support est l'occasion d'un enrichissement mutuel et permanent qui accompagne des évolutions organisationnelles.