



**HAL**  
open science

# Avoir le sens de la formule : le droit à l'épreuve de l'activité de production des marchés publics d'un conseil Départemental

Thomas Forte

► **To cite this version:**

Thomas Forte. Avoir le sens de la formule : le droit à l'épreuve de l'activité de production des marchés publics d'un conseil Départemental. Sociologie. Université de Bordeaux, 2024. Français. NNT : 2024BORD0089 . tel-04677710

**HAL Id: tel-04677710**

**<https://theses.hal.science/tel-04677710v1>**

Submitted on 26 Aug 2024

**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.

THÈSE PRÉSENTÉE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE**

**L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE : Sociétés, Politique, Santé Publique

SPÉCIALITÉ : Sociologie

Par Thomas FORTE

**Avoir le sens de la formule :**  
**le droit à l'épreuve de l'activité de production des marchés publics**  
**d'un conseil Départemental**

Sous la direction de :

Xabier Itçaina

Soutenue 23 mai 2024

Membres du jury :

M. ITÇAINA, Xabier, Directeur de recherche CNRS, Institut d'études politiques (Bordeaux)

M. DODIER, Nicolas, Directeur d'étude, EHESS (Paris)

M. WELLER, Jean-Marc, Chargé de recherche, Université Paris-Est Marne-la-Vallée

M. PÉLISSE, Jérôme, Professeur des universités, Institut d'études politiques (Paris)

Mme. BONNAUD, Laure, Chargée de recherche, INRAE (Montpellier)

Directeur

Rapporteur

Rapporteur

Président

Examinatrice

Invitée :

Mme. SURUBARU, Alina, Maîtresse de conférence, Université de Bordeaux

Co-encadrante



## **Remerciement :**

Je remercie Gilles Pinson, Xabier Itçaina et Alina Surubaru d'avoir participé à la direction de cette thèse. Plus particulièrement Xabier pour son engagement et son soutien tout au long de ces années, ainsi que ses relectures et ses conseils pendant la période d'écriture. Cette thèse doit énormément à Alina, pour son soutien sans faille, sa compréhension et sa patience. Son accompagnement m'a laissé l'autonomie nécessaire à l'appropriation de mon objet et d'en tirer les ficelles théoriques.

J'adresse tous mes remerciements à Magalie Thonnus, Brigitte Paillet, Karen Goetz, Véronique Virassamy, Nadine Claverie, Aline Costet et Peitse Ronzeau pour leur accompagnement logistique et administratif au cours de ces années de recherche et d'enseignement.

Cette thèse n'aurait pas pu exister sans les membres du Service de la commande publique (SCP) qui m'ont accueilli durant ces trois années dans leurs bureaux. Par souci d'anonymat, je vous remercie par vos noms d'emprunts. Lionel pour ton intérêt pour ma recherche, ta volonté de toujours me donner une place dans les réunions, ton écoute et tes anecdotes sans fins. Daniel pour ta spontanéité, ton sens de l'humour et les réponses à mes innombrables questions sur les marchés publics. Inès et Kevin, pour vos relectures d'une part, mais aussi pour les après-midi coutures et les déjeuners, pauses, qui ont animés nos journées au SCP. Kevin, tu es un modèle d'engagement au travail, Inès une prof de couture exceptionnelle. Béatrice, merci d'avoir animé nos discussions parfois houleuses sur l'actualité et le fonctionnement de la collectivité. On sait tous les deux, qu'au fond, j'avais raison ! Damien pour ton intérêt pour mon enquête, tes anecdotes et ta disponibilité. Tu es le pro des marchés publics. Allison pour m'avoir intégré auprès des conseillères et de m'avoir fait confiance, j'espère que tu as trouvé l'emploi où tu t'épanouis. Magalie, toute recherche devrait avoir une personne comme toi afin de lui ouvrir les portes et de comprendre le fonctionnement d'une organisation. Je te remercie pour ton écoute et tes encouragements pendant cette thèse. Enfin, je remercie Morgane et Gaëlle sans qui le contrat CIFRE n'aurait pu se faire. Merci d'avoir défendu cette thèse au sein de la collectivité. À toutes les membres du SCP, je vous suis reconnaissant d'avoir toujours été disponible au cours de ces trois années et surtout d'amener toutes les semaines des pâtisseries et des crêpes à la machine à café !

J'ai partagé cette ethnographie avec une autre doctorante, Éloïse Vanderlinden. Merci pour les goodies que tu me faisais passer sous le manteau et d'avoir été là dans les moments difficiles.

L'écriture de cette thèse doit beaucoup à l'atelier écriture du Centre Émile Durkheim animé par Cécile Vigour, Dercio Tsandzana et Lauréna Haurat. Merci pour votre convivialité, votre engagement et vos conseils. Sans cet atelier, il est certain que l'exercice d'écriture aurait été douloureux pour de nombreuses personnes du CED.

(C'est bientôt terminé) Je n'ai pas de mots pour exprimer ma gratitude envers les doctorant·es qui ont été présent·es ces années de thèse (mais je vais quand même le faire). Je n'aurai pu continuer en thèse sans l'amitié inébranlable de Morgane Jouaret, Coline Poupeau et Lauréna Haurat. Merci aux soirées interminables des doctorant·es du Collectif Marcel Mauss, nos plans douteux pour faire la Révolution et la volonté de faire de la thèse un travail collectif plutôt qu'une compétition individuelle : Adrien Ostolski, Alexia

Boucherie, Ambre Guichard-Menard, Antonin Cheron, Hyppolyte Kouao, Lucie Revilla, Luis Emaldi, Morgan Lans, Victor Afonso Marques, Zoé Tinturier. Enfin, je remercie Jérôme, Yan et Ludovic pour leur aide.

(C'est terminé) Les encouragements de mes amies, de ma famille et belle-famille, m'ont accompagné pendant l'écriture de cette thèse. Merci d'avoir supporté les mauvaises humeurs, mon peu de disponibilité et votre compréhension lorsque je repartais dans la thèse avec un regard vide qui pointait au-dessus de vos épaules pendant nos discussions. Enfin, j'ai pu compter sur les relectures, les critiques et le soutien sans faille de Maud Aigle qui ont amélioré le manuscrit, mais surtout le doctorant que je suis devenu (*Xoxo*).

## Table des matières :

<b>CONVENTION D'ECRITURE .....</b>	<b>8</b>
<b>PROLOGUE : UN SOCIOLOGUE AU DEPARTEMENT .....</b>	<b>9</b>
L'HISTOIRE D'UNE FONTAINE ET D'UNE ETHNOGRAPHIE.....	12
REUNION CHEZ LES ACHETEURS : LE TRAVAIL QUI COMPTE .....	13
LE TRAVAIL DE REDACTION : QUE FONT LES CONSEILLERES DERRIERE LEUR BUREAU ?.....	16
L'ACTIVITE DE COORDINATION : DES TENTES DE RECEPTION ET DU DROIT .....	20
LA POLITIQUE, LE MANAGEMENT ET LE DROIT.....	23
FRAGMENTS DE DOCUMENTS : LES EVOLUTIONS D'UN RAO .....	26
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>30</b>
1.    UN DISPOSITIF DE DEPENSE DE L'ARGENT PUBLIC.....	31
1.1. <i>De l'argent comme les autres ?</i> .....	31
1.2. <i>Sortir des parenthèses de l'oubli</i> .....	34
2.    LE MARCHÉ PUBLIC COMME LE PRODUIT D'UNE ACTIVITE .....	41
2.1. <i>Trois préoccupations : le milieu, les personnes et le marché public</i> .....	41
2.2. <i>Le droit à l'épreuve de l'activité</i> .....	44
2.3. <i>Les techniques juridiques, entre fictions et pratiques</i> .....	49
3.    UNE ETHNOGRAPHIE DU DROIT .....	52
3.1. <i>La recherche Cifre et ses milieux</i> .....	52
3.2. <i>Une ethnographie de bureaux</i> .....	57
3.3. <i>La trajectoire des données empiriques</i> .....	63
ANNONCE DU PLAN .....	68
<b>CHAPITRE 1 : ÉCRIRE ET LIRE LES PIÈCES D'UN MARCHÉ PUBLIC : ENTRE EXPERTISES ET ROUTINES ORGANISATIONNELLES .....</b>	<b>70</b>
1.    L'INTERDEPENDANCE DES PIÈCES : « C'EST DE L'ADMINISTRATIF ÇA ! » .....	72
1.1. <i>La matérialité du marché public</i> .....	73
1.1.1.    Le dossier, les pièces et les informations.....	73
1.1.2.    Standardiser l'écriture, l'exemple de la fiche achat.....	78
1.2. <i>Les rédactrices, les conseillères et les chefs de projet, une question de groupe ?</i> .....	83
1.2.1.    Des « juristes » et des bureaux .....	83
1.2.2.    Représenter son activité : les tableaux de bord et les notes internes .....	90
2.    LE TRAVAIL INVISIBLE DES INTERMÉDIAIRES DU DROIT.....	97
2.1. <i>Des pratiques situées de contrôle et de valuation</i> .....	98
2.1.1.    Le bureau des acheteurs et des conseillères : deux espaces de travail distincts.....	98
2.1.2.    Mobilité du marché public et circulation des jugements.....	101
2.2. <i>Dépasser l'ordre local, les prises et les instances de valuation</i> .....	104
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	110

## **CHAPITRE 2 LES MARCHES PUBLICS, C'EST REGLE ? LA SECURITE JURIDIQUE ET L'OPERATIONNALITE .... 112**

1.	LES ARENES DU DROIT DES MARCHES PUBLICS.....	114
1.1.	<i>Du Code aux articles de la presse professionnelle</i> .....	115
1.1.1.	Le Code comme support de l'activité ? .....	116
1.1.2.	La presse professionnelle, principale source du droit au conseil Départemental .....	119
1.2.	<i>Le répertoire normatif des marchés publics</i> .....	126
1.2.1.	Les cinq « classes » de la veille juridique .....	126
1.2.2.	Des formes de coordination spécifique .....	130
2.	D'UNE ABSTRACTION A SES MODALITES PRATIQUES, LE PROCESSUS DE JUSTIFICATION .....	134
2.1.	<i>Déterminer les règles dans un réseau socio-technique</i> .....	135
2.1.1.	« Dans cette maison vous incarnez la sécurité juridique » : adapter les règles aux groupes .....	136
2.1.2.	« Elle est en position d'avoir raison », les règles, les responsabilités et les erreurs.....	141
2.2.	<i>Rapports aux temps et au travail d'écriture</i> .....	149
2.2.1.	Correction et explication, coopération dans le travail d'écriture .....	150
2.2.2.	« La logique juridique » et « la dentelle », la critique comme justification des pratiques.....	154
2.2.3.	L'arbitrage : intensité et étendue du travail d'écriture.....	159
	CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	165

## **CHAPITRE 3 : LES EPREUVES DE LA DEPENSE : L'ARGENT PUBLIC ET SES VALEURS ..... 167**

1.	LA CIRCULATION DE L'ARGENT PUBLIC ET SES CONSEQUENCES.....	171
1.1.	<i>Le choix des dispositifs de dépense</i> .....	173
1.2.	<i>(Re)mettre en concurrence les acteurs de l'ESS : des appels à projets aux marchés publics</i> ..	179
1.3.	<i>« Nous ne sommes pas partenaires » : accompagner les acteurs de l'ESS à la concurrence par les prix</i> .....	185
2.	DU BUDGET AU PRIX .....	191
2.1.	<i>Intégrer un budget à l'activité de production</i> .....	193
2.1.1.	La circulation d'un marché public : le recensement des besoins.....	193
2.1.2.	Le poids des critères, des sous-critères et de leurs formules .....	199
2.2.	<i>Coopérer au sein d'une communauté d'enquête : « on est tous des fonctionnaires ! »</i> .....	206
2.2.1.	Une tentative de standardisation des critères par la direction du Bâtiment.....	207
2.2.2.	Un marché qui a du plomb dans l'aile.....	213
	CONCLUSION DU CHAPITRE 3 .....	217

## **CHAPITRE 4 : TRADUIRE SES PREOCCUPATIONS EN CATEGORIE JURIDIQUE : LES OPERATIONS**

### **TECHNIQUES DU DROIT..... 218**

1.	TRANSCRIRE SON EXPERIENCE DANS LES DOCUMENTS D'UN DCE .....	221
1.1.	<i>Saisir les traces du passé</i> .....	222
1.1.1.	Qu'est-ce qu'un besoin ? Des attentes aux exigences .....	223
1.1.2.	Les NEET comme catégorie organisationnelle : la force de l'écrit .....	226

1.1.3.	Les préoccupations du marché NEET : ne pas sélectionner des « entreprises malhonnêtes », « agir pour les jeunes » et « sélectionner les bons NEET » .....	229
1.2.	<i>Produire un discours institutionnel</i> .....	233
1.2.1	Organiser son travail et celui des autres par l'intermédiaire des e-mails .....	234
1.2.2.	Les commentaires comme nouveau cadre de lecture d'un document.....	240
1.2.3.	Réduire, développer et délimiter son besoin : transformer les documents par des opérations scripturales .....	246
2.	L'ÉPREUVE DE LA TRADUCTION DU DROIT : LES OPERATIONS TECHNIQUES .....	253
2.1.	<i>L'agentivité du droit comme technique</i> .....	254
2.1.1.	Le rôle de e-marché dans les relations avec les candidats .....	255
2.1.2.	Les deux trajectoires du lot 5 : attribuer et déclarer sans suite.....	261
2.2.	<i>Apprendre le droit, apprendre le raisonnement juridique</i> .....	266
2.2.1.	Transmettre un savoir juridique .....	267
2.2.2.	Des rapports à la légalité qui circulent au sein des instances .....	276
	CONCLUSION DU CHAPITRE 4 .....	281

**CHAPITRE 5 : LA POLITIQUE ACHAT, UNE NOUVELLE ATTENTE NORMATIVE ? L'ARGENT PUBLIC, LE TERRITOIRE ET LES ELU-ES..... 282**

1.	LES SAVOIRS ECONOMIQUES COMME MODE DE COORDINATION : LES ACHETEURS.....	284
1.1.	<i>La performativité relative de l'achat public</i> .....	285
1.1.1.	Une réaffirmation des principes économiques de l'achat public.....	286
1.1.2.	La managérialisation du droit par la concurrence à l'achat et la performance .....	289
1.1.3.	Banaliser l'achat : être un bon père de famille .....	291
1.2.	<i>Le travail de médiation des acheteurs : la désingularisation des relations avec les opérateurs privés</i> .....	295
1.2.1.	Des acheteurs tournés vers des « zones d'intérêts mutuels ».....	296
1.2.2.	Construire une opportunité pour la collectivité, le rôle des sourcings .....	300
1.2.3.	Exemple d'une « commande politique » : intégrer le secteur d'activité du bois au sein du Département.....	307
2.	LA PRODUCTION DE LA POLITIQUE ACHAT : LA COMMISSION D'APPEL D'OFFRE (CAO) ET LE COMITE DE PILOTAGE ACHAT (COPIL).....	316
2.1.	<i>Du flux au cas, deux prises sur l'activité de production d'un marché public</i> .....	317
2.1.1.	La composition de la CAO et du Copil .....	318
2.1.2.	Le Copil, un espace d'énonciation de la commande politique.....	323
2.1.3.	Le travail politique en CAO : « C'est du béton quoi » .....	328
2.2.	<i>La stabilisation de la légalité au prisme de l'évolutions du Rapport d'analyse des offres (RAO)</i> .....	334
2.2.1.	L'évolution des formes graphiques des RAO .....	336
2.2.2.	Des indicateurs de la politique achat à côté des critères de jugements.....	345
	CONCLUSION DU CHAPITRE 5 .....	352

<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>354</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>359</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>382</b>
ANNEXE N°1 : LISTE DES PIECES D'UN MARCHE PUBLIC .....	382
ANNEXE N°2 : CONTRAT DE COLLABORATION CIFRE .....	383
ANNEXE N°3 : PROJET DE THESE CIFRE INITIAL (ANONYMISE).....	388
ANNEXE N°4 : DONNEES EMPIRIQUES .....	404
ANNEXE N°5 : SOURCES DE LA VEILLE JURIDIQUE .....	405
ANNEXE N°6 : CATEGORIE MOBILISEE POUR L'ANALYSE DES E-MAILS .....	406
ANNEXE N°7 : QUELS NEGOCIATEURS ETES-VOUS ? .....	407
ANNEXE N°8 : NOTE D'ACCES AUX ARCHIVES DEPARTEMENTALES .....	409
<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>413</b>
SPECIFIQUE AUX MARCHES PUBLICS .....	413
SPECIFIQUE A L'ORGANISATION .....	413
<b>TABLES</b> .....	<b>414</b>
TABLE DES ENCADRES.....	414
TABLE DES FIGURES .....	414
TABLE DES TABLEAUX.....	415

# Convention d'écriture

J'utilise dans cette thèse les règles d'écriture inclusive suivantes :

- J'utilise le point médian lorsque je fais référence à un groupe caractérisé par la parité.  
Ex : Les élu·es du Département.
- Le recours au féminin et masculin est fait en fonction du genre majoritaire dans un groupe.  
Ex : les conseillères, les rédactrices, les acheteurs, les chefs de projet, les élus de la Commission d'appel d'offre.
- Dans la continuité, j'utilise le pronom « elles » ou « ils » pour faire référence à ces groupes. Plus rarement, j'utilise le pronom « iels » lorsqu'il y a parité ou pour faire référence à une population générale.

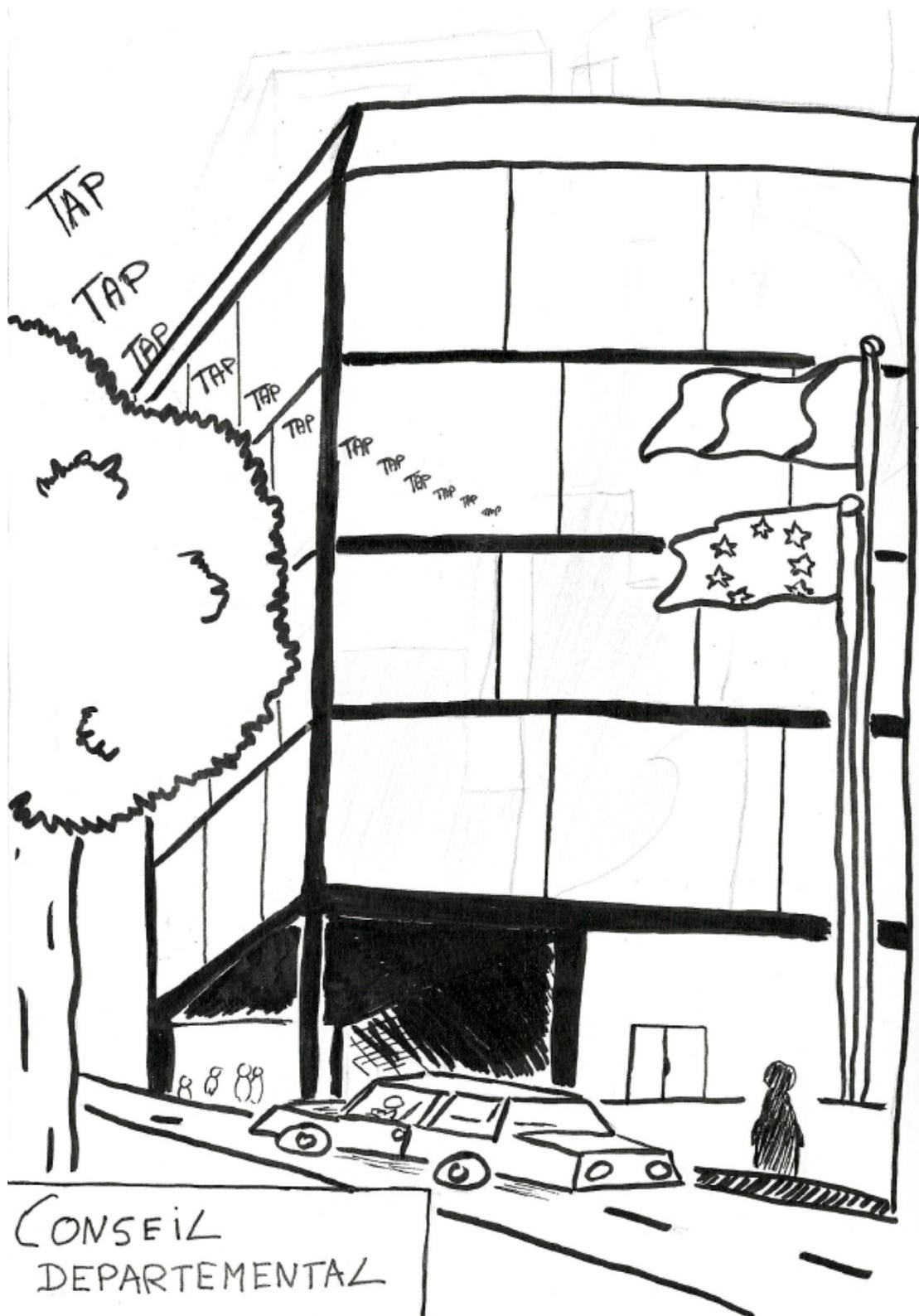
Pour mentionner spécifiquement l'organisation où j'ai réalisé l'enquête, je l'écris « conseil Départemental ». Contrairement à « conseil départemental » qui fait allusion à la collectivité territoriale, au sens générique. J'utilise également des variantes : Département, la collectivité.

