

Comment mobiliser efficacement un prestataire privé dans le cadre de ses politiques publiques de transition

EN RÉSUMÉ :

Cette fiche présente les concepts clés en la matière (1). Elle rappelle les questions à se poser avant de recourir à un prestataire (2). Enfin elle identifie, particulièrement pour les collectivités disposant de peu d'ingénierie propre (comme les communes ou interco rurales) les conditions de réussite d'une intervention d'un acteur du conseil ou un bureau d'étude, dans le cadre du déploiement d'une politique de transition écologique (3).

Pourquoi est-ce important : quels sont les enjeux territoriaux du sujet ?

Engager un AMO (assistant à maître d'ouvrage) n'est pas une décision neutre pour le budget d'une collectivité de petite taille. L'enjeu est donc de s'assurer de l'existence d'un besoin, puis de se donner les moyens d'assurer un réel pilotage de la prestation et enfin de pouvoir disposer de résultats opérationnels utiles et pertinents.

Comprendre les concepts clés MO / AMO et le contrat qui les relie

A. Quelques définitions

Le maître d'ouvrage (MO) : appelé aussi "client", est celui qui décide, souvent celui auquel "appartient" l'ouvrage ou le territoire sur lequel le projet va avoir lieu. Ici ce sera une commune, un EPCI ou toute autre structure, comme par exemple un Syndicat Mixte de gestion des déchets

L'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) est un service de conseil, d'aide à la décision et d'accompagnement qui peut être technique, juridique, administratif et/ou financier Ce service est fourni à un maître d'ouvrage. Cela peut être dans le cadre de missions de planification (ex: PLU, PCAET, schéma directeur), d'organisation (ex: créer une plateforme de rénovation), de pilotage (ex: piloter un projet d'aménagement urbain), d'évaluation de politiques publiques, audit (ex: bilan carbone), etc.

B. Définition d'un contrat d'AMO

Le contrat d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) est un contrat selon lequel un Maître d'Ouvrage public fait appel aux services d'une personne publique ou privée pour faire les études nécessaires à la réalisation d'un projet (source : <https://www.marche-public.fr>). L'AMO sera un cabinet de conseil, mandaté, par exemple, pour répondre à un besoin en gestion de projet, en organisation interne, en accompagnement stratégique ou encore pour mener une évaluation d'une politique publique.

Le Client a deux options pour solliciter son AMO :

- soit il passe en gré à gré ; ce qui désigne une procédure par laquelle un acheteur public peut conclure un contrat directement avec un prestataire, sans passer par une mise en concurrence ni une publicité préalable (dépend du montant du marché, se référer au code des marchés publics).
- soit par une procédure de mise en concurrence (se référer au code des marchés publics pour les seuils des montants associés à ces deux types de procédure).

Quelles sont les questions préalables à la mobilisation d'une AMO ?

A. Prendre le temps de qualifier précisément la nature de son besoin

L'enjeu pour la maîtrise d'ouvrage, préalablement à toute signature d'un contrat d'AMO, est de s'interroger sur ses motivations/besoins. S'agit-il d'un besoin :

- de regard extérieur / audit : dans ce cas la collectivité peut contractualiser avec un partenaire extérieur pour l'aider à prendre du recul sur ses pratiques.
- d'intermédiation : pour qu'un prestataire extérieur porte un message dans la collectivité, une conduite du changement difficile à porter seul en interne. Porter des politiques de transition peut nécessiter de porter des messages de rupture, plus facilement entendables lorsqu'ils sont exprimés par un tiers extérieur, ici l'AMO.
- de capacité : la collectivité n'a pas les ressources humaines nécessaires disponibles, elle a besoin de renforcer ses équipes sur une période donnée.
- d'expertise : la collectivité fait face à un besoin de connaissances ou d'analyses dans un ou des domaines précis. Elle fait le choix d'externaliser le travail à réaliser pour différentes raisons, par exemple : recrutement impossible du fait d'un manque de profils qualifiés/d'un manque d'attractivité, le besoin ne justifie pas le recrutement d'une personne à temps complet, etc.

B. Se poser la question de son rapport au besoin dans le temps

Avant la mobilisation d'un prestataire, il est nécessaire de prendre le temps de consulter ses propres ressources internes afin d'objectiver le besoin. Cela peut entraîner une réflexion sur les capacités d'action aujourd'hui et la stratégie de montée en compétences générale des agents demain. En effet, en qualifiant le besoin, la collectivité est amenée à questionner ses propres capacités, voire ressources.