Sans mention contraire, j'utilise sans distinction les termes de « marchés publics », « marchés » et « commande publique » pour faire référence au même dispositif.

L'ensemble des informations relatives aux personnes, aux lieux, aux dates et aux marchés publics mentionnées dans ce manuscrit sont modifiées afin de garantir l'anonymat. Les manières dont je fais référence à ces personnes (utilisation du nom ou du prénom par exemple) reflètent ma place au sein de l'organisation. Ainsi, j'utilise les prénoms pour les membres du SCP et le titre de certaines personnes (Directeur, « DGA ») pour les membres des autres directions ou la hiérarchie de la collectivité.



## Prologue : un sociologue au département



Source : Thomas Forte – dans le cadre de l'atelier « C'est pas très Académique » du CED

« Une thèse sur les marchés publics ? Pour quoi faire ? Je ne comprends pas, tu fais un devis, tu dis ton besoin, tu laisses l'entreprise te proposer la solution et tu prends la meilleure, la moins chère et voilà ! T'es sûr que tu veux t'embarquer là-dedans ? » s'exclame le manager du Laser Quest où je travaille en attendant de trouver un financement de thèse. Après m'avoir proposé des parts dans l'entreprise et exprimé sa déception, il doute de l'intérêt de ma recherche, qui motive mon départ. Sur le moment je ne trouve pas de réponse appropriée, je suis sauvé par la trentaine d'enfants qui viennent fêter un anniversaire.

Passer un marché serait-il aussi simple ? La vie quotidienne est parsemée de marchés publics : la route, l'éclairage public, le parc, le banc qui s'y trouve, les jeux pour enfants, les livres dans une bibliothèque municipale, l'ordinateur que j'utilise pour écrire au bureau des doctorant·es de la faculté de sociologie, les feuilles sur lesquelles cette thèse est imprimée. Toutes les organisations publiques fonctionnent et agissent par l'intermédiaire des marchés publics. Ils représentent 10 % du PIB, soit 110 milliards d'euros<sup>1</sup>. Les marchés publics sont centraux dans l'aménagement et le fonctionnement de nos sociétés.

Malgré la place des marchés publics dans notre quotidien, les recherches en sciences sociales lui portent très peu d'intérêt, voire aucun. C'est un objet qui semble être réservé aux sciences économiques et juridiques qui, pour la majorité d'entre elles, s'en saisissent pour proposer des solutions afin de *mieux* écrire un marché public (le recours à telle clause, telle incitation financière, les bonnes pratiques d'évaluation de son besoin...). Pour cela, ces recherches analysent le marché public dans sa forme finale, lorsqu'il est diffusé aux entreprises pour qu'elles puissent y répondre. Elles proposent donc des solutions pratiques sur l'analyse d'un seul document, sans prendre en considération le travail, le contexte organisationnel ou les acteurs et les objets qui interviennent dans la fabrication, la rédaction d'un marché public. Ces analyses réduisent ainsi ce travail d'écriture d'un document juridique à des choix logiques (des modifications de clauses, l'intégration de tel critère de jugement dans telle situation...). Alors, le marché public ne serait qu'un objet, un document dont il faudrait modifier ses caractéristiques, ses clauses, pour qu'il soit optimal. Si tel est le cas, qu'est-ce que cela veut dire optimal ? Par rapport au droit ? Aux objectifs de l'organisation qui le produit ? Du besoin des entreprises ?

L'enquête que j'ai menée au sein d'un conseil Départemental montre que le processus d'attribution d'un marché public est loin d'être aussi simple. Si c'était le cas, pourquoi

---

<sup>1</sup> Ce qui représente 153 000 marchés publics passés (67 % par les collectivités territoriales). Cf. recensement de l'observatoire économique de la commande publique de la Direction des Affaires Juridiques (DAJ), juillet 2019.

l'organisation dans laquelle j'ai travaillé s'est réorganisée trois fois et a fait l'objet de cinq audits ces dix dernières années, et ce, uniquement sur le processus d'écriture de ces marchés publics ? Quel lien peut-il bien y avoir entre la réorganisation du travail des agents et la rédaction des marchés publics ?

S'il s'agit de « prendre la moins chère », encore faut-il pouvoir comparer les offres, les analyser et s'assurer que les prix correspondent bien à ce que l'entreprise prévoit de faire. Il faut aussi convaincre plusieurs acteurs du choix de l'attributaire. Les entreprises non retenues, pour expliquer les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues. Les élus qui vont signer les documents d'attribution du marché, et en cas de contentieux, il faut pouvoir justifier au juge le choix fait par l'organisation. Ce travail de démonstration ne repose pas uniquement sur la comparaison de chiffres, mais sur la manière dont la preuve de la décision circule au sein de plusieurs documents qui forment le marché public.

Ce travail d'écriture concerne aussi la raison pour laquelle un marché public est réalisé. Comme le dit mon ancien manager « tu dis ton besoin ». Mais qui définit ce besoin ? L'élève qui représente l'organisation, la juriste qui intervient en cas de contentieux, la comptable publique qui contrôle les dépenses des collectivités territoriales, le chef de projet qui est à l'initiative du processus de rédaction, l'acheteur qui a pour mission de faire des économies en négociant ou encore la rédactrice qui rédige les pièces qui composent le marché public ? La liste est encore longue, le besoin ne fait pas uniquement référence à des considérations techniques, mais aussi politiques (par exemple développer l'économie locale), économique (le contrôle budgétaire des collectivités) et juridique (la jurisprudence et le risque de contentieux). Ces contraintes sont également issues de l'activité en tant que telle, comme les désaccords entre collègues sur les pratiques d'écriture, des représentations différentes de son travail, le manque de moyen pour gérer les flux de marché à produire.

La conclusion de mon ancien manager, « tu prends la meilleure, la moins chère, et voilà ! », à l'instar des recherches académiques, participe à rendre anecdotique et invisibilise cette complexité du travail d'écriture des marchés publics. Il est pourtant essentiel lorsque l'on s'intéresse à ces derniers. Au fil de la chaîne d'écriture, des opérateurs vont réaliser différentes tâches qui participent à modifier, orienter, contrôler, consolider, créer, produire un objet particulier : le marché public.

L'ethnographie que j'ai réalisée au sein d'un Service de la commande publique (SCP) m'a permis d'observer et de comprendre ce qu'impliquent ces documents qui forment le marché public. Cette recherche montre que celui-ci, au-delà de l'analyse des juristes et des économistes, et de la représentation commune que l'on peut en avoir, est constitué d'un

réseau d'objets et de personnes qui travaillent ensemble afin d'en rédiger les différentes pièces. Pour autant, ces acteurs ne partagent pas nécessairement les mêmes pratiques d'écriture, ne considèrent pas l'activité de rédaction de la même manière. Ainsi, il existe plusieurs façons de les écrire. Se pose alors la question de comment saisir et analyser ces pratiques ? Et quelle est la place du droit dans ces dernières ?

Pour y répondre, les scènes qui suivent illustrent la complexité de l'activité de production d'un marché public. J'y détaille les questionnements qui ont émergé au cours de mon enquête de terrain et les orientations méthodologiques adoptées dans cette thèse. Elles permettent aux lecteurs et lectrices de se familiariser avec le milieu des marchés publics. Ce faisant, je réserve les considérations théoriques et mes conclusions aux autres chapitres qui composent ce manuscrit.

## **L'histoire d'une fontaine et d'une ethnographie**

A proximité du conseil Départemental, je déjeune avec Lionel, acheteur du Département. En congé, j'attendais d'anciens collègues qui ont quitté le Département pour travailler à la Région. C'est donc par hasard que Lionel m'aperçoit et s'installe à côté de moi. Nous sommes sur les marches, presque les pieds dans l'eau, d'une fontaine carrée au centre d'une place entourée de magasins, jeux pour enfants, parc et bâtiments administratifs. Après m'avoir questionné sur l'avancée de ma thèse je lui tends une serviette en commentant son style vestimentaire, comme je le faisais régulièrement :

Moi : « Tiens, va pas salir ton beau costume trois pièces, tu as une négociation toi non ? »

Lionel : Oui, mais on va gagner que dalle, c'est un petit contrat. Je devrais négocier les gros dossiers comme la construction des nouveaux collèges, mais bon... D'ailleurs, tu sais pourquoi il y a une fontaine ici ? ».

Pour animer les conversations Lionel a l'habitude de poser des questions sur des sujets très précis et dont les réponses ne sont souvent connues que de lui :

M : « Je ne sais pas, pour faire joli ? C'est une grande place de la ville.

L : Tu la trouves belle ? Elle s'allume à moitié, il y a des déchets dedans et c'est juste un jet vertical. On a vu mieux, Forte [il a pris l'habitude de m'appeler par mon nom, souvent en ajoutant « monsieur » de manière sarcastique].

M : Pour avoir un coin sympa pour déjeuner ? Il y a plein de bâtiments administratifs autour.

L : Tu trouves que t'es bien installé sur le béton là, pour manger ? Mais tu te rapproches.

[Je reste silencieux en espérant qu'il commence son histoire]

L : Regarde autour de toi, qu'est-ce qu'il y a ?

M : Des bâtiments publics.

L : Oui, mais pas n'importe lesquels. Tu as le conseil Départemental, le conseil Régional, la Métropole, et la Préfecture tout autour de toi !

M : Et ?

L : Bon je te le dis ! C'est pour éviter les rassemblements. La fontaine, quand ils ont fait le marché public, elle a été pensée comme un moyen d'éviter que les gens se rassemblent ici pour manifester ou se regrouper. T'es obligé d'aller sur l'esplanade de chaque bâtiment pour le faire, et tu n'as que deux accès ; facile pour la police de bloquer le passage. »

(Note de terrain, 2020)

Au-delà de l'anecdote, cette histoire révèle la place importante des marchés publics dans l'aménagement urbain et les différents objectifs qu'ils peuvent remplir – ici ce n'est pas uniquement un objectif esthétique (l'attractivité) de l'aménagement du parc, mais aussi un objectif sécuritaire des bâtiments publics situés sur la place. La fontaine est présente, je la croise presque tous les jours pendant mon enquête, elle va de soi. Pour autant ce n'est que parce que Lionel m'explique son rôle dans cet espace que je comprends qu'elle est plus qu'une fontaine, c'est un objet politique. On pourrait avancer que tout ce qui est acheté par l'intermédiaire d'un marché public n'a pas cette valeur. Cependant, un banc peut dissuader les sans domiciles fixes à occuper un espace, un trottoir contraint le déplacement de certaines personnes, un cabinet de conseil peut surfacturer et remplacer certaines prises de décision qui relèveraient d'autres instances politiques, un stylo ou le papier toilette qu'utilise une collectivité ont des conséquences environnementales.

Or, le travail de rédaction produit aussi cette valeur. L'enquête ethnographique a permis d'avoir une prise sur cette activité, en étant directement présent dans les bureaux des membres du Service de la Commande Publique (SCP), lors des Commission d'Appel d'Offre (CAO) et des différentes réunions auxquelles pouvaient participer les membres de la direction de la collectivité. Ces espaces et ces acteurs portent des jugements sur ce que devrait être un marché public et de quelle manière il devrait être produit. L'enquête que j'ai menée auprès des membres du SCP m'a permis de saisir et comprendre cette activité, qui est loin d'aller de soi. Elle représente un réseau d'acteurs et d'objets qui permet la coordination située et un travail à la frontière du droit et du politique.

## **Réunion chez les acheteurs : le travail qui compte**

« Le directeur général adjoint et moi, on n'arrive pas à comprendre ce que vous faites, c'est quoi votre quotidien ? », demande Morgane, cheffe de service. Nous sommes dans le bureau des acheteurs pour faire le point des actions menées sur l'année. Trois acheteurs sont présents, ils font partie du SCP qui regroupe une vingtaine de personnes. Ce service est

composé, en plus du bureau des acheteurs, du bureau des rédactrices (qui rédigent les pièces des marchés publics – n = 10) et d'un bureau des conseillères (qui contrôlent et rédigent certaines pièces d'un marché public – n=3). La question pose un silence. Elle nous concerne tous, tant d'un point de vue individuel (qu'est-ce que chacun d'entre nous fait ?) que collectif (en tant que bureau, groupe, que font les acheteurs dans le service ?).

Je suis surpris par cette question. Comment ne peut-elle pas savoir ce qu'ils font ? Morgane est là depuis longtemps, elle a recruté les acheteurs, nous faisons le point tous les trimestres, en plus des réunions d'activité annuelles (comme celle-ci) et des entretiens individuels. Par ailleurs, leur activité est reprise sous forme de tableaux, de diapositives, de statistiques, de notes, que l'on peut trouver sur l'intranet de l'organisation et qui sont régulièrement utilisés lors des réunions. Les réponses des acheteurs ne se font pas attendre. Daniel synthétise son travail en précisant qu'il « s'occupe de vingt-cinq dossiers » et qu'il est « à fond avec les opérationnels ». Lionel insiste sur le caractère flou de leur travail et l'incertitude qui le caractérise, il « peut ne rien rapporter sur plusieurs années, mais ça peut payer sans prévenir. ». Enfin Émeric porte le débat moins sur leur travail que sur la manière dont ils communiquent dessus : « tout ce qu'on capitalise, on ne sait pas comment le communiquer. [...] Il faut un groupe de partenaires achats dans les services » et leur place au sein de l'organisation « on devrait être rattaché directement au Directeur Général des Services pour que les autres prennent en compte nos actions ».

En tant que membre du bureau des acheteurs depuis huit mois, je pourrais défendre mes collègues. Détailler les différentes formes que peut prendre leur activité : rencontres avec des entreprises (le *sourcing*), participation à des salons professionnels, les négociations, les recherches sur internet, la mise en réseau entre des acteurs économiques et des membres de l'organisation. Autrement dit, les acheteurs s'occupent des relations avec les entreprises, ils apportent une connaissance économique du territoire (qui sont les entreprises d'un secteur donné, leurs techniques de production, leurs contraintes...), négocient les marchés publics et s'assurent que les objectifs portés par les élu·es (développement durable, de l'économie locale ou de telle filière par exemple) soient atteints.

Par ma position au sein de l'équipe, j'ai ma propre représentation des habitudes des acheteurs. Daniel est réglé comme une horloge, il arrive tôt pour partir à 16h30 et passe beaucoup de temps avec les chefs de projet pour comprendre leur besoin et transmettre les informations qu'il accumule au cours de son travail. Émeric n'aime pas spécialement les négociations. Il écoute régulièrement de la musique (et chante parfois) un casque sur les oreilles, et peut passer des heures sans s'arrêter afin de produire des données statistiques sur

l'activité du SCP et sur les entreprises qui répondent aux marchés publics. Données dont il est d'ailleurs l'unique source dans l'organisation. Enfin Lionel connaît tous les dossiers. C'est un acheteur expérimenté (du secteur pharmaceutique) et responsable des achats. Il anime le bureau, coordonne les acheteurs et déborde de nouvelles idées à mettre en place, ce qui participe à l'augmentation de la charge de travail des acheteurs, qui ne peuvent tout faire.

Cependant, je me garde d'intervenir tout au long de la réunion. Je dois aussi, en tant que doctorant, rendre des comptes à l'organisation qui m'embauche et je n'ai toujours rien produit dans le cadre de ma thèse, malgré les insistances de Morgane et Lionel. De plus, je comprends au fil de la discussion que la question n'est pas de savoir ce qu'ils font (Morgane le sait par ailleurs), mais de déterminer dans quelle mesure ce qu'ils font est utile au service, à l'organisation, dans la production d'un marché public. Et en y réfléchissant tout au long de la réunion, je me rends compte que, moi-même, je ne parviens pas à dire en quoi ce qu'ils font est « utile » ou a un effet concret sur la production d'un marché public.

C'est également le cas des acheteurs eux-mêmes. Ainsi, s'ils listent pendant la réunion les différentes tâches qu'ils réalisent, ce qui amène Morgane à recadrer régulièrement les discussions qui « partent dans tous les sens », la cheffe de service conclut que : « quand vous faites de la négociation on voit bien à quoi ça correspond. Mais quand vous faites du *sourcing* par exemple, c'est plus compliqué de valoriser votre action. Les gens comme [le directeur général adjoint] vont dire c'est *peanuts*, donc vous ne faites rien. Il faut identifier vos tâches comme des actions ». Il est toujours délicat pour un agent de détailler son activité. Cette dernière repose autant sur des pratiques prévues par l'organisation (dans des règles internes, des documents, des formations) que sur des pratiques informelles que sa hiérarchie peut lui opposer (notamment lors d'une situation non prévue ou par l'expérience qui a montré que d'autres pratiques permettraient aussi bien d'atteindre les objectifs).

Pour Morgane, on peut supposer que cette valeur se détermine par rapport aux objectifs du service. Selon elle, a de la valeur ce qui participe à la rédaction d'un marché public. Ainsi, une action de *sourcing* est utile dans la mesure où elle permet, par exemple, d'adapter le besoin aux contraintes des entreprises afin qu'elles puissent répondre au marché ou de réduire les coûts grâce à une innovation. Mais cette représentation de l'action ne prend pas en compte toutes les opérations qui ont permis ce *sourcing* : les e-mails envoyés par l'acheteur pour relancer et organiser le rendez-vous, les recherches sur internet ou sur les salons pour trouver l'entreprise, s'assurer que cette entreprise existe et que la rencontrer sera utile, enfin, la réunion en tant que telle où il faut faire le tri entre les informations afin de les partager avec les personnes de l'organisation qui seront intéressées. Parmi toutes ces

opérations, l'acheteur peut considérer qu'elles ne relèvent pas de son travail : l'envoi des e-mails pourrait être pris en charge par le service administratif du SCP, la communication des informations par des outils que l'organisation lui fournit, plutôt qu'il soit obligé de les créer lui-même.

Ainsi, définir une activité comme utile ne va pas de soi, d'autant plus si la valeur d'une action comme le *sourcing*, c'est-à-dire son utilité, est incertaine, déterminée au cours de l'action. Comme l'explique Lionel, « ça peut payer sans prévenir ». De plus, cela sous-entend faire la distinction entre un travail qui aurait une valeur et un autre, *a priori* inutile. Cette distinction soulève deux questions concomitantes importantes : par qui, ou par quoi, la valeur de ce travail est déterminée et à qui, ou à quoi, ce travail apporte une valeur ?

On pourrait avancer que le travail des acheteurs est particulier, caractérisé par cette incertitude. Pourtant, six mois plus tard, lorsque je décide de déménager et de m'installer dans le bureau des conseillères afin de comprendre ce qu'elles font, quelques mètres plus loin de celui des acheteurs, je suis frappé, au bout de quelques jours, par la même interrogation de Morgane : je ne comprends pas ce que font les conseillères.

## **Le travail de rédaction : que font les conseillères derrière leur bureau ?**

Au sein du bureau des acheteurs, je ne croisais presque jamais les conseillères. Je pouvais les rencontrer parfois lorsque l'on allait déjeuner ou lors de réunions de service. Les acheteurs en parlent souvent de manière ironique : « Je vais voir une conseillère, si je ne reviens pas d'ici une heure, venez me sauver ! » lance Daniel tout en sortant du bureau, « bon courage » lui répond Émeric. Les conseillères sont vues comme « rigides ». Selon eux, elles « appliquent le droit et sont très procédurées ». Comment expliquer cette représentation du travail des conseillères, qui est par ailleurs partagée par d'autres membres de l'organisation ?

Si les acheteurs sont relativement autonomes dans le choix des différentes tâches qui composent leur activité (négocier, choisir et rencontrer une entreprise, rechercher une innovation, produire des statistiques...), les conseillères au contraire se voient attribuer les dossiers par la cheffe de service adjointe, et juriste, du SCP. Elles vont relire et valider les pièces d'un marché public tout au long de la procédure (qui peut durer plusieurs mois ou années pour les plus importants). Ces marchés concernent ceux réalisés par les trois principales directions du conseil Départemental : la direction des Routes, des Bâtiments et des Collèges. Ces trois directions disposent du plus grand nombre de budget et de nombre

de marché (environ 90 % des dépenses). Plus rarement, elles peuvent aussi intervenir sur des dossiers qui relèvent d'autres directions. Ces derniers sont normalement traités par les rédactrices du SCP qui se situent dans le bureau juste en face.

Contrairement aux conseillères, les rédactrices rédigent et contrôlent toutes les pièces d'un marché public. Les premières contrôlent des pièces qui ont déjà été écrites par un chef de projet et une rédactrice d'une des trois grandes directions opérationnelles. Si elle porte le même nom, cette rédactrice est à distinguer de celle présente au SCP. On distingue les rédactrices « centralisées », c'est-à-dire rattachées hiérarchiquement au SCP, des rédactrices « décentralisées », c'est-à-dire qui ne dépendent pas du SCP, mais d'une des trois directions citées plus haut. Dans tous les cas les différentes pièces d'un marché public vont faire des allers-retours, entre les bureaux du SCP et ceux des directions opérationnelles, pendant lesquels le marché public va être écrit.