À retenir

La priorité doit être de chercher, dans la mesure du possible, à internaliser les prestations afin de favoriser une montée en compétences des services et une bonne appropriation des démarches.

C. Sonder les ressources de ses partenaires

Il est également nécessaire de consulter l'ensemble des partenaires de la collectivité, pour s'assurer de l'impossibilité, pour les partenaires de mobiliser des ressources dans le cadre d'une éventuelle convention. Des conventions sont parfois signées sans qu'elles ne soient pleinement mobilisées, il s'agit donc de vérifier auprès des partenaires, comme par exemple le Syndicat d'Energie, l'EPCI, le CAUE, etc. que le besoin ne peut être couvert en l'état et que le recours à un AMO privé (bureau d'étude et/ou cabinet de conseil) est nécessaire.

Dans certains cas, l'appel à un prestataire est la meilleure solution : manque de temps des agents, expertises ponctuelles très spécifiques, impossibilité de recruter, besoin de faire passer des messages, etc.

Quelles sont les conditions de réussite du recours à un AMO ?

A. Cerner les complémentarités de la relation entre client et fournisseur

Acheter une prestation ne doit pas positionner la collectivité dans un rôle passif. Une prestation d'AMO ne saurait en aucun cas atteindre les objectifs escomptés si aucun travail d'articulation n'est mené entre le prestataire et la collectivité, et ce quelque soit la prestation attendue.

La réussite de la mission dépend de la bonne articulation de l'ensemble des parties prenantes et de leurs expertises respectives :

- la collectivité apporte des compétences propres, une connaissance du contexte local, des enjeux et une légitimité à la démarche.
- le prestataire apporte une expertise (additionnelle et/ou complémentaire) ainsi qu'un « regard extérieur » se voulant neutre, parfois nécessaire pour faciliter la mobilisation des parties prenantes.

Collectivité et prestataire sont liés dans la mise en mouvement recherchée pour accompagner le changement.

B. Cadrer le contour de la prestation et se donner les moyens de la piloter

La plus-value de la mission dépend en grande partie de la capacité de la collectivité et de l'AMO à créer des conditions de travail fructueuses. Par conséquent réussir une mission nécessite de valider un certain nombre d'éléments dont certains sont explicités ci-dessous :

- **Préciser les attendus** : même si la nature du besoin a été définie en amont, il s'agit désormais de préciser exactement les attendus. Le besoin doit être discuté et confirmé, et sa finalité clairement formalisée. De cette réflexion dépendra la définition du périmètre d'intervention.
- **Assurer un portage politique au bon niveau** : qu'il soit continu, ou ponctuel lors d'instances dédiées de type Comité de Pilotage (COPIL), le portage politique est essentiel pour permettre de légitimer la démarche. La dimension politique est d'autant plus centrale sur les sujets de transition écologique qui peuvent impliquer de remettre en cause certaines pratiques.
- **Définir le périmètre d'intervention de l'AMO** : il s'agit de cadrer l'ambition de la démarche. Cela passe par la définition d'une gouvernance dédiée au projet, s'assurer d'une bonne adéquation entre la maturité des parties prenantes et l'ambition de la mission, ainsi qu'entre le budget alloué et les objectifs. Cela peut parfois nécessiter une mission à part entière afin de valider l'ensemble des prérequis à la réussite de la mission.
- **Allouer des ressources nécessaires** : il s'agit de se donner les moyens d'interagir avec l'AMO. Ces temps d'interactions sont nécessaires pour s'assurer du bon ancrage du projet dans le contexte territorial, mais également pour garantir un bon transfert de l'information entre l'AMO et la commune. Ce dernier point est central, il ne faut pas que l'information produite disparaisse à la fin du contrat.

Les éléments de cadrage, du moins pour certains, pourront être explicités au travers de la rédaction d'un dossier de consultation des entreprises (DCE). Ce document devra par exemple préciser les objectifs, les attendus, le calendrier, les interlocuteurs et toute autre information nécessaire pour que l'AMO puisse rédiger une offre technique et financière adaptée.

Remarque

Le phasage et la temporalité de l'intervention sont des éléments clés. De plus, "l'après-mission" doit également être anticipé afin d'anticiper les besoins de suivi, pilotage et d'évaluation qui pourraient naître.

C. Faire le bon choix

La sélection d'un AMO s'appuie sur des critères transparents qui doivent être cohérents avec les enjeux de la mission. Le critère prix doit être pondéré avec attention: une pondération trop importante incitera les soumissionnaires à proposer des approches "à minima", pouvant par la suite compliquer la relation entre MO et AMO.

Il peut être également intéressant de mentionner le budget estimé pour la mission. Cela permet à l'AMO de construire sa proposition technique en cohérence avec les moyens alloués. De plus, il sera plus aisé pour la Collectivité de comparer les offres entre elles.

Au sein du critère technique, il peut être intéressant de valoriser la proximité géographique des AMO (par exemple au travers des références fournies) et les moyens alloués à la transmission de l'information, voire à la formation des services. Ces critères sont une manière de se donner les moyens d'une prestation de qualité et adaptée aux spécificités du contexte local.

Après analyse des offres, il peut être utile d'ouvrir une période de négociation avec les AMO ayant proposé les meilleures offres (2 ou 3 candidats). Ces temps doivent permettre d'affiner les propositions techniques et financières, mais également de réaliser des auditions (visio ou présentiel) pour mieux cerner la compréhension du besoin, l'approche proposée et la plus-value de chaque candidat.

D. Prendre le temps de bien délimiter les responsabilités

Le travail avec un prestataire mélange en général deux postures :

- la **collaboration**, c'est-à-dire construire en même temps et partager la responsabilité. C'est une modalité plus propice à l'innovation, mais plus chronophage et plus exigeante en matière de communication entre les parties prenantes impliquées.
- la **coopération**, c'est-à-dire se répartir les tâches et les responsabilités. C'est une modalité qui peut être plus efficace et responsabilisante, mais elle nécessite un travail de coordination important.

Ces deux approches ont en commun la nécessité pour la collectivité d'anticiper les modalités de travail avec l'AMO, au-delà du cadre contractuel formalisé dans le dossier de consultation qui sera à suivre tout au long de la mission. Cela passe par des temps d'échanges, qui permettront à la fois de cadrer la mission mais aussi

“d’apprendre à connaître” son nouvel interlocuteur. Ces temps de cadrage doivent également poser le cadre des relations et bien clarifier les rôles : quand il s’agit d’une collaboration et quand il s’agit d’une coopération. En effet, bien que le prestataire se doive de répondre aux besoins du MO (selon le cadre contractuel), il n’est pas pour autant à “ses ordres”.

E. Être conscient des risques

Un des risques souvent identifiés associé à la mobilisation d’un AMO réside dans la perte de compétences (ou l’absence de montée en compétence) des services. Cela peut conduire à une dépossession de connaissances stratégiques, nécessaires au pilotage des différentes politiques publiques. Ces risques, loin d’être anodins peuvent être largement limités si la relation de travail s’appuie sur un cadre clair, impliquant un certain niveau de réciprocité.

Avoir recours à un AMO peut également avoir pour conséquence le déploiement d’une démarche relativement « rigide », basée sur un cahier des charges défini à un instant donné n’offrant pas toujours des marges de manœuvre suffisantes pour faire évoluer le marché. Ainsi, dans le cas d’un contexte très mouvant, des difficultés à s’adapter aux évolutions des besoins peuvent être réelles. Internaliser la prestation peut dans certains cas permettre d’apporter plus de flexibilité. Si impossible, une vigilance dans la rédaction du dossier de consultation est nécessaire.

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- Zoom sur les marchés de prestation intellectuelles:
<https://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Marches-prestations-intellectuelles.htm>
- Approfondir les différences entre coopération et collaboration:
<https://formation-continue.collegedeparis.fr/actualites/difference-entre-collaborer-et-cooperer-guide-complet-pour-managers>
- Exemple de compilation d’ingénierie territoriale dans la Loire afin d’illustrer la diversité des partenaires potentiels avant mobilisation d’un AMO : Loire :



Comment mobiliser efficacement un prestataire privé dans le cadre de ses politiques publiques de transition

https://www.loire.gouv.fr/contenu/telechargement/16925/125678/file/CartographieDeLIngenierieLocale_V1.pdf

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.