Ces allers-retours, centraux dans l'écriture du marché, me sont pourtant restés longtemps invisibles. Au sein du bureau, il n'y avait ni chef de projet, ni rédactrice pour travailler ensemble sur le marché. D'ailleurs, à ce stade de l'enquête (environ un an) je n'ai encore jamais vu un marché, où sont-ils ? L'observation des conseillères montre des personnes concentrées derrière leurs écrans, à taper sur leur clavier ou recopier des notes prises sur un document. L'atmosphère y est calme, le téléphone sonne rarement, le passage d'autres personnes dans le bureau est très rare. Parfois, une conseillère brise le silence : « Non, mais je rêve, il m'a fait un copier-coller du précédent marché ! » ou « ça m'énerve, il n'a toujours pas compris que ça n'a rien à faire dans ce document ça, il ne veut pas changer ».

Ces commentaires sont récurrents et m'interrogent. L'expérience que l'on a des relations contractuelles, dans une banque, pour une assurance, pour la maintenance de la chaudière ou la location d'un logement, montre qu'elles sont très standardisées, à part pour les informations personnelles à adapter sur le contrat (le nom, le lieu, le prix). Alors, en quoi reprendre une ancienne version d'un marché public pose problème pour les conseillères ? Par ailleurs, le guide interne du SCP, les cent fiches pratiques – que j'ai synthétisées dans un carnet – et le droit de la commande publique, précisent quelles informations doivent être présentes dans les documents. Le SCP dispose également de documents types à remplir. Dans ces conditions, comment peut-on se tromper lorsque l'on écrit les documents ? Enfin, en tant que conseillères, Allison, Nicole et Damien sont garantes de l'écriture d'un marché public. Comment se fait-il que le chef de projet puisse ne pas prendre en compte leurs modifications ? Ne sont-ils pas garantes de l'application du droit au sein du Département ?

Derrière l'atmosphère calme du bureau, il semble que tout un pan de l'activité d'écriture des marchés publics m'échappe, mais alors, que font les conseillères derrière leur bureau ?

Lors d'une réunion trimestrielle entre conseillères, je leur demande si je peux observer ce qu'elles font sur leur ordinateur et les suivre lors de leurs rares réunions avec les chefs de projet. J'en profite aussi pour demander la possibilité d'être en copie des e-mails des dossiers sur lesquels je les accompagne. Si elles trouvent que ce n'est « pas bien passionnant ce qu'on fait », elles acceptent. Damien m'invite à son bureau pour m'expliquer comment il lit un marché public.

Les informations s'affichent sur ses deux écrans. Sur chacun d'eux, Damien a un document ouvert. Il m'explique, à voix basse, comment la lecture de ces deux documents lui permet d'avoir une représentation du besoin et de la procédure choisie par le chef de projet. Sur cette base il vérifie la cohérence entre l'orientation prise par les deux documents et sa traduction au fil des autres. « Ce document je passe vite, il est hyper standardisé c'est du copier-coller, mais parfois les chefs de projet font des modifications. ». Il ne vérifie pas uniquement la forme, mais aussi le fond : « tu vois là, est-ce qu'au vu du besoin, on ne pourrait pas faire un marché subséquent plutôt qu'un accord-cadre<sup>1</sup> ? ».

Ensuite, il regarde le document où se trouvent les critères de jugement des offres : « bon là ce critère ne répond pas au besoin, c'est mieux de l'imposer plutôt que de mettre en concurrence [les acteurs économiques] là-dessus ».

Enfin, il conclut que certains documents du marché public ne reprennent pas les formes types du SCP, le chef de projet devra les changer.

(Note de terrain, observation de la lecture des pièces d'un marché public par Damien, 2018)

Lors de la lecture du marché public par Damien, il contrôle la forme (document type, style d'écriture) et le fond (procédure, critère de jugement). Il propose des modifications sur ces deux niveaux de lecture. De plus, en fonction des deux pièces du marché par lesquelles il commence, la lecture semble suivre un fil conducteur particulier. Il m'expliquera que c'est toujours de cette manière qu'il commence la lecture des documents. Un marché public est donc composé d'un ensemble de documents (plus ou moins importants) et qui laisse plus ou moins de marge de manœuvre (plus ou moins standardisé) dans l'écriture.

De retour à mon bureau, je serais tenté d'accepter les conclusions des juristes et économistes sur leurs analyses concernant la question de l'optimisation d'un marché public. Il suffirait de modifier les parties du marché public qui posent problème. Cependant, l'observation du travail de Damien soulève plusieurs questions : est-ce que toutes les

---

<sup>1</sup> Les deux permettent de sélectionner plusieurs attributaires auxquels on peut faire appel pour l'exécution d'un marché. L'accord-cadre à bons de commande précise en avance l'ordre des attributaires (par exemple si le premier ne peut pas répondre au besoin, l'organisation commande au deuxième), alors que l'accord-cadre avec marchés subséquents remet en concurrence à chaque commande les attributaires.

conseillères et rédactrices partagent ses pratiques ou ses conclusions ? Dans quelle mesure le sens de lecture a une importance dans l'écriture du marché public ? Plusieurs exemples au cours de l'enquête montrent que ce travail de lecture et d'écriture n'est pas homogène entre les acteurs.

Une conseillère me confiait que lorsqu'elle a remplacé une collègue sur un de ses marchés, les relations avec le chef de projet qui s'en occupait étaient devenues difficiles. Ses deux collègues avaient l'habitude de se mettre d'accord sur des critères de jugements standardisés, contrairement à elle qui, comme le droit le précise, adaptait ces critères aux besoins. Un autre cas est celui d'un rédacteur du SCP qui se plaint de devoir réécrire une pièce, d'une vingtaine de pages. Comme il pouvait le faire dans son ancien poste, il a cité dans un document des extraits de l'offre du candidat. S'il est tout à fait possible de le faire, sa responsable n'était pas d'accord pour qu'il le fasse au conseil Départemental.

Le constat de la variété des pratiques actées, je pourrais rejoindre une nouvelle fois la littérature en droit et en économie sur la question des bonnes pratiques. En ce sens, j'aurais pu donner un marché public à plusieurs personnes pour avoir leur conclusion et leur lecture. Cette méthode rencontre toutefois plusieurs limites. La première est que dans un service qui compte trois conseillères, comparer les pratiques, et donc pour elles porter un jugement, pourrait avoir des conséquences négatives sur leurs relations. Par ailleurs, il faudrait par la suite définir par rapport à quoi, ou à qui, ces pratiques seraient considérées comme bonne ou mauvaise. De plus, cela limiterait l'analyse des pratiques qui se focalise sur un document, excluant les relations (bonnes ou mauvaises) que peuvent entretenir les conseillères avec les chefs de projet et l'expérience des unes et des autres sur ces marchés. Dans ces conditions il faudrait trouver des marchés publics pour lesquels chacune des conseillères entretient des relations identiques avec les chefs de projet ou une expérience proche, une perspective difficile à atteindre. Surtout, montrer la diversité et la complexité des pratiques pour ensuite proposer de les standardiser, les simplifier, semble contradictoire.

Dans une perspective de recherche sociologique, la question est moins de savoir comment harmoniser les pratiques au sein de l'organisation (bien qu'elle soit posée par certaines personnes – directeur·es, élu·es), que de comprendre comment ces acteurs, qui ont des pratiques différentes, se coordonnent et produisent des marchés publics, procédure d'attribution de l'argent public encadrée par le droit.

## L'activité de coordination : des tentes de réception et du droit

Je suis dans le bureau des rédactrices depuis quelques semaines et au département depuis un an et demi. Au sein du bureau, tout le monde travaille devant son ordinateur. Je suis en train de finaliser l'écriture d'une charte sur les bonnes pratiques de sous-traitance des entreprises attributaires, qu'on m'a demandé de rédiger. Concentré, je suis distrait par Francis, chef de projet de la direction de la communication, qui rentre dans le bureau. Après avoir salué discrètement les personnes présentes, il s'installe auprès de Béatrice, rédactrice. Il réalise un marché pour la location de tentes lors d'un événement d'inauguration où le Président du Département intervient. C'est un événement annuel, où il rencontre les maires du territoire. J'arrête mon travail et j'écoute avec intérêt leur discussion.

Béatrice (B) : « Ah installe-toi, je t'attendais. Il faut que l'on voit plusieurs choses.

Francis (F) : Oui, j'ai amené les documents.

B : D'accord, on va voir ça. Alors, ça c'est le cadre d'élaboration.

F : C'est ce que je dois te donner en premier ?

B : Oui, mais t'es pas obligé. *[Tout en lui désignant les pièces qu'il a apportées]*

Ça, c'est pour monter les pièces du marché. Ce dont j'ai besoin c'est le document pour avoir des informations sur le dossier. Je t'en montre un, ça va te parler.

F : Je pensais te l'avoir envoyé.

B : Il me le faut signé avant la publicité. Mais même si je ne fais pas de pub, je peux travailler sur le dossier.

F : T'as pas besoin de l'avoir tout de suite alors ?

B : Non, mais sans l'autre, je ne peux pas faire ton dossier.

F : Ok, je vais faire celui-là alors.

B : Tu n'as pas donné ton marché pendant le recensement, ce sont les acheteurs qui le font. Bon, c'est pas grave, c'est un marché simple.

F : Je voudrais ajouter des trucs au marché. »

Pendant cet échange, Camille, responsable des rédactrices, rentre par l'autre porte du bureau. Le sien se situe juste en face, où se trouvent également les conseillères. Elle interpelle Béatrice :

Camille : « Je te dérange, j'ai eu un chef de projet, je lui ai dit de passer vers 14 h, ça t'ira ?

B : Oui, très bien.

*[Camille quitte la pièce]*

F : Je ne sais plus ce que je te disais...

B : Que vous vouliez ajouter des prestations.

F : Ah oui, vu le coût de la location. Il y a trois jours de montage pour une journée de manifestations et une journée de démontage. On voulait rajouter une journée pour faire le coup d'envoi d'un autre événement, au même endroit.

B : Oui, pas de soucis. Moi, c'était sur autre chose, est-ce qu'il y a besoin d'autres locations de tentes sur l'année ?

F : Oui.

B : Parce qu'on peut faire un accord-cadre.

F : Ouais.

B : Si on part bien là-dessus, on est sur un accord-cadre à bons de commande pour la location de tentes à destination de la communication. Par contre, il va falloir définir le type de prestations qui vont avec, le type de tentes... éventuellement les éléments que vous voulez. Il vous suffira ensuite de piocher en fonction de vos besoins dans ce marché et pas en refaire un à chaque fois. Est-ce que vous avez besoin de quelque chose en plus ?

F : Alors... j'ai plein de choses. J'ai besoin de... trois tentes différentes, un espace conférence, accueillir 250 places assises, un espace réception, 500 places assises, et un espace traiteur pour les cuisines. Après j'ai besoin d'une tente fermée, qu'on ait un accès chauffage, plein d'options quoi. Par exemple pour les conférences c'est 250 places, accès handicapés, des chaises pliantes, estrades, vidéoprojecteur, plancher, fixation et éclairage LED.

[En même temps Béatrice écrit toutes ces informations sur son ordinateur, a priori dans les pièces du marché]

B : Quand tu dis 'options', ce sont des choses qu'on peut avoir, ou tu veux impérativement les avoir ?

F : En option, mais le fournisseur précédent proposait deux fois plus chers... Du coup, j'ai acheté à côté. [Ce qu'explique Francis (acheter à un autre fournisseur que celui sélectionné lors du marché) est une pratique illégale, un « achat hors marché »]

[Kevin, un rédacteur présent, me lance discrètement un regard que j'interprète comme désabusé]

B : Alors... Du coup on peut faire des options effectivement, un marché avec options ou alors on fait un accord-cadre et là ce qu'il faudrait c'est un type de tente dont tu as besoin. Et on peut demander des options supplémentaires qu'on peut piocher après.

F : Il ne faut pas que je me rate sur cette manifestation-là. Donc on peut faire un marché juste pour cet événement et après on peut faire un marché global.

B : D'accord.

Le téléphone de Béatrice sonne, Kevin, qui a son bureau juste à côté, lui propose de prendre l'appel. Elle lui fait signe de la tête que oui. Il prendra tous ses appels par la suite. Le premier appel concerne une demande d'information sur un des marchés de Béatrice. Pour l'identifier, Kevin demande à la personne le numéro du marché. N'arrivant pas à le trouver, il demande l'intitulé du marché et lui donne les précisions nécessaires. Coline, l'autre rédactrice présente, appelle un chef de projet concernant un marché. Elle blague avec son interlocuteur sur la capacité de ce dernier à comprendre les différentes étapes de passation d'un marché public. Elle me regarde en levant les yeux au ciel. Je retourne mon attention sur Francis, qui explique pourquoi il ne veut pas un accord-cadre :

F : Ça fait plus de 20 ans qu'on fait l'événement à la foire. Le président a annoncé que ce serait ailleurs, ce sont les nouveaux maires, c'est la première de l'année, il faut pas se planter. J'avais tous mes contacts en plus à la foire, c'était tranquille, là je pars sans rien... Il y a aussi une location de bus... C'est un espace naturel sensible en plus... Je préfère qu'on fasse que cette commande-là...

B : Le souci c'est que tout ce qui passera après il faudra faire un marché identique.

F : On peut spécifier que c'est que sur l'opération... On peut l'appeler différemment sinon...

B : Non, non, on va rester droit. On va... Je vais trouver un autre système. Non non... Si on l'appelle différemment en plus les entreprises ne répondront pas. Elles ne vont pas le trouver sur la plateforme.

F : D'accord, moi je connais trois entreprises, il y a trois semaines je les ai contactées. Je leur ai montré des photos et qu'on allait passer un marché bientôt. Les entreprises sont informées, je leur passerai un marché... [Il hésite un instant] tu ne veux pas le savoir ça, non ?

Francis me regarde et fait une moue à laquelle je réponds par un sourire. Kevin rigole.

B : Non, surtout tu leur écris pas !

F : Non, non, t'inquiète pas.

B : Dès que le marché est en ligne, ils vont le voir s'ils le veulent.

Silence de quelques secondes – Béatrice continue d'écrire sur son ordinateur.

B : Alors, soit on part sur un marché de location où dedans tu peux piocher pour toutes tes animations, pendant un an. Soit on fait que pour la prestation, et on refera un marché l'année suivante.

F : Cette manifestation est sensible, je veux vraiment que... On l'attache pas à d'autres manifestations. Si je rate le truc, pour mon chef aussi c'est raté... Je ne prends pas le risque.

Kevin se lève et vient me parler du menu du restaurant administratif et de la soirée qu'il organise à laquelle il souhaite m'inviter. Nous nous déplaçons derrière une grande armoire où se trouvent des fournitures de bureau, qui délimite, au sein du bureau des rédactrices, l'espace pause du service. Nous continuons notre discussion à voix basse pour ne pas déranger les autres.

(Note de terrain, réunion entre Francis et Béatrice, bureau des rédactrices, 2019)

Cette interaction est ordinaire dans le travail de rédaction d'un marché public, bien qu'elle se déroule généralement à l'extérieur du bureau, dans les rares salles de réunion du bâtiment. Elle permet de souligner trois appuis qui permettent la coordination des acteurs : la réunion en tant que telle, qui permet au chef de projet et à la rédactrice de partager leur questionnement et contraintes personnelles. Le bureau, qui est un espace où ses membres s'entraident dans l'activité (répondre au téléphone, à une question d'une collègue sur telle procédure) et à partager leurs expériences. Enfin des appuis matériels comme les documents, les objets et les logiciels qui permettent l'activité de rédaction d'un marché public (par exemple Francis qui arrive dans le bureau avec des documents déjà rédigés).

Au fil de ces réunions, des échanges d'e-mails et de modifications des pièces du marché, ce dernier va, à un moment donné, se stabiliser et obtenir, au sein de l'organisation, le statut juridique de marché public. Il n'y aura plus besoin, *a priori*, de le modifier. À quel moment cela intervient ? Est-ce que cette activité est la même pour tous les marchés publics, de l'achat de stylo à la construction d'un collège ? Comment ces appuis permettent aux acteurs

de rédiger des marchés publics malgré l'hétérogénéité de leurs pratiques et la distance (d'autres bureaux, services, organisations) ?

Au-delà des questions liées au fonctionnement de l'organisation (pour agir et fonctionner elle doit produire des marchés publics), c'est celle, jusque-là mise de côté, de la place du droit. En effet, le travail d'écriture d'un marché est celui de l'écriture d'un document juridique pour lequel le juge peut être saisi. Pas uniquement pour le non-respect de certaines clauses lors de l'exécution, mais aussi avant, lors de la mise en concurrence des entreprises ou du choix de l'attributaire. L'activité d'écriture est encadrée par le Code de la commande publique, qui détermine par exemple les critères pour le choix de la procédure à utiliser, les informations qui doivent être présentes dans les documents, les besoins pour lesquels on peut passer un marché ou encore les délais de dépôt des offres des candidats.

Pourtant, au SCP, il n'y a qu'une juriste, la cheffe de service adjointe. Toutes les autres personnes qui participent à l'écriture d'un marché public disposent d'une expertise qui relève de leur expérience et le partage d'informations entre collègues. Certaines rédactrices ont des masters en droit, d'autres ont déjà eu des postes similaires dans d'autres organisations publiques. Ainsi, lors des deux formations du SCP, sur les « bases des marchés publics » réalisées pendant l'enquête soit par un conseiller, soit par un acheteur (ancien conseiller), les chefs de projets et rédactrices décentralisées réunies n'avaient aucune expérience dans cette activité.

Alors, comment ce droit est intégré, diffusé et compris par les acteurs qui composent l'organisation ? Comment articulent-ils ce droit avec les engagements organisationnels qui peuvent être portés par les élus comme le développement de l'économie locale (qui sous-entend favoriser les réponses des entreprises du territoire), les contraintes budgétaires que peuvent connaître les collectivités territoriales (ce qui implique limiter les dépenses et donc optimiser les achats) ou les contraintes liées aux conditions de travail des services (fort *turnover*, baisse des recrutements, augmentation de la charge de travail) ?

## **La politique, le management et le droit**

Le travail ethnographique m'a permis d'observer, d'écouter et de questionner l'activité des membres du SCP au quotidien. La complexité de ce travail ne peut se résumer à la question de l'harmonisation des pratiques, mais elle doit au contraire être prise au sérieux pour la comprendre et pour l'analyse du droit au sein des organisations. L'activité de rédaction des marchés publics est le quotidien des membres du SCP, mais comment les

autres membres de l'organisation se positionnent par rapport à ce travail ? La principale instance est la Commission d'Appel d'Offre (CAO) où cinq élus signent certains marchés publics. Ces derniers définissent également les objectifs à atteindre (développement durable, développement l'économie locale, soutenir la filière bois...). Siéger à cette commission est une responsabilité qui peut prendre du temps. Les CAO se tiennent deux fois par mois et durent toute une matinée. Les jurys, procédure d'attribution de certains marchés publics, peuvent les mobiliser quatre jours complets pendant lesquels les candidats à un marché public sont présentés et analysés. S'ajoute également les moments de représentation (les salons professionnels, les inaugurations, la communication des prochains marchés ou d'un retard, l'expression dans les médias lorsque certains marchés rencontrent des problèmes, etc.).

La CAO attribuait 30 % des marchés publics de la collectivité en 2018, ce qui représente 80 % des dépenses. Ainsi, les élus signent les marchés les plus importants financièrement. Pourtant, leur connaissance du droit de la commande publique, ainsi que du travail des chefs de projet et du SCP est relativement limitée. Ils et elles font régulièrement remonter le paradoxe de leur rôle dans les marchés publics. En représentant les citoyens, les élus contrôlent comment l'argent public est dépensé, par l'intermédiaire de la CAO. Or, lors de ces commissions, ses membres se définissent comme « une chambre d'enregistrement », des « vaches à lait qui paient rubis sur ongle » n'ayant aucun pouvoir décisionnaire sur la sélection des attributaires. Le président de la CAO conclut lors d'une réunion qu'il a le sentiment « qu'on ne lui dit pas tout, consciemment ou pas ».

Malgré tout, les élus accumulent une expérience et une expertise sur certains sujets. Un élu fera remarquer sur un plan d'architecte que la pièce de repos des enseignant·es d'un collège est trop petite par rapport au cahier des charges. Un autre soulignera que le choix fait par le chef de projet pour un marché d'assurance n'est pas le meilleur. Il recalculera les pourcentages et avantages des deux candidats pour montrer que sur le long terme, c'est celui qui est classé deuxième qui propose une assurance plus avantageuse. Ces cas sont rares, la CAO est plutôt caractérisée par la monotonie des dossiers qui se succèdent et par le déplacement de la feuille d'émergence sur laquelle les élus signent, souvent pendant la présentation du marché. Après un an et demi d'observation de cette commission, un seul marché n'a pas été signé.

Comment expliquer la place a priori marginale des élus dans le processus d'attribution d'un marché public ? D'autant plus que comme ils et elles l'expliquent, ce qui est dépensé c'est de l'argent public, dont leur fonction d'élus leur donne toute légitimité à intervenir

dans son utilisation. L'enquête montre que cette question influence les pratiques d'écriture. Ce n'est pas uniquement un enjeu d'organisation, sur la légitimité de représentant·es du peuple à décider au sein d'une collectivité territoriale. C'est aussi celui du rôle des marchés publics et de la valeur, ici politique, qui leur est attachée. Comme le montre cet échange entre deux élus, dont le président de la commission, lors d'une CAO :

Élu : Vous me préviendrez pour les dates du prochain jury. Déjà je suis déçu que ça ne soit pas [LocalBTP] qui soit pris. Je veux bien qu'on fasse travailler des gros machins, mais c'est [une entreprise du territoire], excusez-moi !

Président CAO: C'est pas un petit ! C'est un gros.

Élu : Oui mais c'est un local, c'est pas Bouygues quoi.

(Note de terrain, CAO, mars 2019)

Est-ce qu'un marché public répond à un besoin particulier (construire un collège par exemple) ou remplit-il aussi d'autres fonctions (également porteuses de valeurs), comme soutenir l'économie locale ? Dans quelle mesure cette valeur est partagée par les autres membres de l'organisation ? Qu'est-ce qui permet de la diffuser, l'intégrer à l'activité d'écriture ?

Au cours des dix dernières années, le conseil Départemental a changé plusieurs fois son fonctionnement pour intégrer, de manière plus ou moins importante, les élu·es dans le processus d'achat. En proposant par exemple des critères pour lesquels ils et elles pourraient statuer et influencer le choix par rapport au service opérationnel. Intervenir lors d'une instance où se trouvent tous les élu·es du Département pour présenter en amont les marchés publics (pour ne pas les découvrir en CAO) ou la création d'un comité de pilotage achat qui se réunit tous les trimestres. De plus, certains documents, comme le Rapport d'Analyse des Offres (RAO - qui est signé en CAO et qui présente en une vingtaine de pages le processus de sélection d'un attributaire) intègre au fil des années les différents objectifs que les élu·es défendent. Ce qui leur permet d'avoir une visibilité sur l'évolution de ces actions. Le recrutement des acheteurs s'inscrit notamment dans cette volonté de donner une place plus importante aux objectifs organisationnels portés par les élu·es.

Ces changements sont décidés par la direction de la collectivité composée du directeur général des services (DGS), des directeurs généraux et directrices générales adjointes (DGA) et des directeur·trices des routes, des collèges et des bâtiments. Les différentes réunions qui regroupent, en fonction de leur importance, ces membres sont des espaces où se définissent de nouvelles pratiques et règles de fonctionnement. Ces personnes peuvent défendre une adaptation du droit aux décisions politiques, « quand on sait ce qu'on veut politiquement, on vérifie que c'est raccord juridiquement », identifier « certaines personnes qui bloquent, ne

veulent pas changer » par rapport aux nouvelles procédures proposées ou réaffirmer la place du SCP comme « le garant du droit des marchés publics et des pratiques ». Cependant, ce sont également des espaces où des tensions se manifestent, par exemple sur le manque de moyens humains et le départ d'un grand nombre de rédactrices non remplacées, mais aussi la succession de réorganisations comme le résume ce chef de projet lors d'une de ces réunions :

« On n'a pas suffisamment de temps à donner. On pédale, on a le quotidien sans arrêt, de l'urgence, il y a plein de choses qui passent sous les radars. [...] Des choses comme ça, il y en a plein. C'est le quotidien, c'est le service qu'on rend aussi et parfois en trouvant des biais à une organisation. On peut nous rabâcher ça tant qu'on veut, mais une organisation qui nous a été imposé ! [...] Le problème c'est qu'on a un président qui a dit, on fait un demi-milliard [sur les marchés publics] avant de se poser la question si on avait les moyens et des organisations pour y répondre. On a inversé le truc ! il y a des phénomènes physiques contre lesquels on ne peut pas aller. Dans une bouteille d'un litre, tu ne fais pas rentrer deux litres. »

(Extrait de réunion, Synthèse de l'audit auprès des directions des services du SCP et de la direction des collègues, 2019)

L'observation du travail de rédaction d'un marché public au sein du conseil Départemental permet de l'analyser en train de se faire : les discussions, les tâches réalisées par les membres du SCP et la circulation du marché au sein de l'organisation. Cependant, l'interaction ne suffit pas à comprendre le sens de ce qui est en train de se faire. Il est nécessaire de porter également l'attention aux appuis techniques qui permettent l'activité. Loin d'être neutres, ils portent les décisions du passé, transmettent des messages ou des valeurs qui permettent la coordination et donc le travail de rédaction. Les documents, ce qu'on appelle communément la paperasse, représentent des appuis parmi d'autres.

## **Fragments de documents : les évolutions d'un RAO**

Jusqu'ici j'ai réduit cette activité par la phrase « rédiger un marché public », en insistant sur sa complexité et l'hétérogénéité des pratiques. Or, ce travail d'écriture relève plus précisément d'un ensemble d'opérations réalisées sur plusieurs pièces qui constituent un marché public. Ces dernières sont au nombre de dix, et elles forment, par ailleurs, d'autre ensemble comme le Dossier de Consultation des Entreprises (DCE – dossier retiré par les entreprises qui vont répondre au marché) et les pièces contractuelles (certaines font partie du DCE, d'autres non). Je l'ai souligné, ils sont écrits par différentes personnes, mais elles sont aussi lues par d'autres personnes qui ne participent pas à leur rédaction : les entreprises, les élus, les instances de contrôle et les citoyens qui en font la demande.

Le Rapport d'Analyse des Offres (RAO), par exemple, est le dernier document écrit. Il permet de synthétiser et de justifier le choix de l'attributaire publiquement (n'importe qui peut en demander une copie). L'analyse des archives de ce document montre que sa forme a évolué au cours du temps (cf. photo n°1, n°2 et n°3) : de nouveaux indicateurs font leur apparition, la forme tend à se standardiser entre les directions opérationnelles. Ces évolutions participent à représenter un marché public auprès des élus afin que celui-ci soit considéré « bon » ou « mauvais » au cours de la CAO.

Photo n°1 : Tableau de présentation des candidats de RAO (2011)

**V - RESULTAT DE L'APPEL D'OFFRES**

Le règlement de la consultation ne prévoyait pas la possibilité de variantes.

Dans ces conditions la commission technique a enregistré les offres suivantes

N°	Nom du Candidat	Offre HT	Observation
1	[flouté]	255 805.00 /	
3	[flouté] St	214 727.90 /	
4	[flouté]	185 885.00 /	
5	[flouté]	217 971.00 /	

La photo n°1 correspond à un tableau, qui liste en ligne les candidats (ici floutés), et en colonne l'offre et des observations éventuelles. Huit ans plus tard, le même tableau a évolué, il est divisé en deux tableaux distincts et de nouvelles informations sont présentes (photo n°2 et n°3).

Photo n°2 : Premier tableau de présentation des candidats, RAO (2019)

3.2 - Ouverture des plis (candidatures) - Annexe 1 le registre de retrait-dépôt des plis - Annexe 2 le PV d'ouverture des plis et les offres financières

17 sociétés ont retiré le DCE et 5 sociétés ont remis une offre électronique pour la présente consultation dans les délais impartis.

Ordre d'enregistrement sur registre	Désignation société	Typologie TPE / PME / autre	Groupement	N° du lot	Moyen de transmission du pli
01		PME	non	1,2,3	électronique
02		PME	non	1,2,3	électronique
03		PME	non	1,2,3	électronique
04		PME	oui	1,2,3	électronique
05		PME	non	1,2,3	électronique

Photo n°3 : Second tableau de présentation des candidats, RAO (2019)

Sociétés	N° du lot	Prix HT Offre	Prix TTC Offre	% d'augmentation offre / estimation	Régularité de l'offre (*)	Motifs commentaire /
	1	314 418.25	377 301.90	+66.66%	régulière	
	1	207 206.00	248 647.20	+9.86 %	régulière	
	1	180 037.75	192 045.30	-15.17 %	régulière	
	1	286 578.00	343 893.60	+50.90 %	régulière	
	1	203 929.25	244 715.10	+8.09%	régulière	
	2	181 974.00	218 368.80	+39.32%	régulière	
	2	115 545.00	138 654	-11.54%	irrégulière	Absence du BPU
	2	107 586.00	129 103.20	-17.63%	régulière	
	2	135 573.00	162 687.60	+3.79%	régulière	
	2	128 499.00	154 198.80	-1.62%	régulière	
	3	149 080.00	178 896.00	+34.55%	régulière	
	3	99 600.00	119 520.00	-10.11%	régulière	
	3	91 928.00	110 313.60	-17.03%	régulière	
	3	101 573.00	121 887.60	-8.33%	régulière	
	3	114 030.00	136 836.00	+2.92%	régulière	

(\*) : Offre régulière / irrégulière / inacceptable / inappropriée

Si la forme est la même, un tableau, d'autres informations ont été ajoutées à la présentation des candidatures. Sur la photo n°2, cinq informations nouvelles apparaissent : la typologie des entreprises, la forme de la candidature (groupement ou non), le lot sur lequel le candidat fait une offre, ainsi que le « moyen » de dépôt de la candidature (électronique ou papier). Au-dessus de ce tableau, on apprend que « 17 sociétés » ont retiré les documents

contractuels sur la plateforme, et que 5 d'entre elles ont déposé une offre. Sur la photo n°3, le tableau détaille davantage les offres par lot (un candidat pouvant postuler à plusieurs lots). Enfin il indique l'écart entre l'offre et l'estimation et la régularité de l'offre.

Comment comprendre la place de ces indicateurs au sein du RAO ? Ce dernier est notamment à destination des élus et des entreprises, qui en font la demande (généralement celles qui n'ont pas eu le marché pour éventuellement aller en contentieux). Le RAO est lu lors de la commission d'attribution d'un marché public, ses informations permettent donc d'attribuer un marché. Or, les critères comme la typologie de l'entreprise ou l'écart entre l'offre et l'estimation ne sont pas des critères de sélection autorisés par le code de la commande publique. L'évolution des RAO invite à prendre au sérieux la matérialité du travail de production d'un marché public : les documents utilisés, leur place dans l'activité, leur circulation au sein de l'organisation.

\*  
\* \*

« Et voilà ! », les questions soulevées montrent que ce qui va de soi pour mon ancien manager, ne l'est ni pour moi pendant mon enquête, ni pour les personnes qui rédigent des marchés publics. Ces questions structurent d'ailleurs leur activité. Elles sont également des pistes que j'ai suivies au cours de l'enquête ethnographique. Les réponses apportées ne se limitent pas à des perspectives pratiques, sur le fonctionnement d'une organisation publique, mais aussi, et surtout, à analyser le travail ordinaire d'écriture et d'application du droit au sein d'une organisation.



# Introduction générale

Lorsque l'on parle de marché public, on évoque généralement les dépenses publiques qu'il représente dans le PIB, un corpus de textes de droit qui régule les manières de le rédiger, ou ce qu'il permet de réaliser (une route, un collège). Or, lors de mon enquête au sein d'un conseil Départemental, il prend la forme d'un objet administratif ordinaire : celui d'un document, papier ou numérique. La circulation de celui-ci au sein de l'organisation, illustrée dans le prologue, montre la variété des espaces où il est élaboré. Ce qu'est un *bon* marché public pour les personnes qui le produisent ne semble pas relever d'une référence explicite et exclusive au droit, mais repose sur des qualités issues de l'activité en tant que telle. Dès lors, comment les personnes qui rédigent les marchés publics intègrent le droit dans leur travail ?

Pour répondre à cette question, les textes juridiques et les guides du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique ne suffisent pas. Le droit ne se réduit pas à une contrainte extérieure, par rapport à laquelle les personnes alignent leurs comportements, ni à un savoir réservé à une profession dotée d'un pouvoir discrétionnaire ou à des pratiques de transgression (Chazel, et commaille, 1991 ; Bessy, Delpeuch, et Péliasse, 2011). Il s'incarne au quotidien dans des actes, des techniques et un langage spécifique (Weller, 2018 ; Audren, 2022) : « l'emprise de la loi prend corps dans la force pragmatique de sa formulation » (Dulong 1991, p. 264). Ces formulations peuvent relever du langage (la « déclaration sans suite » par exemple), mais aussi des formules mathématiques (un critère de sélection), des abstractions (comme la transparence) et d'un raisonnement attendu réservé au droit.

Grâce à une ethnographie, j'ai pu saisir l'étendue de ces formulations. Cette perspective de l'activité, sensible aux actes, à l'environnement où le travail se réalise et à sa matérialité (Vatin, 2009 ; Bidet, 2011 ; Dujarier et al., 2016), permet de saisir le processus de valuation des marchés publics (Dewey, 2011). Il consiste à prêter simultanément une valeur aux objets (les marchés publics produits), aux personnes qui y participent, et aux pratiques inhérentes à leur activité (Lamont, 2012). Cela me permet de saisir comment différentes personnes, fonctionnaires, élu·es, acteurs économiques, vont coopérer, travailler, autour d'un même objet : le marché public. Pas seulement comme un rapport au droit national, avec ses transgressions, ses écarts ou encore par la capacité des acteurs à se jouer de la règle en fonction d'un pouvoir distribué par l'organisation et ses procédures, mais comme une activité. Au cours de laquelle des personnes produisent les marchés publics, les définissent

et articulent des formes de coordination de l'activité qui déterminent des attentes pratiques, parfois contradictoires, sur le droit (Bonnaud et Martinais, 2013; Péliisse, 2011).

Ce faisant, j'analyse les opérations ordinaires que les personnes réalisent afin de comprendre la manière dont la question du droit se pose lorsqu'elles produisent un marché public, et les solutions collectives et pratiques qu'elles mettent en place pour y répondre. Cette légalité partagée, produite par cette activité, correspond à des modes spécifiques de problématisation et de résolution des situations de travail qui relèvent de ce que les personnes impliquées considèrent comme relevant du droit (Dupret, 2010 ; Silbey, 2018). Cette recherche questionne l'activité qui détermine les conditions de dépenser l'argent public (1.). Par l'étude d'un dispositif spécifique, je montre qu'elle résulte de la constitution d'une légalité, un processus normatif de création d'un espace relativement stable de coordination de l'action (Dodier, 1993), dont les formulations pratiques mettent à l'épreuve la place du droit dans celui-ci (2.). Pour cela, je mobilise une ethnographie à même de saisir l'activité de production d'un marché public (3.).

## **1. Un dispositif de dépense de l'argent public**

Les marchés publics sont un dispositif de dépense de l'argent public qui participe à l'externalisation de l'activité de l'État et ses collectivités. Ce caractère « public » en fait une catégorie à part (1.1.). Cette spécificité explique l'intérêt des sciences sociales pour sa circulation entre le secteur public et privé plutôt que sur les médiations qui permettent à l'argent public d'être effectivement dépensé. Pourtant, un marché public est un objet qui est le résultat d'une activité spécifique, comme le montre la littérature en droit et en économie. Pour cette raison, il est nécessaire de prendre au sérieux ces objets comme une entité dont les caractéristiques intrinsèques sont le résultat d'une activité particulière (1.2.) que la sociologie est équipée pour étudier (Latour, 1994).

### **1.1. De l'argent comme les autres ?**

Dans son ouvrage la *Philosophie de l'argent*, George Simmel (Simmel, 1987) s'interroge sur la place de l'argent dans la société. Selon lui, il est loin d'être le médiateur neutre facilitant les échanges dont parlent les économistes. Il a fondamentalement changé les rapports des individus aux valeurs, à la morale : d'un moyen pour permettre l'échange, il est devenu une fin en soi. L'argent doit être compris comme un objet social. Avec ses représentations (l'avarice, la philanthropie...), ses usages et ses techniques qui participent à

sa circulation et à lui accorder des valeurs plus ou moins positives (Zelizer, 2005; Bernard de Raymond, et Chauvin 2014; Lazarus, 2022). Le droit apparaît souvent comme une technique réservée aux groupes sociaux privilégiés afin d'attribuer une valeur marchande à de plus en plus de biens par l'édiction de règles spécifiques (Huret, 2023; Pistor, 2023). La maîtrise de ces dispositifs, permise par le droit, les autorise à réaliser des « arrangements » à « l'ombre du droit » (Bessière et Gollac, 2020).

L'argent public n'échappe pas à cette dépendance aux dispositifs par lesquels il est utilisé dans la détermination de sa valeur, comme l'ont montré les analyses relatives aux finances publiques (Bezes et Siné, 2011 ; Eyraud, 2013). Sa qualification de « public » masque les dispositifs qui affectent sa matérialité, ses finalités, et le processus par lequel il est effectivement dépensé (Gayon et Lemoine, 2010). L'étude de Benjamin Lemoine sur la dette montre comment l'argent public est passé d'une gestion budgétaire fondée sur les bons au trésor à la dette sur les marchés financiers (Lemoine, 2016). Pour y arriver, il n'a pas fallu simplement prendre la décision de le faire, par un changement législatif, mais « combattre et faire disparaître du paysage des possibles tout un mode de fonctionnement administratif, politique et financier » (*Ibid.*, p. 26). Sous le terme générique d'argent public, se trouve des procédures particulières de captation et de dépenses qui font circuler cet argent. Dans leur livre *La valeur du service public*, les autrices montrent comment le terme de « public » renvoie à des modalités d'utilisation de l'argent public complexes : variété des statuts<sup>1</sup>, des modes de recrutement, de circulation du personnel entre l'État, au sens large, et le secteur privé, ainsi que les médiations contractuelles qui permettent la délégation du secteur public aux opérateurs privés (Gervais, Lemercier, et Pelletier, 2021).

Dans ces recherches, les marchés publics sont paradoxalement absents. Ils sont pourtant déterminants dans l'externalisation des missions des organisations publiques à des opérateurs privés dès la Révolution. Si la constitution d'un Code des marchés publics est récente (1964), sa place dans le fonctionnement de l'État, des collectivités, et ses modalités pratiques soulèvent des débats à l'Assemblée nationale dès 1791. Au moment de la Révolution, la Monarchie a été caractérisée par la confusion entre bien public et privé, notamment à cause des intendants considérés comme les responsables de la crise économique de l'Ancien Régime (Cohen, 2010), de la non-transparence des finances

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point le cas de la qualification du statut d'agent public, entre statut contractuel et mission au sein de l'organisation (Cayla, 1999).

publiques et du système d'office<sup>1</sup>. Le législateur de l'époque a souhaité encadrer par le droit l'activité des fonctionnaires dans la dépense de l'argent public dans un contexte de construction d'un État-nation, où la figure du fonctionnaire désintéressé·e et le droit national garantissent la bonne gestion de l'argent public (Lemesle, 2010).

Les débats soulevés par les marchés publics pendant cette période sont assez proches de ceux qui les cristallisent aujourd'hui : quelle procédure privilégier ? Comment évaluer la qualité d'une offre ? Qui est responsable de la dépense ? Comment garantir les principes de concurrence et de publicité ? Ces questions se structurent autour de deux « techniques d'achat » : l'adjudication, qui implique la mise en concurrence grâce à un cahier des charges et la publicité des attributions, et le gré à gré, qui laisse à l'organisation publique le choix de son fournisseur « sans rendre de compte » (Lemesle, 2013, §18).

Au-delà de leur codification récente, les marchés publics ont également la particularité d'être aujourd'hui la forme privilégiée de contractualisation entre la puissance publique et les opérateurs privés sur l'ensemble du territoire national et européen. Le marché public est essentiel pour le fonctionnement des organisations et la réalisation de leurs missions. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans son *Panorama des administrations publiques des pays membres*, dédie un chapitre à « la gestion des marchés publics »<sup>2</sup>. Il compare la part des dépenses réalisées par un marché public entre les pays de l'OCDE. En 2021, ils représentent, en moyenne, 12.9 % des dépenses du PIB de la zone de l'OCDE. En France, les marchés publics concernent 25 % des dépenses publiques et environ 15 % du PIB. Pour autant, toutes les organisations publiques ne sont pas concernées de la même manière par les marchés publics. Les statistiques qui sont émises par le Ministère de l'Économie et des Finances publiques montrent que les collectivités territoriales réalisent 76 % des marchés publics (n =179 932), ce qui représente 41 % des dépenses (66 milliards d'euros)<sup>3</sup>.

Les marchés publics sont un moyen d'externalisation de l'activité des organisations publiques parmi d'autres. Cette activité est permise par d'autres modalités, comme la délégation de service public, les subventions, ou les sociétés mixtes, la création

---

<sup>1</sup> L'office permettait à des acteurs économiques d'acheter, par exemple, le titre de fournisseur du Roi ou d'architecte communale. Cet office pouvait être transmis à ses héritiers ou revendu.

<sup>2</sup> Il est édité tous les deux ans, cf. [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/panorama-des-administrations-publiques-2023\\_b4d0a9ed-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/panorama-des-administrations-publiques-2023_b4d0a9ed-fr).

<sup>3</sup> Cf. page 6 du recensement économique de la commande publique, chiffre 2022, Direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie et des finances. Cf. [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/oeep/recensement/Chiffres-recensement2022.pdf?v=1706177550](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeep/recensement/Chiffres-recensement2022.pdf?v=1706177550)

d'organisations publiques-privées distinctes (Lorrain, 1987). Ces types de relation entre les organisations publiques et privées se différencient notamment sur les conditions de rémunérations des opérateurs privés (paiement prévu dans le budget pour les marchés publics, rémunération sur l'exploitation d'un service pour les délégations de service public par exemple). Plus récemment, avec les partenariats publics-privés et les contrats de partenariat, une place prépondérante est donnée aux acteurs financiers, les banques, afin de permettre de financer des projets d'investissements (Deffontaines, 2012 ; Lazega et Penalva-Icher, 2013). La variété des moyens d'externalisation de l'activité des organisations publiques montre qu'elle n'est pas exclusive aux marchés publics et que ces derniers s'inscrivent dans les évolutions historiques de gestion budgétaires de l'argent public (Bezes et al., 2010).

Pourtant, l'importance économique de ces dispositifs et sa place historique dans le fonctionnement de l'État et des collectivités, n'en ont pas fait un objet digne d'intérêt par la littérature en sciences sociales. Lorsqu'il est mentionné, c'est à titre d'exemple, entre parenthèses. Afin de saisir le marché public en tant que tel, il est nécessaire de le construire comme objet d'étude pertinent à l'analyse sociologique.

## **1.2. Sortir des parenthèses de l'oubli**

Rassemblés sous la notion générique « d'appel d'offres », ignorés dans le fonctionnement des organisations, cités entre parenthèses, les marchés publics, ne constituent pas un objet de recherche à part entière. Ils sont pourtant une médiation centrale entre deux sphères, publiques et privées, dont les frontières sont poreuses. La littérature en sciences sociales a montré comment la circulation des personnes et des savoirs entre ces sphères participent à transformer les pratiques et le fonctionnement des organisations publiques (Genieys et Hassenteufel, 2012; France et Vauchez, 2017). C'est ce que montre, par exemple, Gilles Pinson avec la notion de « projet »<sup>1</sup>, qui repose sur la confiance et la reconnaissance publique d'interlocuteurs qui, le temps du projet, forme un groupe avec des intérêts communs (Pinson, 2009). La variété de ces modes de coordinations (Pichierri, 2002) a mené à l'élaboration du concept de gouvernance qui se propose de dépasser la notion classique

---

<sup>1</sup> Le « projet » est présent au-delà des politiques publiques pour investir le monde du travail comme forme d'organisation qui ajuste la place de la hiérarchie dans l'activité des membres d'une organisation (Coutant et Foureault 2019).

d'État au profit d'une mise en avant des formes de coopération (Pasquier, Simoulin, et Weisbein 2007 ; Pinson, 2015).

Si ces études nous éclairent sur la circulation des savoirs et des personnes qui définissent ces modes de gouvernance entre les organisations publiques et privées, notamment dans leur circulation internationale (Jessop, 2002; Hassenteufel, 2005), ces recherches n'abordent jamais directement les médiations contractuelles sur lesquelles ces relations reposent. Elles sont reléguées à un moyen d'illustrer un propos, plutôt qu'un objet heuristique pour l'analyse des politiques publiques.

Dans l'introduction du dossier sur « Le marché comme instrument d'action publique », les responsables du numéro, Matthieu Ansaloni et Andy Smith, soulignent le rôle des « appels d'offres » comme exemple d'un « mimétisme marchand ». Un processus « difficile à saisir, parce que diffus et protéiforme » qui correspond, depuis les années 1980, au fait que « l'État tend à calquer ses actions sur le modèle du marché auquel est associé celui de l'entreprise capitaliste » (Ansaloni et Smith, 2017, p. 12). Ils concluent la présentation du dossier sur un travail de recherche qui pourrait « traquer les compétences nouvelles que cette modalité de régulation implique » pour les personnes concernées (*Ibid.*, p. 26). Or, dans cette introduction, ou dans les articles du dossier, on apprend peu de chose sur ce qu'*est*, dans sa matérialité et son fonctionnement, un appel d'offres et ce qu'il représente pour les personnes qui le produisent. Ainsi, Thierry Berthet et Clara Bourgeois insistent sur le fait que le recours aux marchés publics dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi par des prestataires transforme les relations « qu'entretiennent ces acteurs en encourageant un passage d'une relation de partenariat à une relation d'achat de prestation » (Berthet et Bourgeois, 2017, p. 96). Pourtant, il a bien fallu que des personnes produisent ces « appels d'offres », qui déterminent en partie les modalités des transformations analysées.

Ces recherches, en se focalisant sur la construction d'intérêt commun et les effets de ce « mimétisme marchand » sur les relations entre l'État et le marché, masquent les appuis contractuels et la matérialité des dispositifs qui permettent l'externalisation de l'action publique. Pour comprendre l'intérêt d'étudier le marché public, son langage, les documents qui le composent, les inscriptions qu'il porte (comme ses clauses, les techniques d'évaluation des offres) et ses pratiques spécifiques (le *sourcing*, l'achat...), il faut réaliser une « inversion infrastructurelle » (Bowker et Star, 1999). C'est-à-dire considérer avec le même intérêt le marché public, en tant qu'objet habituellement mis à l'écart, et les personnes qui participent à sa production.

Les littératures juridiques et économiques permettent ce déplacement du regard. Elles

analysent la manière dont un marché public s'incarne, et moins, à l'instar de la sociologie, ce qui l'entoure (les personnes, les professions, un processus collectif, les organisations). Ainsi, la *Revue française des finances publiques*, qui « s'attache, [...] à dégager les tendances et enjeux de la gestion financière publique »<sup>1</sup>, compte, entre 2010 et 2024, huit articles<sup>2</sup> qui abordent directement les marchés publics. Trois « chroniques financières » analysent les arrêts de la Cour des comptes dans lesquels il est question, à trois reprises, de la responsabilité du Comptable public dans le paiement des attributaires d'un marché public<sup>3</sup> (Doyelle et Pehau, 2011 ; 2012 ; Doyelle, 2014). Ces analyses soulignent qu'avant de payer un attributaire, le Comptable doit vérifier les documents qu'il a disposition (leur validité ou absence) et les conditions écrites dans les pièces d'un marché par l'organisation publique (délai, montant, procédure). Le lien entre la responsabilité du Comptable et le paiement est dépendant des documents dont il dispose, c'est-à-dire ceux produits par l'organisation émettrice d'un marché public.

Trois autres articles, analysent les pratiques spécifiques aux marchés publics et posent la question de leur efficacité, en tant qu'objet. Ils abordent le choix de la clause financière dans la gestion des risques économiques des marchés publics (Vincent-Legou, 2019) et la variété des pratiques dû à une « intelligence territoriale » (Bertin, 2013) en France, mais aussi dans le monde, comme dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Issoufou, 2022). Enfin, en comparant les marchés publics avec d'autres outils de dépenses, deux articles décrivent la spécificité de leurs pratiques par rapport à son montage budgétaire avec les contrats de partenariat (Vague, 2014) et à la capacité de « maîtriser » les dépenses, notamment grâce à l'achat public, spécificité des marchés publics (Daller et Nys, 2019). Ces articles abordent les marchés publics selon trois perspectives. La première est le langage, comme les catégories de prix (forfaitaires, tranches conditionnelles), ses procédures (appels d'offre, Marché à procédure adaptée...), les critères de sélection (techniques, environnementaux), le nom de clauses (de révision des prix, d'insertion), la distinction entre candidats et attributaires ou encore des notions comme l'achat public. La seconde s'intéresse aux décisions d'institutions nationales (le tribunal administratif, le Conseil d'État, la Cour

---

<sup>1</sup> La revue, par son « approche prospective et pluridisciplinaire, elle est la seule revue à en aborder tous les aspects, à la fois théoriques et pratiques » des finances publiques, cf. <https://www.labase-lextenso.fr/revue-francaise-de-finances-publiques>.

<sup>2</sup> Ce qui est peu sur la période. Cela montre qu'à l'instar des sciences sociales, les marchés publics font l'objet de peu d'analyses.

<sup>3</sup> Ce n'est pas l'organisation publique qui paye directement un attributaire, mais le Comptable qui contrôle les dépenses et ses conditions spécifiées dans les pièces d'un marché public.

des Comptes) qui définissent un cadre juridique aux pratiques de rédaction. La dernière approche intègre les marchés publics dans le fonctionnement des finances publiques et les relations qu'ils impliquent avec des opérateurs privés et le territoire.

Cette « inversion infrastructurelle » est également réalisée par Pierre-Henri Morand, dans son livre *Où va l'argent public ?*. Il montre comment un marché public « laisse des traces administratives et financières, qui se transforment en traces numériques » (Morand, 2022, p. 19). Il mobilise deux bases de données publiques : le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et les données essentielles émises par les organisations publiques<sup>1</sup>. L'auteur analyse, dans chacun des trois chapitres, « ce que les données nous disent » et « ce [qu'elles] nous ne disent pas » sur trois thèmes : l'activité économique, les décisions politiques et le contrôle citoyen. Il compare l'ensemble des organisations émettrices de marchés publics par rapport aux types de besoin (travaux, fournitures, services), la distance moyenne entre un attributaire et l'organisation publique, la présence ou non de critères d'insertion et environnementaux, le temps de publicité dont les candidats disposent, enfin, le nombre de candidats d'un marché public. Les résultats de P-H Morand montrent l'hétérogénéité des pratiques d'écritures. Ainsi, entre deux organisations publiques, il n'y aura pas le même temps de publicité (*Ibid.*, graphique p. 81), la même procédure et les mêmes clauses sociales (*Ibid.*, p. 38 et suivantes).

Par son approche quantitative, l'auteur isole le marché public de ses modalités de productions, du sens qu'il porte pour les personnes qui participent à la rédaction d'une clause, du choix budgétaire, et du cadre dans lequel elles travaillent, le Code des marchés publics. Pour autant, comme l'auteur l'indique, pour « qui y prête l'oreille » les marchés publics « racontent les décisions de nos élus, de nos administrations, de l'État dans leurs grands projets ou leurs activités quotidiennes » (*Ibid.*, p. 8). Analyser ces données, inscrites dans les documents constitutifs d'un marché public, « est sans doute un trésor méconnu ». (*Ibid.*, p. 9). Si ces données sont effectivement présentes et accessibles, c'est qu'elles sont inscrites dans les documents qui constituent un marché public, comme le Cahier des clauses techniques et particulières, le Règlement de consultation, le Rapport d'analyse des offres. Elles sont le résultat d'une activité particulière, l'écriture, qui reposent sur des techniques, des professions et des pratiques variées selon ce qui est produit : une lettre ou un rapport d'expertise (Gardey, 2008).

---

<sup>1</sup> Les données essentielles sont obligatoires depuis 2017. Elles concernent l'objet du marché, la procédure de passation utilisée, l'identification de l'acheteur, le nom du titulaire du marché, le montant du marché.

Étudier les marchés publics implique alors, de ne plus attribuer à ces derniers le statut de simple exemple entre parenthèse, ni de les réduire à des termes, comme celui d'appel d'offres, participe davantage à l'oublier qu'à le comprendre. Au contraire, le marché public apparaît comme une raison d'avoir « le sens du détail » (Datchary, 2013), en l'étudiant autant comme le résultat d'une activité que comme participant à celle-ci. Ce déplacement peut paraître anodin, il demande pourtant de suivre la circulation du marché public au sein de l'organisation qui le produit, de s'immerger dans son langage, qui relève autant du droit que du milieu dans lequel il est produit et de saisir ses multiples formes organisationnelles et juridiques.

C'est ce que propose Denis Bayart, qui étudie le processus de production des marchés publics d'un établissement culturel (Bayart, 1991). L'auteur souligne la succession de « pannes administratives » (*Ibid.*, p. 32) qui redéfinissent les modalités de travail caractérisé par des « attentes ou exigences contradictoires des agents [...] et des instances de contrôle » (*Ibid.*, p. 26) comme les élus et le Comptable public. Ces contradictions mènent à des « conflits », compris ici comme des antagonismes concernant les pratiques et les règles à suivre dans l'élaboration d'un marché public, entre deux professions : les opérationnels et les services administratifs. Les premiers mettent en œuvre les prestations en suivant l'exécution d'un marché et rédigent les pièces. Les seconds sont en « interface » (*Ibid.*, p. 27) entre les opérationnels et les instances de contrôles. Les sujets sur lesquels portent ces conflits sont : les délais des procédures, le choix des critères, la cohérence du droit des marchés publics aux besoins de l'établissement, plus spécifiquement des services culturels. Ils sont issus, pour l'auteur, de l'absence d'espaces qui permettent de trouver des compromis.

Ce faisant, certains marchés publics qui ne respectent pas le droit sont malgré tout attribués. Chacun des groupes usent de son réseau interne et de ses ressources pour contourner certaines décisions et procédures de contrôle. Cette approche permet de considérer le travail relatif aux marchés publics comme spécifique, avec ses termes, ses professions, son cadre juridique. Pourtant, tout au long de l'article, l'auteur adopte une « vision industrielle » de la panne (*Ibid.*, p. 32), et donc du travail, avec des références régulières à « l'usine ». Plusieurs dessins viennent illustrer son propos, comme une voiture en panne. On voit aussi une salle de tribunal pour faire référence aux Commissions d'appel d'offres, où sont signés les marchés publics et celle d'un magistrat lorsqu'il est question des services administratifs<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Des troubadours et une personne les yeux bandés représentent les conflits.

Cette analogie avec les professionnels du droit n'est pas surprenante dans la mesure où, comme l'ont montré les recherches sur les intermédiaires du droit (Selznick, 1949 ; Péliisse, 2011) et les *street-level bureaucrats* (Lypsky, 1981 ; Weller, 1999 ; Spire, 2008 ; Dubois, 2015), certaines professions participent à la définition et l'application du cadre légal dans l'action des organisations (Simoulin, 2007). Les références constantes au travail d'usine dans le cadre d'une activité bureaucratique paraissent cependant surprenantes. Elles peuvent se comprendre par la place privilégiée de ces lieux dans les études en sciences sociales à cette période (Chapoulie, 1991 ; Peneff, 1996). Cependant, selon moi, elle s'explique également d'une intuition que l'auteur décrit dans deux paragraphes. D. Bayart mentionne, comme une pièce qui circule sur une chaîne de production, que lors de la circulation du marché public entre les membres de l'organisation, il va faire l'objet de jugements quant à ses qualités.

Il souligne, qu'au fil de « plusieurs allers et retours », le marché public « est *accepté* [...] dès qu'il est arrivé à une forme jugée *convenable* [...] même si elle n'est pas *parfaite* » (Bayart, *op. cit.*, p. 35, je souligne). Le marché public est modifié, transformé, il est produit d'une *certaine manière*. Ce qui permet, par exemple, aux services administratifs, de les considérer comme bons, mauvais, ou nécessitant des modifications, pour être d'une forme « convenable », sans être « parfaite ». Or, l'auteur, en se focalisant sur les interactions entre groupes (administratifs et opérationnels), *évite* ces moments de valuation (Hutter et Stark, 2015), où, au cours d'une activité, des personnes vont émettre des jugements sur les qualités de ce qu'elles produisent et les pratiques qu'elles mobilisent.

Au contraire, cette thèse propose d'analyser les marchés publics en intégrant à l'enquête les actes qu'implique leur production, la variété des espaces où le marché public circule, les jugements que les personnes portent au cours de ces opérations et les transformations qu'il subit, tout au long de sa production. Pour cela, je considère les marchés publics comme un dispositif, c'est-à-dire un ensemble d'opérations qui se succèdent afin d'une part, qualifier des choses et d'autre part, les transformer (Barbot et Dodier, 2016). Ainsi, l'argent public qui est dépensé par le dispositif des marchés publics s'inscrit dans des termes spécifiques (une estimation, un prix, un besoin, une déclaration sans suite, une offre anormalement basse...). Il va circuler dans des lignes comptables dédiées et va être dépensé après une mise en concurrence, contrairement, par exemple, avec d'autres dépenses comme le RSA ou des bourses d'étude. Cette perspective articule deux niveaux d'analyse. Elle prend en considération les finalités et pratiques que le dispositif intègre, à l'instar des procédures des marchés publics, comme autant de « contraintes » et d'« appuis » à l'action (*Ibid.*, p. 431). Et elle étudie le travail normatif des personnes qui interviennent dans ce dispositif, c'est-à-

dire l'attribution de finalités et l'énonciation de jugements sur le dispositif, qui déterminent des attentes normatives, des manières de faire et d'énoncer des jugements qui ont une visée à être légitime (*Ibid.*, p. 426). Autrement dit, j'étudie ce qui permet aux personnes qui produisent un marché public de les considérer comme « convenable » ou presque « parfait » au prisme de l'énonciation de jugements et à celui des pratiques d'écriture.

J'ai identifié trois types d'attentes normatives au sein du conseil Départemental : la sécurité juridique, l'opérationnalité et la politique achat. La première privilégie une conformité aux pratiques d'écriture du droit, la seconde, des pratiques qui intègrent les contraintes issues de l'activité de production, la troisième, des manières de rédiger soucieuses de l'atteinte d'objectifs de performances organisationnels. Elles se combinent entre elles au cours de l'activité et impliquent autant des pratiques, des règles que des formes spécifiques que doit avoir le marché public en tant que tel. Par ailleurs elles ne sont pas attachées à une profession en particulier. Les chefs de projet et les conseillères invoquent autant l'opérationnalité, la sécurité juridique et la politique achat au cours de leur travail.

Par exemple, l'allotissement d'un marché public peut relever de plusieurs attentes normatives. Il est obligatoire et consiste à diviser un besoin en lots. Une conseillère peut laisser passer un allotissement pour un chef de projet dont le service connaît une forte charge de travail (opérationnalité). Un chef de projet peut aussi allotir avec un certain nombre de lots parce qu'il sait, par expérience, qu'une rédactrice connue pour être « rigide » ne fera pas d'exception (sécurité juridique).

Les membres de la collectivité ne font pas que produire un marché public, à destination des opérateurs privés, « elles mènent aussi de véritables enquêtes sur ce qui fait la (les) valeur(s) de leurs activités et de leurs produits » (Barraud De Lagerie, Bidet, et Nouguez, 2013, §38). Analyser comment l'argent public est dépensé par l'intermédiaire des marchés publics, consiste à s'intéresser à la manière dont les personnes concernées réalisent cette activité de rédaction qui détermine, maintient, remet en cause sa valeur et sa formalisation en tant que réalité dans plusieurs documents écrits, qui forment le marché public.

## 2. Le marché public comme le produit d'une activité

Dans le cadre d'une sociologie de l'activité (Licoppe, 2008), j'aborde minutieusement les actes réalisés par les personnes en charge de la rédaction d'un marché public<sup>1</sup> au cours de leur travail (la trajectoire de lecture, les commentaires faits sur un document Word, les questions posées à une entreprise) en les situant dans le milieu dans lequel ils se font (un bureau, une réunion, un e-mail, une cabane de chantier, un salon professionnel...). Je prends au sérieux les jugements qu'elles émettent et les sujets qu'elles abordent tout au long de la journée, pendant leur travail, en pause, au déjeuner, dans les couloirs... Je considère le travail comme « un accomplissement pratique, doué d'une temporalité et indexé à un contexte » (Bidet, 2011, p. 155). Cette perspective me permet de considérer les préoccupations de cette activité (2.1.), les effets sur la production d'une légalité (2.2.) et les techniques inhérentes à la production d'un marché public (2.3.).

### 2.1. Trois préoccupations : le milieu, les personnes et le marché public

Cette recherche s'intéresse moins à ce que les personnes qui produisent des marchés publics *sont*, qu'à ce qu'elles *font*. Cela me permet de saisir la variété des actes, des modes de coordinations et d'engagements, collectifs ou individuels, des personnes qui participent à la réalisation de leur travail (Dodier, 1993 ; Joseph, 1994). Par ailleurs, cette perspective ne réduit pas une conseillère, par exemple, à son statut, mais considère son individualité (Piette, 2014), c'est-à-dire le travail « en personne » (Bidet, *op. cit.*, p. 28). J'utilise le terme de préoccupation pour faire référence à l'articulation de trois dimensions : des attentes individuelles et collectives, des distractions issues du milieu, une attention au marché public comme objet technique. Ce terme se distingue de celui de « problème » (Friedberg, 1997, p. 259) qui réduit le travail à ce que les personnes doivent résoudre, sans considérer l'ensemble des préoccupations qui émergent de ce travail, mais aussi celles issues de sa matérialité et du milieu dans lequel il se réalise (Weller, 1997). Ces préoccupations, pour lesquelles les personnes s'estiment être, ou sont en position de pouvoir émettre un jugement, s'expriment dans des comportements observables (Dewey, 2011).

Au cours de leur activité, les personnes qui rédigent des marchés publics émettent des

---

<sup>1</sup> Ces personnes ne peuvent être déterminées *a priori* de l'enquête. Elles sont identifiées par la personne extérieure au cours de la recherche.

jugements sur ce qui a trait à celle-ci, pour elles-mêmes ou pour les autres. Ils peuvent porter sur plusieurs sujets comme, sans être exhaustif, sur ce qui est produit (le marché public), sur les pratiques des collègues ou l'environnement de travail (un document inaccessible, la capacité de son ordinateur). Le marché public circule aussi auprès de plusieurs personnes, au sein des bureaux, dans les services de la collectivité et au-delà de l'organisation, comme auprès des opérateurs privés et du Comptable public. Les engagements multiples qu'implique le fait de réaliser son travail font qu'il ne peut se limiter à des actes individuels, mais suppose des actes collectifs (Bidet, Datchary, et Gaglio, 2017). Par ailleurs, un ensemble de guides, de documents-types, de chartes structurent les attentes en matière de rédaction des marchés publics, tant au niveau national qu'au sein de la collectivité. Rédiger un marché public expose le travail des personnes à d'autres, et à des attentes formelles inscrites dans un ensemble de documents.

Il apparaît difficile de se référer à une seule et unique attente afin d'étudier l'activité de rédaction d'un marché public. Au lieu de considérer l'activité comme l'articulation entre le formel, un cadre de référence à l'action unique (comme des procédures internes), et l'informel (l'écart à une règle), je considère l'hétérogénéité de ces références normatives à l'action et les manières dont les personnes concernées s'en saisissent au cours de leur travail, leur confrontation et combinaison. Ainsi, une règle est effective dans la mesure où elle est mobilisée par les personnes concernées et reconnue comme telle par celles impliquées dans le cours de l'action (Ogien, 2007). Ce travail normatif, consiste à « mettre en rapport ces instances, et de hiérarchiser leurs forces normatives » (Dodier, 1995, p. 74). Cette perspective permet d'analyser l'édition des règles et des pratiques partagées comme le résultat d'un processus collectif qui détermine et stabilise des préoccupations communes (de Terssac, 2016 ; Lorino, 2020). Par exemple, lorsqu'une rédactrice et un chef de projet cherchent ensemble un moyen de ne pas déclarer sans suite (annuler) un marché tout en garantissant les conditions de travail de leurs collègues.

Cette activité combine également des préoccupations liées au milieu où elle se réalise, qui équipe autant qu'il peut en être un obstacle. Le bureau partagé des rédactrices leur permet de discuter entre elles des dossiers sur lesquels elles travaillent, mais il est aussi source de bruits, de distractions (Datchary, 2004). Tout au long de leur journée, elles sont engagées avec des objets et des personnes qui les sollicitent : un e-mail, un coup de téléphone, un dossier déposé sur son bureau, un collègue qui vient interrompre une lecture attentive d'un marché public. Ces préoccupations sont issues des éléments constitutifs du milieu, humains et objets, dans lequel l'activité se réalise (Borzeix et Cochoy, 2008).

Enfin, l'activité de production d'un marché public est caractérisée par une attention portée vers la matérialité de ce dernier. Jusqu'ici, j'ai fait référence au marché public comme d'un tout, un *objet* qui va de soi, autant pour les membres de la collectivité que comme dispositif de dépense publique. Il est pourtant une *chose*. Cette distinction est faite par Jérôme Denis et David Pontille pour caractériser les préoccupations des personnes dans leurs rapports situés avec les « non humains » (Denis et Pontille, 2022). Un objet va de soi. Il est utilisé quotidiennement sans que son utilité et sa place ne soient remises en question. Il devient une chose lorsque les personnes s'en préoccupent, c'est-à-dire qu'elles le considèrent non plus comme un tout, mais comme un ensemble d'entités distinctes, dont chacune d'entre elles ont des comportements qui permettent à un objet de fonctionner. Un marché public est un objet lorsqu'une rédactrice va demander à un chef de projet de lui « envoyer son marché », quand une conseillère va estimer que c'est « un mauvais marché » et qu'un acheteur souhaite « négocier un marché ». C'est une chose lorsque les mêmes personnes examinent les conséquences entre la formule mathématique de révision des prix de l'attributaire inscrite dans le CCAP avec les offres potentielles des candidats et donc prendre en compte l'importance du critère prix dans le RC dans l'évaluation des offres<sup>1</sup>.

*A priori*, une voiture diffère d'un marché public dans les soins qu'une personne peut lui apporter pour garantir son authenticité, comme représentant d'une catégorie d'objet. Ce dernier implique pourtant aussi des opérations de réparation afin d'assurer son fonctionnement et son état, comme acte juridique (Pontille, 2009; Dupret et Ferrier, 2012 ; Schijman, 2012). La production d'objets juridiques ne se réduit pas à une mise en forme stéréotypée et à un langage spécifique, qui lui donne *de facto* une force légale. Ainsi, il est nécessaire de faire un avenant pour modifier les conditions d'un marché public ou de réécrire une clause qui, au cours de la publicité, a été considéré comme non conforme au droit. Dans cette thèse, je saisis les marchés publics comme des choses, c'est-à-dire que j'envisage les effets qu'ils ont, la place qui leur est réservée, reconnue, par les personnes qui les manipulent, dans la définition de ce qu'elles considèrent comme être le droit.

Ce faisant, je considère que ce qui est « légal » relève moins d'une décision d'un tribunal administratif, d'une cohérence des pratiques d'écritures à des textes de droit, que d'une mise à l'épreuve du droit le long du réseau sociotechnique où un ensemble de préoccupations interviennent. Ce « pragmatisme juridique » (Cornut Saint-Pierre, 2020) analyse le droit au

---

<sup>1</sup> Le Cahier des clauses administratives et particulières et le Règlement de consultation sont deux pièces d'un marché public. Cf. annexe n°1 pour une liste détaillée et la figure n°1-2 du chapitre 1.

gré de ses épreuves, qui sont des situations où des personnes « éprouvent » et « font l'expérience de la vulnérabilité de l'ordre social » (Lemieux, 2018, p. 39). Elles mènent alors à une *enquête* dans le sens de John Dewey, c'est-à-dire la résolution commune de ces épreuves, qui transforme et stabilise les pratiques et les règles de rédaction des marchés publics, mais aussi la place du droit dans cette activité.

## 2.2. Le droit à l'épreuve de l'activité

La définition du droit et des pratiques qui lui sont liées ont fait l'objet de débat dans la littérature, autant de la part des juristes que des sociologues (Feeley, 2001 ; Delpeuch, Dumoulin, et Galember, 2014). Ces perspectives lient des prétentions performatives à déterminer la place du droit dans le fonctionnement des sociétés, avec l'analyse des pratiques juridiques qui vise la compréhension des formes d'énonciation du droit et l'institutionnalisation d'une science juridique à même de l'étudier. La cartographie de Brian Tamanaha rappelle les deux conceptions du droit qui résultent de ces débats. La première considère le droit par rapport à ses effets sur les pratiques des acteurs – le droit est vécu. La deuxième identifie le droit comme les règles édictées par des institutions juridiques, dans les textes – le droit est imposé (Tamanaha, 2009, tableau p. 20). Ainsi, le « droit » regroupe sous un même terme, autant des textes écrits qui n'ont aucun effet sur le comportement des acteurs, que des pratiques pour lesquelles les personnes qui les réalisent ne s'inscrivent pas dans une référence explicite au droit (Treiber, 2020).

C'est bien la distinction que fait Max Weber, qui défend le droit comme une « maxime pratique de conduite », lorsqu'il s'oppose à Rudolf Stammler qui soutient que la science juridique (théorique) constitue le seul moyen de comprendre la société (Bernard de Raymond, 2004 ; Coutu, 2009). Pour le et la sociologue, « c'est cette chance [...] que l'on oriente l'activité d'après cette *représentation* qui *constitue* purement et simplement “le” règlement valable » (Weber, 1995, p. 68, l'auteur souligne). La centralité du droit (vécu ou imposé) dans la détermination des comportements tend à essentialiser celui-ci comme fondement des interactions sociales. Il est le résultat d'un processus de socialisation (ou sociation pour M. Weber) qui intègre le droit dans un ensemble de normes sociales, et d'institutions de contrôle externe, notamment l'État (Colliot-Thélène, 2003), qui lui donnent une place privilégiée dans la résolution des conflits et la détermination des comportements (Weber, 2013).

Ce constat est accentué par la banalité avec laquelle le droit s'incarne au quotidien. Dans

le cas des marchés publics il prend différentes formes : le Code, des guides, des documents-types, des articles de presse, des conférences, des fiches pratiques, des formations, des procédures à suivre, des termes spécifiques (allotissement, publicité, offre, candidat...), un jeu de société sur les marchés publics écoresponsables, des explications par e-mails, lors d'une réunion et au sein des bureaux. La multiplicité de ces formes invite à ne pas considérer le droit comme un ensemble « d'instructions » qu'il faudrait étudier, mais comme des « actions instruites » mobilisées dans un contexte de travail particulier qui lui donne sens (Dupret, 2014, p. 80). Ce qui est « réputé » être le droit (Dulong, *op. cit.*) s'incarne par une variété d'objets au sein de l'organisation et par des intermédiaires (à l'instar des membres du SCP) qui déterminent et stabilisent une légalité : « [des] significations, [des] sources de l'autorité, et [des] pratiques culturelles [...] qui ne sont ni approuvées ni même reconnues par le droit » (Silbey, 2018, p. 741), mais que les personnes associent au droit.

J'estime comme relevant du « droit » des manières partagées de produire un marché public mutuellement reconnues comme des pratiques juridiques, qui peuvent ne pas faire explicitement référence ou correspondre à des textes de loi. J'étudie le droit comme une « effectuation », c'est-à-dire comme des pratiques observables réalisées dans un milieu (Israël et Grosdidier, 2014, p. 167) qui permettent de saisir sa force normative. Ce qui explique pourquoi l'obligation d'allotissement dans les marchés publics apparaît comme une « révolution » pour un élu de la collectivité presque dix ans après son inscription dans le droit. Que l'ancien Comptable public chargé des comptes du Département est licencié pour avoir continué à rembourser des frais de déplacement des agents de la collectivité plusieurs mois après son interdiction. Qu'un chef de projet, habitué aux marchés publics, découvre au détour d'une réunion le nouveau décret qui régule son activité. Qu'une direction propose des critères types pour l'évaluation des offres alors qu'ils doivent être adaptés au besoin, donc spécifique au marché public. Ces situations, pour certaines ordinaires, illustrent les opérations d'alignements (Weller, 2018), de réparation des actes juridiques (Pontille, *op. cit.*), compris ici dans les deux sens du terme, à la fois comme un document (les modifications qu'il subit) et comme une action (une manière d'écrire par exemple).

Dans le cadre d'une sociologie de l'activité, cette légalité n'est pas délimitée par les frontières d'un espace géographique (une organisation, un bureau), mais circule au sein d'espaces qui éprouvent sa force normative. Évidemment, un juge peut intervenir pour sanctionner telle clause ou tel marché public, mais uniquement dans la mesure où un

opérateur privé s'en saisit<sup>1</sup>. Pour autant, cette prétention au « monopole du droit de dire le droit » (Bourdieu, 2017, p. 23) n'est pas verticale, descendante, au sein d'une « chaîne de légitimité » (*Ibid.*, p. 34), entre les spécialistes du droit qui interprètent les textes et ceux et celles qui doivent les suivre, les appliquer. Dans la mesure où cette force normative s'inscrit dans un réseau de dépendance réciproque liée à l'activité de production, qui nécessite la circulation du marché public, la constitution de ce réseau, d'humains et d'objets (à l'instar de la plateforme de dépôt des offres des candidats et des dossiers), forme une « solidarité technique » (Dodier, 1995)<sup>2</sup> : de compatibilité d'un objet (le marché public) et de prise en compte des préoccupations des personnes et des choses.

L'analyse du travail d'intégration du droit dans l'activité, ou en contexte, rejoint les perspectives développées sur l'endogénéité du droit (Edelman, 2011). La circulation du sens de la règle est permise par des intermédiaires qui agissent comme médiateurs entre le droit et l'organisation. Ils peuvent être membres de l'organisation, comme les cadres des ressources humaines analysés par Lauren B. Edelman sur l'application de la loi contre les discriminations à l'embauche, ou être extérieurs à l'organisation, comme les réseaux professionnels et les cabinets d'expertise (Edelman, 2005). La circulation des conceptions de la règle juridique ne se limite pas à la position des acteurs dans ces espaces, mais aussi à leurs capacités à proposer des solutions considérées comme adaptées aux organisations (Dobbin et Kelly, 2007). Frank Dobbin et Erin L. Kelly montrent comment les pratiques organisationnelles de lutte contre le harcèlement sexuel aux États-Unis se sont constituées sur la base de conseils portés par deux professions : les managers et les juristes, qui s'expriment notamment dans leurs revues professionnelles respectives. Leur enquête

---

<sup>1</sup> Dans le cas du Département étudié, les contentieux étaient rares, à tel point que c'était un argument pour expérimenter de nouvelles manières d'écrire des marchés publics.

<sup>2</sup> Dans son étude d'une entreprise de fût métallique, Nicolas Dodier montre, notamment, que les instances et les machines de cette solidarité technique exercent une violence sur les opérateurs qui interviennent sur le réseau de production. Ces derniers peuvent la maîtriser, s'en écarter, la subir, la contester, s'en prémunir en fonction des instances invoquées au cours de l'activité (le droit, l'habileté, la virtuosité...). La violence concerne également les machines, qui la subissent et l'exercent sur et par les opérateurs. Si bien que « la profonde ambiguïté du droit dans les sociétés technicisées vient donc de ce que le même droit sert de rempart aux travailleurs contre la violence, et met en cause leurs possibilités d'action dans les réseaux techniques » (Dodier, 1994, p. 334). Ce rapport à la violence est difficilement applicable au cas des bureaux et de la forme matérielle d'un marché public. Il est difficile de tenir la comparaison entre la violence d'une machine industrielle à celle d'un document papier ou d'un bureau. Au Département étudié, il y en a pourtant : l'isolement, le flux d'informations incessant par e-mail, la pile de dossiers qui grandit... Il y a aussi la violence liée à l'espace dans lequel l'activité se réalise : le racisme et le sexisme. Pour ce qui est du marché public, sa violence sur les personnes vient moins au fil de sa production, que de ce qu'il permet de réaliser : un centre de rétention, un banc qui empêche les SDF de s'y allonger, des caméras de surveillance, etc. Je n'intègre pas cette question en tant que telle dans cette thèse, mais elle émerge notamment dans une attente normative : l'opérationnalité. Par ailleurs, l'attention portée sur le marché public illustre une préoccupation des personnes sur les effets qu'il peut avoir, par exemple, sur la santé des occupants d'un bâtiment ou de sécurité au travail.

souligne que les organisations se sont tournées vers les conseils des managers, dans la mesure où ils intègrent dans leurs solutions, et de manière plus générale dans leurs pratiques professionnelles, la réduction des risques dans les routines organisationnelles (la résolution des conflits en interne et des formations). Contrairement aux juristes qui défendent la prise en charge au cas par cas et le recours à des avocats pour gérer les conflits. F. Dobbin et E. Kelly concluent que si ces solutions constituent pour les juges des « standards qui peuvent s'appliquer aux différents cas » de harcèlement sur lesquels ils statuent (*Ibid.*, p. 1237, je traduis), elles n'ont pas réduit les cas de harcèlement au travail, mais les procès pour harcèlement.

Ces analyses montrent la circulation, non pas de la *règle* juridique, mais des *pratiques* juridiques (Lascoumes et Serverin, 1988 ; Israël, 2008), qui se caractérise par l'articulation entre son appropriation au sein de l'organisation, comme « action instruite », et les effets de cette appropriation sur la règle comme « instruction », au sein de l'organisation et au-delà de ses frontières. Si je reprends ici les termes des approches praxéologiques (aussi appelées pragmatistes) développées, notamment par Julie Colemans et Baudouin Dupret (Colemans et Dupret, 2018), elles se distinguent des analyses de la mise en conformité du droit selon deux modalités. La première est méthodologique, l'approche praxéologique repose sur des ethnographies et des observations du travail juridique, alors que les autres enquêtes reposent sur des analyses de discours dans un espace spécifique, des documents organisationnels (organigrammes, décisions de justice...), des entretiens et des questionnaires. La seconde est théorique. Pour les recherches sur l'endogénéité du droit, ce dernier est une entité qui s'impose aux personnes, par rapport à laquelle elles développent des marges de manœuvre ou des moyens d'en tirer parti (en le modifiant, l'interprétant tant au niveau national que local). Pour l'approche pragmatiste, le droit est une règle parmi d'autres et il est mobilisé dans des situations par les acteurs, il est « ce que les gens disent être du droit » (Dupret, 2019, p. 605). La distinction peut être comprise comme d'un côté un pluralisme juridique, où chaque règle est considérée comme du droit, « un ordre juridique », et de l'autre une « pluralité normative » (*Ibid.*, p. 606), où la prescription juridique est une règle parmi d'autres.

Ce faisant, les attentes normatives identifiées dans le dispositif des marchés publics ne déterminent pas d'un côté des pratiques juridiques (la sécurité juridique) et de l'autre des « passes droit » (Bourdieu, 1990 ; Lascoumes et Le Bourhis, 1996) pour lesquels les membres du SCP laissent passer des marchés publics qui ne respecteraient pas le droit selon des raisons spécifiques : l'opérationnalité et la politique achat. Ces trois attentes normatives

(la sécurité juridique, l'opérationnalité et la politique achat) font *toutes* référence à des pratiques juridiques partagées, à une légalité, selon trois rapports généralement étudiés en sociologie du droit (Pélisse, 2005) : être « face au droit », « avec le droit », « contre le droit ».

La sécurité juridique inscrit l'activité de production d'un marché public « face au droit » en reconnaissant la légalité comme une sphère distincte, qui s'impose et qu'il faut suivre. Elle implique la désignation d'un groupe qui dispose du mandat d'établir et de contrôler la conformité des pratiques à cette légalité. Son respect apparaît comme un socle commun pour la coordination des personnes. La politique achat met au centre des préoccupations le développement économique du territoire. Il s'agit d'atteindre « avec le droit » des objectifs poursuivis par l'organisation. Il y est question de mettre en concurrence des manières d'écrire un marché public dans leur capacité à jouer avec la légalité, afin de se démarquer des autres organisations publiques. La coordination repose sur la prise en compte des préoccupations des opérateurs privés et l'atteinte d'objectifs de performance. L'opérationnalité privilégie les préoccupations issues de l'activité. La légalité est vue comme intrusive, contraignante et arbitraire. Ces jugements « contre le droit » ne sont pas individuels, ils peuvent être défendus par une direction, un service, une profession, qui invoquent leurs conditions de travail, la réalité économique d'un secteur ou la contradiction d'une règle, pour justifier leurs choix dans la rédaction d'un marché public.

Ces trois attentes normatives sont mobilisées par les personnes qui produisent un marché public. J'ai défini ce dernier comme un dispositif de dépense qui circule au sein d'un réseau sociotechnique afin d'être produit. En tant que chose, il permet cependant une relation contractuelle, entre une organisation publique et un attributaire. Dans cette relation, la première s'engage à payer la seconde à condition que celle-ci respecte les engagements formulés dans les pièces du marché public. Or, cette perspective du contrat implique d'étudier la place que les personnes lui donnent au cours de l'échange. Cette thèse se place en amont de cette relation. Non pas au niveau de l'élaboration des règles juridiques du Code de marchés publics, mais au moment de sa production, en tant qu'artefact (Suchman, 2011).

### 2.3. Les techniques juridiques, entre fictions et pratiques

« C'est légal », cette formule est utilisée par Katharina Pistor afin de montrer comment le droit participe à la codification du capital et son expansion, en attribuant une valeur marchande à de plus en plus de biens. Cette activité transforme un objet matériel comme un terrain, ou immatériel, comme la propriété ou la dette, en une potentialité de créer de la richesse pour son détenteur. Pour l'autrice, ce n'est pas la finalité d'un droit ou le principe sur lequel il repose « qui compte[nt], mais sa forme, ainsi que les techniques de codage [qui] permettent d'étendre les attributs juridiques du capital » (Pistor, 2023, p. 306). Son approche met au centre de l'analyse les opérations du droit et ses fictions, comme la propriété, la personne morale, les contrats. Elles forment une « toile juridique » (*Ibid.*, p. 35), qui s'incarne lors de crises ou de conflits, dont la routine n'est permise que par l'intervention de personnes qui garantissent et maintiennent la pérennité du Code. Pour la juriste, le droit apparaît comme une toile de fond commune, nationale et internationale. Il est hégémonique. L'« empire du droit » n'a pas besoin d'armée, il s'appuie sur « l'autorité de la loi » (*Ibid.*, p. 23) garantie par l'État de droit, la circulation des fictions juridiques, le monopole des avocats dans l'édition des règles juridiques et leurs prétentions à l'universalité. K. Pistor souligne la place centrale des techniques du droit dans sa diffusion, sa stabilité et sa place comme appui privilégié à la production de la valeur économique.

Le contrat est une fiction, c'est-à-dire un outil juridique qui permet au droit de se saisir de certaines relations et de permettre à des personnes d'en revendiquer des droits, notamment économique (Coutu, 1998). Le courant des *Contracts Law in action* (Macaulay et al., 2016) a souligné le rapport paradoxal du contrat avec l'économie. D'un côté, il représente, dans des marchés économiques caractérisés par la concurrence, un moyen de planification rationnelle des échanges marchands, de l'autre, les sanctions légales sont rarement invoquées pour résoudre les conflits de cette relation.

Ces approches relationnelles des contrats analysent comment les transactions entre organisations peuvent se réaliser « à l'ombre de la loi » (*Ibid.*, p. 330), sans pour autant relever de la corruption ou de l'illégalité. Ces études empiriques du droit portent sur les disputes entre co-contractants qui inscrivent le contrat dans les relations entre organisations (stabilité des relations, dépendances réciproques). La planification de l'échange repose sur la compréhension mutuelle de ce qui est attendu entre des groupes professionnels (Collins, 2005) ou par rapport à des valeurs, dont la liste est déterminée *a priori*. Ainsi, Ian R. Macneil, propose un spectre des formes contractuelles possibles par rapport à la place de certaines

normes contractuelles communes, plus ou moins importantes dans la régulation des transactions (Mandard, 2012, tableau p. 18). Pour cet auteur, toutes ces formes d'échanges sont considérées comme des contrats, c'est la place des normes partagées dans l'échange qui détermine une forme spécifique (discrète, relationnelle...). Dans cette perspective, Jean-Guy Belley, étudie sur plusieurs années les relations qu'entretient une entreprise québécoise avec les acteurs publics et privés de son territoire. Il étudie les achats que réalise cette entreprise et considère que « le rapport économique d'approvisionnement se trouve significativement affecté par telle ou telle influence normative du contexte » (Belley, 1996, p. 469), un contrat légal, bureaucratique, normalisé, communautaire ou moral. Malgré la variété de ces formes contractuelles, qu'elles soient fondées sur des valeurs ou « l'influence normative du contexte », ces recherches portent davantage sur les disputes entre cocontractants, plutôt que le contractant en tant que tel, ce que Macaulay appelle le « *paper deal* » (Macaulay, 2003).

Le contrat est pourtant une *chose*, dont les entités qui le composent, les documents, les informations, les formes qu'elles prennent, participent à la formalisation d'une relation contractuelle. Son inutilité relative dans ces relations marchandes n'est pas une justification pour l'écarter. Un ensemble de personnes participent, malgré tout, à sa production. Ainsi, je considère le marché public comme un artefact, c'est-à-dire « un objet matériel produit ou transformé consciemment par l'action de l'homme sous l'influence d'un environnement physique et/ou culturel » (Suchman, 2011, p. 235). Cette définition du contrat permet de souligner d'une part qu'il est la conséquence d'une activité de production, et d'autre part qu'il repose sur une matérialité spécifique, comme des « éléments décoratifs, tels que les sceaux, les bordures dorées, le papier de format "légal" » et « des éléments plus substantiels, tels que des termes et des phrases distinctives, ou une combinaison particulière de dispositions opérationnelles » (*Ibid.*, p. 236). La production d'un marché public ne se réduit pas à postuler qu'une potentialité juridique est à disposition des cocontractants, que du droit a été aussi produit, mais d'étudier les techniques spécifiques par lesquelles il est effectivement produit (Thomas, 2011 ; Albe et Lacour, 2018).

Dans cette thèse, je prends au sérieux « la manière très particulière que le droit a d'instituer, de produire, de stabiliser le monde social à partir de ses mots, ses procédures et ses artifices » (Audren, 2022, p. 18). Alf Ross a montré avec son exemple du « tû-tû », allégorie du droit, comment un terme, telle la propriété, formule une médiation sur le sens de la règle, entre la variété des faits juridiques et leurs conséquences juridiques (Ross, 1999). Il expose, par plusieurs reformulations (des choix logiques et mathématiques), ce que cette « technique de présentation » emporte (*Ibid.*, p. 9). La fiction juridique est une technique

privilegiée étudiée pour caractériser le droit comme « autre monde » (Hermitte, 1999). Dans un ouvrage collectif, *Penser la technique juridique*, Frédéric Rouvière propose une liste de cinq opérations spécifiques qu'implique l'utilisation d'une fiction, « support de la technique elle-même » (Rouvière, 2018, p. 191) : qualifier, interpréter, inférer, exposer et questionner. Chacune de ces opérations participe à questionner et problématiser des situations afin de constituer un raisonnement *intellectuel* qui permet de la comprendre et qui justifie une décision qui repose sur le droit. L'intangibilité des techniques juridiques est également soulignée, dans le même ouvrage, par Paul Amselek, qui insiste sur la nécessité d'observer comment elles sont mobilisées par les personnes lorsqu'elles doivent les utiliser (Amselek, 2018).

Cette focale sur les abstractions (les concepts ou les fictions juridiques) dans les études des pratiques du droit par leurs professionnels (avocats, juristes...) peut se comprendre par la place qui leur est donnée dans l'apprentissage de cette discipline, qui tend à les décontextualiser de la situation qui les a fait émerger (Mertz, 2007). Cet « acte de répliation », que permet le concept juridique, caractérise le « pouvoir agentif » du droit, ce faisant il « est devenu celui des étudiants autant que celui de l'enseignant, et les étudiants, pensant maintenant « comme des juristes » (comme on dit) en viennent aussi à l'intégrer » (Riles, 2019, §43). En invoquant une formule spécifique, par exemple, dans les marchés publics, la « déclaration sans suite » ou « une offre anormalement basse », les épreuves que ces notions ont suscitées lors de leur formalisation comme fiction juridique ne sont pas réitérées, mais stabilisées.

Pour autant, les sens de ces formules ne sont pas immuables et ne circulent pas uniquement dans les formations des professionnels du droit ou dans les tribunaux. Les techniques du droit doivent être comprises, expliquées, transmises entre les personnes concernées par ces règles. Autrement dit, ces fictions juridiques ont des réalités pratiques. C'est ce que montre Vincent Forray et Sébastien Pimont avec ce qu'ils nomment la « déécriture » du droit : « phénomène de transformation du droit par l'écriture de textes dans lesquels les juristes entendent simplement décrire ce dernier » (Forray et Pimont, 2019, p. 271). En tant qu'abstraction, ce sont des « hypothèses » qui doivent être éprouvées lors de « situations concrètes » afin qu'elles garantissent « effectivement aux membres de la communauté une mesure raisonnable de certitude pratique dans l'élaboration de leurs lignes de conduite » (Dewey, 1924 ; p. 26, je traduis). Le droit s'incarne dans des textes, des documents, qui donnent une forme au droit (Latour, 2004), comme les formulaires étudiés par Annelise Riles dans la diffusion et l'élaboration des collatéraux dans les marchés

financiers (Riles, 2022). Ils participent à une légalité en engageant plusieurs personnes par le simple fait d'entourer certaines informations sur un document. Dans le cas des marchés publics, la coordination des personnes repose sur des documents-types, des formulaires (comme « la fiche achat »), des commentaires Word, le recours aux tableaux...

Pour ces raisons, saisir le « sens de la formule » des techniques juridique implique de considérer les manières dont elles se manifestent au cours de l'activité et les rapports que les personnes entretiennent avec elles. Cette perspective a des conséquences méthodologiques : comment saisir ces opérations du droit, leurs conséquences et la variété des sens qu'elles portent autant pour le droit national que dans la constitution d'une légalité ? Invoquer l'ethnographie comme réponse méthodologique mieux à même d'y répondre serait masquer le rôle de cette méthode dans ma capacité à construire les marchés publics comme objet de recherche à part entière. Si effectivement elle permet d'observer et de s'immerger dans un milieu afin de s'imprégner du sens des pratiques et des mots de l'activité, elle est aussi, *en même temps* la méthode qui m'a permis d'orienter ma recherche sur ces questions.

### **3. Une ethnographie du droit**

Au fil des chapitres, je précise par des encadrés les conditions d'accès et d'utilisation des données empiriques mobilisées dans cette recherche. Je reviens dans cette partie plus spécifiquement sur la méthode ethnographique et le contexte dans lequel elle s'est déroulée : une Convention industrielle de formation et de recherche (Cifre). J'aborde dans un premier temps la place de ce mode de financement dans la recherche (3.1.). Ensuite, je spécifie les caractéristiques de la méthode d'enquête utilisée : l'ethnographie (3.2.). Enfin, je reviens sur les données empiriques mobilisées, plus particulièrement les notes de terrain (3.3.).

#### **3.1. La recherche Cifre et ses milieux**

Les relations entre la sociologie et les milieux dont elle dépend, ou sur lesquels elle porte un regard, est un débat ancien. Tant dans sa constitution en tant que science, que sur l'accès à des terrains afin de réaliser des enquêtes. Dès la constitution de la sociologie comme science en France, ceux qui sont considérés aujourd'hui comme les « fondateurs » ont eu des oppositions fortes sur les modes de production de la recherche. Sans revenir en détails sur l'histoire de la discipline, les débats entre Émile Durkheim et René Worms autour de la place des sociologues et leur rôle dans le fonctionnement de la société illustrent ces relations (Heilbron, 2020). Worms défend l'ouverture de cette science, au-delà des cercles

scientifiques, notamment par la création d'associations et sociétés savantes ouvertes aux hauts fonctionnaires. Durkheim propose une sociologie fondée sur des pratiques scientifiques et méthodologiques, restreintes à certains sociologues.

Les organisations, comme les industries, sont aussi des espaces privilégiés pour réaliser des études empiriques sur le travail, à l'instar de Frédéric Leplay considéré comme premier sociologue de terrain, précurseur du paternalisme et de l'organisation scientifique du travail, qui sera repris par Fayol (Pillon, et Vatin, 2007). Aux Etats-Unis, les recherches des sociologues comme Jane Addams et Mary Parker Follet, et plus généralement de l'École de Chicago, illustrent la place des enquêtes sociologique, non plus sur l'amélioration des performances d'une organisation, mais dans le fonctionnement démocratique, comme moyen de transformation par et au profit des personnes concernées (Cefaï, 2019). Dans tous les cas, les questions posées par ces relations portaient sur la place de la sociologie et la manière de la faire (la méthode).

Après la seconde Guerre Mondiale, la question centrale des relations de la sociologie avec les milieux où les enquêtes se réalisent se réactualise au prisme de méthode, notamment en France, avec l'institutionnalisation de la sociologie du travail. Alain Drouard, qui retrace la construction de la sociologie en France consacre un chapitre sur les relations entre les « sciences sociales, l'administration et les entreprises » (Drouard, 1983). Il y raconte notamment les difficultés des sociologues à avoir accès à des organisations et les questions méthodologiques que posent ces enquêtes : le consentement des organisations et de ses membres, la liberté dans les sujets abordés, l'accès au personnel... Ainsi, les sociologues étaient « demandeurs et nous tremblions à l'idée de ne pas trouver d'entreprise qui accepte de servir de lieu d'enquête » (*Ibid.*, p. 122). Ces questions, toujours d'actualité, s'articulent directement avec les méthodes mobilisées par les sociologues pour étudier ces organisations.

Les courants de la sociologie du travail et des organisations, de par leur objet de recherche, étaient les principaux concernés (Chapoulie, 2000). Les méthodes se fondaient sur des questionnaires et des entretiens, ce n'est que plus tard que l'observation et l'ethnographie se sont développées avec les études étatsuniennes et les relations scientifiques internationales (notamment les recherches pragmatistes et interactionnistes). Au début la Seconde Guerre Mondiale, cette méthode était peu considérée. Au prisme des attendus de la pratique de la sociologie dominante de l'époque, cette méthode donnait peu d'importance aux structures sociales (peu d'intérêt aux classes sociales), à une perspective historique, tout en mobilisant des concepts individualistes et psychologisants, et à une place importante à la description. Par ailleurs, l'ethnographie était utilisée, dans la sociologie du travail, par des

personnes, surtout des femmes, qui n'étaient pas nécessairement considérées comme « scientifiques » (Chapoulie, 1991; Peneff, 1996).

Le financement d'une recherche par une Cifre s'inscrit dans la continuité de ces débats. Elle donne accès à un terrain d'enquête et demande de réaliser une étude empirique qui répond à la fois aux attentes de l'organisations et aux critères scientifiques de la discipline. Si la Cifre semble résoudre ce problème, puisqu'elle permet une rémunération du doctorat avec un accès privilégié à un terrain cohérent avec un objet d'étude, elle soulève pourtant les mêmes questions concernant la pratique de la sociologie : la relation avec l'employeur, les moments d'enquêtes et le cumul de différents statuts.

Les Cifres font partie d'une variété de financements possibles pour réaliser une thèse<sup>1</sup>. Parmi l'ensemble des thèses réalisées en France, elles sont un dispositif de financement rare du travail doctoral. Entre 2009 et 2022, elles représentent en moyenne 10 % des modes de financements<sup>2</sup>. Sur la même période, les contrats doctoraux, attribués par les écoles doctorales, représentent en moyenne 34 %<sup>3</sup>. Les collectivités territoriales sont peu concernées par les Cifres, Dans 80 % des cas elles sont réalisées dans des grandes entreprises<sup>4</sup>. J'étais, par exemple, le premier doctorant Cifre recruté au Département<sup>5</sup>. La sociologie et la science politique sont des disciplines peu représentées dans le financement par Cifre. Elles sont à la cinquième place, et regroupées, dans la nomenclature du Ministère, sous le terme de « sciences sociales »<sup>6</sup>. Cette description statistique permet de mettre en perspective la place des recherches en sciences sociales réalisées par des salarié·es de l'organisation étudiée. Malgré les liens que la sociologie entretient avec les organisations comme objet d'étude et les questions pratiques qu'ils supposent (accès au terrain, méthodologie...). La Cifre ce n'est pas une pratique ordinaire de la recherche. Elle est encadrée par trois documents qui constituent la Convention et cadrent la recherche : un

---

<sup>1</sup> Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche distingue les bourses du Ministère, le financement d'un organisme de recherche, l'allocation d'une collectivité territoriale, l'activité salariée et le financement spécifique pour les personnes étrangères.

<sup>2</sup> Données calculées sur la base des données du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, cf. [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T744/le\\_doctorat\\_et\\_les\\_docteurs/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T744/le_doctorat_et_les_docteurs/)

<sup>3</sup> Sur la même période les doctorant·es non rémunérés pour leur travail de recherche représentent en moyenne 11,23 % et ceux et celles qui ont une autre activité salariée 17,5 %.

<sup>4</sup> Cf. Guillouzouic, A., et Malgouyres, C., *Rapport Institut des études politiques sur le dispositif CIFRE*, Institut des politiques publiques, n°28, 2020, tableau p. 28.

<sup>5</sup> Par la suite, cinq doctorant·es en sociologie et science politique ont été recruté·es en Cifre sur la même période.

<sup>6</sup> Cette catégorie regroupe : la sociologie, la démographie, la science politique, l'anthropologie et l'ethnologie, les sciences de l'information et de la communication.

contrat de travail type de l'organisation, un projet scientifique, une convention (cf. annexes n° 2 et n°3).

Le contrat de travail est imposé par l'organisation qui recrute le ou la doctorante. En ce qui me concerne, un CDD de trois ans basé sur la grille de rémunération minimale fixée par l'Agence nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), afin que le Département puisse bénéficier de l'aide de l'État<sup>1</sup>. En annexe du contrat se trouve la convention Cifre. Elle tend à s'émanciper, dans la construction de la relation, de la personne qui doit réaliser l'enquête. Si je suis recruté en CDD pendant trois ans, la convention de recherche, qui précise les spécificités de la recherche doctorale, est entre le laboratoire et l'organisme d'accueil<sup>2</sup>. Une autre annexe est le projet de thèse, qui indique les modalités scientifiques et méthodologiques de ce travail. Il est rédigé avec l'organisme d'accueil, puis validé par l'école doctorale et l'ANRT.

Au centre de ces trois documents, se trouve un·e doctorant·e<sup>3</sup> qui doit, au quotidien, se conformer à ces trois cadres parfois contradictoires, tant au niveau temporel (articuler sa présence entre le terrain et le laboratoire) que du travail qu'ils impliquent (la production scientifique et celle organisationnelle). L'articulation de cette temporalité et des espaces dans lequel une thèse Cifre est réalisée amène à ne pas limiter les contraintes du contexte de l'enquête aux organisations qui la financent<sup>4</sup> (Surubaru, 2022), si bien que gérer les contextes d'une recherche s'inscrit directement dans la réalisation même de celle-ci. Cette question revient régulièrement dans les travaux sur la particularité des Cifre.

Le ou la doctorant·e en Cifre fait le « lien entre plusieurs territoires sociaux autrement distincts » (Renault Tinacci, 2020, p. 2). Ces statuts que la personne en Cifre doit gérer apparaissent comme caractéristiques de ce type de financement. Comme l'explique Florence Hellec, l'intégration au sein d'une organisation dépend, non pas uniquement du contrat, qui impose une subordination, mais aussi du « rapport plus général que le monde du travail entretient avec la sociologie », qui se caractérise par « une science censée résoudre les

---

<sup>1</sup> L'ANRT chargée de la gestion des Cifre, impose un salaire minimum, de 23 484€ brut annuel, afin que l'organisation bénéficie de la subvention, 50 % du coût salarial. J'ai pu, au cours de la première année demander le remboursement des frais d'inscription en doctorat.

<sup>2</sup> Ainsi, étant en copie des e-mails entre les services juridiques du Département et de l'IEP de Bordeaux, je voyais être produit, sans pour autant avoir mon mot à dire, les engagements contractuels que j'allais suivre.

<sup>3</sup> L'Agence nationale de la recherche et de la technologie, chargée de la gestion des Cifre, illustre d'ailleurs ce dispositif par une image où deux cercles, deux hémisphères d'une planète, sont reliés par les deux jambes d'un personnage en blouse blanche. Une légende indique « avoir un pied dans les deux mondes », cf. <https://www.anrt.asso.fr/fr/le-dispositif-cifre-7844>

<sup>4</sup> Ce qui, généralement, se réfère exclusivement à l'organisation d'accueil et non à l'État qui finance pourtant, pour moitié, le salaire.

“résistances” des individus et les conflits » et « sa portée critique » (Hellec, 2014, p. 10). La personne en Cifre apparaît comme le représentant d’un champ scientifique vis-à-vis duquel les membres de l’organisation ont des attentes spécifiques. Ce faisant, elle doit avoir « une vigilance quasi quotidienne » quant à l’articulation de ces trois cadres : être salarié d’une organisation, accomplir un projet de thèse et réaliser des livrables pour son employeur (Gaglio, 2008, §42). Pour Gérard Gaglio cela est constitutif du « métier de sociologue » qui prend trois formes distinctes dont « seule variera l’intensité de l’engagement [...] [tout] au long de sa carrière et/ou la figure qu’il privilégiera » (Gaglio, *Ibid.*, §5) : critique (intellectuel), consultant (pour une entreprise) et clinicien (dans une entreprise).

Ces trois formes du doctorant Cifre ne relèvent pas que d’une posture individuelle, ni du seul espace de l’organisation où la thèse se réalise. Il m’est arrivé de me présenter, ou me sentir, agent du Département, par exemple, lorsque j’ai représenté, seul, la collectivité lors d’une réunion avec des acteurs économiques et publics. Dans le même temps, Morgane, ma responsable hiérarchique au Département, me considérait comme un fonctionnaire, lorsqu’elle soulignait mon manque de communication sur mon travail (rédaction d’une note, compte rendu de réunion), et en sociologue, lorsqu’elle m’a demandé de l’accompagner dans l’analyse d’un questionnaire qu’elle a diffusé dans le cadre d’un master qu’elle suivait. Au sein du Centre Émile Durkheim, j’étais un « doctorant Cifre » dans la mesure où je n’étais pas inséré dans le fonctionnement du laboratoire (animation, responsabilité, relations régulières avec ses membres), que j’avais des horaires de bureau au conseil Départemental et, lorsque j’ai communiqué dans un séminaire, on m’a présenté comme « doctorant Cifre ».

Comme l’a souligné le rapport de recherche mené par des doctorant·es Cifre (de Feraudy et al., 2021), l’articulation de ces différents statuts a des conséquences sur la réussite, l’intégration et la professionnalisation en fonction de l’espace de référence entre la « recherche », au sens large, et l’organisme d’accueil. Pour autant, mon expérience en Cifre s’est déroulée sans problèmes<sup>1</sup>, alors même que je n’ai réalisé ni les livrables indiqués dans la convention, ni le projet de thèse initial. Ce paradoxe s’explique pour trois raisons : mon absence de compétence juridique, le changement régulier d’espace de travail (bureau des acheteurs, des conseillères puis des rédactrices), et les changements au SCP.

---

<sup>1</sup> Ce qui n’est pas le cas pour d’autres doctorant·es du Département ou de mes camarades au sein du CED.

### 3.2. Une ethnographie de bureaux

Mon projet de thèse, validé par le Département, l'ANRT et l'école doctorale, s'intitule « La commande publique, un levier de développement territorial ? Le département et ses fournisseurs ». Il se propose d'étudier les relations entre la collectivité et les opérateurs privés du territoire de deux secteurs : l'Économie sociale et solidaire (ESS) et les Bâtiments et travaux publics (BTP), qui feront l'objet de deux livrables distincts (cf. calendrier spécifié dans le projet de thèse en annexe n°3). Il propose de « saisir l'achat au concret » (p. 18 du projet de thèse) par des entretiens avec les membres de la collectivité et les entreprises, la diffusion d'un questionnaire et des observations, afin d'étudier les marchés publics au prisme des transformations de l'action publique :

« Tout d'abord, en termes financiers, malgré un contexte de restriction budgétaire, il reste indispensable pour la puissance publique d'investir afin de développer son territoire (Brenner, Theodor, 2002 ; Pinson, 2009).

[...]

Puis, d'un point de vue institutionnel, les procédures formelles qui régissent les relations entre la puissance publique et ses fournisseurs (par exemple le design contractuel), s'avèrent être de véritables outils de gouvernance territoriale (Gaudin, 2007)

[...]

Quels sont les consensus politiques qui structurent le choix de clauses contractuelles ? Comment ces enjeux s'articulent-ils à l'échelle européenne, nationale et territoriale ? Comment le territoire, les acteurs socio-économiques et les organisations publiques, se saisissent de ces enjeux ? Ensuite, nous nous intéresserons au développement de la fonction achat sur le territoire [départemental] : qui sont les acheteurs publics ? Comment cette pratique se traduit-elle au quotidien ? Comment a-t-elle évolué ces dernières années ? Quelle est la place de ce service dans l'action publique territoriale ? Quelles sont les évolutions politiques autour de la commande publique ? Comment opérationnaliser au quotidien les nouvelles stratégies-politiques d'achat ?

Autrement dit, comment s'intègre la fonction achat dans l'action publique territoriale. »

(Extrait du projet de thèse CIFRE).

Ce projet de thèse est la version finale soumise au Département et à l'ANRT (décembre 2017). Il a fait l'objet de quatre réunions (où est présente Alina Surubaru), et d'échanges d'e-mails. La première réunion (janvier 2017) s'est faite avec uniquement un membre du cabinet du Président, qui a lui-même fait une thèse en histoire sur l'ESS. Ce premier entretien a été rendu possible par des contacts développés lors de mon master 2 avec l'association

Anticor, qui a appuyé ma demande auprès du Président<sup>1</sup>. La deuxième réunion (mai 2017) se déroule dans le bureau du Directeur général des services, où sont présents la direction du SCP, le Directeur général adjoint (DGA) du SCP et la directrice des finances. Elle porte sur l'intérêt de cette recherche pour l'organisation et ses modalités pratiques (aide de l'Etat, mes compétences pour le SCP). La troisième réunion (mai 2017) avec la directrice de la commande publique et la cheffe de service, porte sur le fonctionnement du service et la place des marchés publics dans l'organisation. Enfin, une dernière réunion (juin 2017), où je suis seul avec trois élus, dont un qui est membre de la Commission d'appel d'offre<sup>2</sup> et l'adjoint au Président. Ils insisteront sur les projets de développement du patrimoine par les marchés publics et les pratiques internes de rédaction considérées comme « problématiques », « peu efficaces », avec des « procédures trop lourdes ». Ma thèse apparaît comme un moyen de poser un regard extérieur sur celles-ci, au prisme des attentes des acteurs économiques.

Le projet de thèse ne porte pas sur les pratiques internes à l'organisation en tant que telles, mais sur le regard de certaines personnes (les acheteurs et les acteurs économiques) sur celles-ci. L'achat public est un enjeu pour la collectivité à cette période. Il consiste en l'intégration des besoins des secteurs d'activité dans l'organisation afin d'aligner les besoins du département (restrictions budgétaires, augmenter la concurrence, éviter les infructueux) avec ceux des candidats (modalités de sélection des offres et forme contractuelle). Ce projet de thèse intègre directement les questions que se posait le personnel hiérarchique de la collectivité. À ce moment, je souhaite répondre au mieux à ces demandes afin de bénéficier d'un financement, sans avoir des attentes particulières sur le choix définitif du terrain.

Comment expliquer le passage d'une recherche sur l'achat par entretiens et questionnaires, vers une ethnographie de bureaux sur les pratiques de rédaction des marchés publics ? Elles ne relèvent pas d'un choix stratégique de ma part, mais des aléas du fonctionnement organisationnel, comme le départ de la directrice qui m'a recruté, le changement régulier de DGS au Département et la charge de travail du SCP qui ne me donnait pas une place prioritaire dans les préoccupations de ma hiérarchie. Au final, mes collègues ne savaient pas trop quoi faire de moi et j'ai disposé d'une forte autonomie puisque je n'étais pas contraint par des missions spécifiques liées au SCP.

Ma place dans le SCP, en tant que doctorant en sociologie, tranchait avec celle d'autres personnes, comme les stagiaires en droit, avec qui on m'associait parfois. Il était attendu

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de mon master 2, j'ai réalisé un mémoire de recherche sur les partenariats publics-privés. Durant l'enquête, j'ai mené plusieurs entretiens avec des membres de cette association qui lutte contre la corruption.

<sup>2</sup> Ce n'est qu'à l'observation de la première CAO que je le reconnais comme tel.

d'eux qu'ils maîtrisent le droit, ce faisant, les membres du SCP n'intervenaient dans leur travail que pour *contrôler* une connaissance. Mon incompetence juridique, que j'avouais volontiers, me positionnait dans une posture de *recevoir* une connaissance. Ce que les membres du SCP n'ont jamais refusé de me transmettre. Cette posture a évolué. Après une année complète au SCP, je pouvais parfois aider un collègue, intervenir dans une réunion de travail ou identifier un problème sur un marché public.

Ma connaissance du droit des marchés publics s'est reposée sur cet apprentissage dans les bureaux du SCP. En plus de mes carnets de terrain (cf. partie suivante), je me suis constitué un « Mémo achat public »<sup>1</sup> (cf. figure n°0-1). J'y ai noté, au fil de l'enquête, l'ensemble des définitions et fiches internes relatives aux marchés publics (législations, procédures internes, notions). Ce n'est qu'après, lors de l'écriture du manuscrit notamment, que j'ai pu mettre en perspective les manières dont est mobilisé le droit au SCP, avec les guides et la législation nationale et européenne des marchés publics<sup>2</sup>.

Figure n°0-1: Extrait du sommaire de mon « mémo achat public »

**MEMO ACHAT PUBLIC**

**INDEX**

Legende :  
 . Type de procédure MP  
 . Procédure interne HP  
 . Notion P

	TITRE	PAGE
	Règlement interne CD	5 à 25
	Loi Sommaire / table des matières	6
HP	Fiche AO procédure décentralisée	26
MP	Fiche AO procédure centralisée	27
MP	Fiche MAPA procédure décentralisée	28
MP	Fiche MAPA procédure centralisée	29
	Fiche planification de passif d'un MP	30
	Fiche Evaluation et comparaison	31
	Fiche négociation	32
	Fiche appels et procédure 2018	33
	Fiche applicatif penal pénalités	34-35
	Fiche base - vérification	36-37
MP	Fiche accord cadre et marchés subséquents	38-39
	Fiche l'abandon	40
HP	Fiche Délégué de service public	41-42
	Fiche RAO avec maîtrise d'œuvre externe	43
	Fiche infamie des candidats non notés	44-45
	Fiche Mise au pied du marché public	46
	Fiche la modification des marchés publics	47-51
	la Annexe	47-48
	Marchés complémentaires	49-50
	Déclaration de sous-traitance	51
	Fiche déclaration sous-traitance et l'infamie	52-53
	Fiche la session dans le marché public	54
	Fiche l'achèvement des marchés publics	55
	Fiche l'assurance	56-57
	Fiche acompte, solde et DGD	58-59
	Fiche pièce justificative à la liquidation définitive	60
	Fiche le prix	61-62
	Fiche retenue sur garantie	63-64

Source : Thomas Forte

Lecture : le document regroupe des informations présentes dans les « fiches pratiques » du SCP qui concernent des procédures de marché public (« MP »), des procédures internes, et des notions. Au fil de l'enquête, j'ai ajouté des informations dans chaque entrée.

<sup>1</sup> Le nom provient du fait que je l'ai commencé dans le bureau des acheteurs.

<sup>2</sup> Je reviens sur ce point plus spécifiquement dans le chapitre 4 où j'étudie comment les savoirs et pratiques juridiques s'inscrivent dans l'activité et non comme des ressources à disposition des membres du SCP.

En tant que doctorant en sociologie, j'étais un réceptacle relativement neutre de connaissances du service sur leurs pratiques des marchés publics et leurs préoccupations. Ce qui m'a mené parfois à des situations d'incompréhension, comme avec une membre de ma direction de thèse. Lors de plusieurs réunions, en été 2018, Alina Surubaru conclu à plusieurs reprises que je « parle comme un acheteur ». Cette conclusion n'est pas réservée à A. Surubaru. Les conseillères me diront aussi que je parle comme les acheteurs. Tout comme ces derniers, après plusieurs mois dans le bureau des conseillères, me lanceront que je suis « devenu un conseiller ». Enfin, une rédactrice, un peu agacée par mes propos sur les relations entre conseillères et rédactrices, soulignera que j'adopte « trop » le point de vue des conseillères.

Ces décalages coïncident avec les changements d'espaces de travail que j'ai réalisés au cours de la thèse. Je me suis déplacé du bureau des acheteurs vers celui des conseillères et ensuite vers celui des rédactrices. C'est bien le bureau, comme espace, qui participe à mon intégration aux pratiques des membres respectifs du SCP. Considéré comme membre du SCP, mes demandes d'entretiens ou de participation à des réunions avec les directions opérationnelles n'ont pas abouti, ce qui explique que je n'ai pas pu avoir accès directement à leur travail. De la même manière, en tant que membre du Département, les entreprises contactées ont toutes refusées mes demandes. Un élu de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) m'a ouvert son réseau. Deux entreprises (dont la sienne) m'ont accordé un entretien.

Surtout, elles me font part de leurs préoccupations, individuelles et collectives, qui sont contradictoires avec celles qui ressortaient dans mon projet de thèse. Les principaux apports de la sociologie des organisations et du travail est de souligner les écarts entre les finalités de la hiérarchie et les manières de réaliser le travail par les exécutants (Pillon, et Vatin, 2007 ; Borraz, 2022). *A priori* il est attendu d'un doctorant en sociologie de considérer ces résultats dans sa propre enquête. Pour autant, je ne comprends qu'à la fin de la première année de terrain que les enjeux explicités lors des réunions de rédaction du projet de thèse coïncident peu avec les préoccupations des membres du SCP. Mon expérience montre que certaines conclusions sociologiques ne résistent pas à l'engagement dans une enquête empirique, au cours de laquelle je passe plus de 35 heures par semaines dans les bureaux de la collectivité pendant plusieurs années.

Le peu d'intérêt de ma hiérarchie sur le suivi de mes engagements contractuels et la place importante des discussions régulières avec celles qui sont à ce moment mes collègues, font que mon intérêt s'est porté davantage sur elles que l'extérieur de l'organisation et les

relations achats. Pour ces raisons, Kevin, rédacteur, me surnommera amicalement le « plus grand escroc du Département », dans la mesure où je réalise un travail qui n'est pas celui pour lequel j'ai été recruté et qui ne s'insère pas dans les missions du SCP.

Par trois fois ma hiérarchie au Département est intervenue pour suivre l'avancée de ma thèse selon le projet initial. La première fois c'est Lionel qui m'avertit. Il me confie que Morgane, et le DGA, s'interrogent sur ce que je fais au quotidien, et lui ont demandé son avis. Il m'invite à « leur donner à manger », c'est-à-dire produire quelque chose. Lorsque j'en parle à une collègue, elle me conseille de faire une note. J'en rédige une pour demander des financements afin de rencontrer les services achats d'autres conseils départementaux. Une autre fois, le nouveau directeur de la direction à laquelle appartient le SCP convoque, un par un, les membres du service afin de les connaître. Lors de notre réunion, il me demande ce que je fais, les raisons de mon recrutement et si j'ai des livrables. Je reste évasif. Il me demande ce que je « pense du service, notamment des rédactrices ». A ce moment, plus de la moitié sont parties et toutes ne sont pas renouvelées. Je lui confie les enjeux de considérations et la déqualification de leur travail par rapport à la part importante qu'elles représentent dans le SCP (plus de la moitié des effectifs). Surpris, il m'oppose les résultats de l'audit qui vient d'être réalisé sur « l'achat au SCP » par un cabinet privé, qui sont en « contradiction » avec mes propos. Il souligne que ce sont des professions « qui impliquent un fort *turnover* ». Si mes conclusions sont moins contradictoires qu'il le souligne, c'est surtout l'explication qui diverge. Pour le directeur, ces postes sont par essence sujet à *turnover*, ce qui détourne le regard des préoccupations spécifiques des rédactrices dans le processus de production. Enfin, Morgane me demande de présenter ma recherche aux membres du SCP. J'aborde lors de celle-ci ce qui est aujourd'hui mon objet d'étude : les pratiques de rédaction du droit. Si un acheteur viendra me voir par la suite pour m'indiquer que je « me focalise trop sur les dysfonctionnements », plusieurs rédactrices me partageront des retours positifs quant à la réalité de leur travail.

Ces moments de transmission de ce que je faisais, en tant que sociologue, étaient difficiles dans la mesure où ils devaient convaincre un ensemble de personnes qui, sur un même sujet, disposait de préoccupations spécifiques (Flamant, 2005). Par ailleurs, ils soulignaient ce que les membres du SCP vivaient, leurs antagonismes et leurs pratiques, qui n'avaient pas nécessairement comme finalité de sortir de l'espace du bureau. C'est pourquoi par la suite, j'ai privilégié des conversations informelles ou le partage de document avec certaines personnes, pour aborder mon travail de recherche.

L'intérêt que j'ai porté aux préoccupations de mes collègues, les aléas de la vie du service (changement de direction, charge de travail) et mon manque de compétences liées aux besoins du service font que j'ai pu bénéficier d'une autonomie dans ma recherche, circuler dans les bureaux et construire un objet d'étude spécifique qui s'émancipe du projet de thèse initial. Enfin, ma méthodologie a aussi été modifiée par l'expérience que j'ai eue sur mon terrain. La Cifre est un type de financement qui permet de vivre quotidiennement avec les membres d'une organisation, qui sont généralement concernés par son objet<sup>1</sup>. Elle ne détermine pas pour autant la méthodologie d'enquête. Le rapport de recherche sur les Cifre en SHS (de Feraudy et al. *op. cit.*) souligne que la variété des méthodes utilisées ne permet pas de les étudier. Au sein du Département, d'autres doctorant·es en Cifre ont eu recours à la recherche-action, aux questionnaires, à l'analyse d'archive et aux entretiens. Ainsi, alors que j'ai annoncé dans mon projet de thèse le recours à des entretiens et des questionnaires, j'ai adopté une méthode ethnographique à même de saisir la variété des pratiques et de situer les préoccupations des personnes rencontrées dans le cadre de leur activité (Gellner et Hirsch, 2001).

Je mobilise une ethnographie combinatoire qui étudie « le rapport aux autres sous l'angle d'une altérité pragmatique » afin de saisir « le cours concret de leurs activités » (Baszanger et Dodier, 1997, p. 60). Elle implique deux ruptures. La première est qu'à l'homogénéité d'une communauté, d'un groupe, on préfère l'hétérogénéité des pratiques d'une situation. Ensuite, que l'objectif de l'ethnographie n'est pas d'identifier des catégories, mais de spécifier les conditions aux cours desquelles les personnes les invoquent et les utilisent au sein des interactions. Autrement dit, étudier plus précisément, la pratique de l'ethnographie sous-entend « se mettre à l'école des enquêtés » (Cefaï, 2010, p. 8). Si bien que cette méthode ne peut se limiter à des relations scientifiques, mais aussi des relations qui relèvent de l'intime, de l'amitié, du professionnalisme dans le cadre d'une organisation... Contrairement à ce qui peut être le cas dans les entretiens ou les questionnaires, l'enquêteur·trice n'impose pas des moments à l'enquêté·es où iel doit divulguer des informations (on considère par exemple qu'il y a des entretiens ratés parce qu'on n'a pas eu les informations attendues). Lors de l'ethnographie, c'est l'enquêté·e qui va choisir le moment de divulguer ces informations, sur la base d'une relation qui se construit sur le long terme (Bruneteaux, 2018).

---

<sup>1</sup> Ce qui n'est pas toujours le cas : « Dans l'ensemble, 62 % répondent positivement [...]; soit une large majorité, mais qui laisse une part non négligeable (38 %) de travaux de thèse ne prenant pas directement en compte l'activité de la structure d'accueil. » (de Feraudy et al., *op. cit.* p. 43)

L'ethnographie est donc une méthode de recherche relativement intrusive qui sous-entend l'intégration dans un groupe qui dépasse en pratique la simple démarche de recherche. Elle m'engage, en tant que personne, dans des relations qui ne se réduisent pas à la réalisation d'un doctorat. En tant que membre temporaire du service, mes collègues ont pu me considérer comme une personne à qui confier des préoccupations personnelles, sur d'autres collègues, ce qui pouvait créer parfois des tensions selon les cercles de sociabilité de chacune. À l'inverse, j'ai pu être affecté par des situations de mes collègues (licenciement, sexisme, racisme, opinion sur un fait de société). Ce faisant, l'ethnographie, comme méthode, implique des informations qui questionnent les moyens d'en conserver des traces et la place qu'on leur réserve dans l'analyse.

### **3.3. La trajectoire des données empiriques**

« Toubib », « stagiaire », « doctorant », « l'intello », « celui qui a toutes les infos », « dans les petits papiers de la direction », « espion du SCP », tout au long de mon enquête je me suis vu attacher des surnoms qui soulignaient mon statut de membre extérieur à la collectivité. Ils ne résument pourtant pas la place que j'ai pu avoir auprès des membres du SCP. Si je pouvais parler avec toutes les personnes du service, je n'entretenais pas la même relation avec chacune d'elles. J'en voyais certaines sur mon temps libre, d'autres sont encore des amies. Avec une collègue de bureau, nous débâtons régulièrement sur l'actualité, parfois jusqu'à la dispute<sup>1</sup>. Une autre me faisait régulièrement remarquer, agacée, que je ne passais pas dans son bureau lui dire bonjour. Aussi, pendant mes observations des CAO, certaines collègues me demandaient les commentaires des élus sur un dossier et je pouvais les informer des débats entre DGA lors de certains audits qui les concernaient.

La variété de ces relations avec les membres de la collectivité, et les espaces où elles s'expriment, influencent les données que j'ai pu obtenir tout au long de ces trois années. Par ailleurs, se pose la question de considérer la place de ces données dans ma recherche. Toutes les données dont j'ai conservé une trace écrite ou audio n'y sont pas présentes. Il est difficile de définir une unité de mesure pour quantifier ces données : la place qu'elles prennent sur un disque dur, le nombre de cahiers de terrain, de photos, d'heures d'enregistrement audio, de documents internes. Je choisis de les lister en nombre d'occurrences afin de me focaliser, ici, sur la manière dont j'ai pu prendre des notes et les traduire en différents supports pour

---

<sup>1</sup> Ce qui m'a valu comme cadeau de départ le livre « L'art d'avoir toujours raison » d'Arthur Schopenhauer.

les analyser<sup>1</sup>. Elles représentent 200 réunions, 20 entretiens (cf. annexes n°4), 80 Rapports d'analyse des offres, dont 496 photos, 5204 e-mails et 15 Go de données internes (documents de travail, notes, e-mails enregistrés, tableaux de bord...).

Le support privilégié tout au long de l'enquête sont les cahiers de terrain (deux grands formats de 180 pages et un petit). Leur utilisation a varié les premiers mois. Si au sein du bureau je pouvais transcrire les conversations sans soulever d'interrogation, lors des réunions internes et externes j'ai dû me faire à leurs rythmes spécifiques. J'entends par rythme l'intensité à laquelle je pouvais prendre des notes et les moments, dans la réunion, où il est attendu de discuter et non d'écrire. En effet, les réunions privilégient l'oral. L'écriture rapide de certaines informations clés se fait généralement au début (pour les présentations, le problème que la réunion va soulever) et à la fin (les conclusions et la répartition du travail). De ma perspective, toutes les informations m'étaient utiles. Je me retrouvais donc à écrire davantage que les autres participant·es. Parfois un silence pouvait s'installer et on me fixait. Lionel, lors d'une réunion avec un représentant d'entreprise, avait répondu à l'un de ces regards à ma place : « c'est mon biographe personnel, il note tout ce que je fais ». Dans ces moments, j'ai dû faire preuve de discipline, écrire au compte-goutte les informations et reposer sur ma mémoire pour ensuite faire une synthèse de ce qui s'était dit à mon bureau.

Au début de ma recherche, j'ai aussi décidé de séparer les supports : un cahier pour mes notes de terrain et un autre pour les réunions de travail. Très vite, je me suis retrouvé au centre de l'attention : « pourquoi deux cahiers ? » me lance Morgane lors d'une réunion. Une conseillère avait remarqué à quoi me servait ces deux cahiers et a ironisé lorsqu'elle m'a vu inscrire une de ses remarques sur mon cahier « terrain » : « ah ! j'ai dû dire un truc intelligent ! ». Ce faisant, j'ai très vite abandonné cette pratique pour me restreindre à un cahier que j'ai divisé en deux colonnes. Pour autant, l'expérience d'une réunion avec un chef de projet m'a fait une nouvelle fois changer de pratique. Il me lança un regard noir lorsqu'il s'aperçu que je comptais les fois où il disait « vous avez toujours raison de toute façon au SCP » lors de la réunion et, il m'a semblé, qu'il avait remarqué les guillemets des phrases inscrites sur la colonne réservée au terrain. Mon choix final s'est tourné vers un cahier où j'inscrivais, sans distinction, toutes les informations. Cette alternance entre différentes

---

<sup>1</sup> Je renvoie le lecteur et la lectrice aux encadrés de chapitres et parties qui détaillent plus spécifiquement chacune des données empiriques mobilisées.

utilisations d'un cahier illustre, d'une certaine manière, la variété des statuts dont je disposais au Département : membre de la collectivité et doctorant.

Ainsi, mes prises de notes regroupent différents types d'information : les tâches qu'on peut m'avoir attribué, les personnes présentes, les discussions, des propos transcrits, la teneur des débats, des remarques personnelles sur la situation (cf. figure n°0-2). L'organisation de ces notes n'ont pas résisté à la réalité des situations et à la variété des engagements qui s'articulent dans celle-ci, entre pratiques récurrentes et « détails » d'une situation (Piette, 2020).

Figure n°0-2: Deux photos de cahier de terrain – prises de notes d'une négociation (à gauche) et d'une CAO (à droite)

26/05/19

Veget = NEET (11.11/0 / 11.11/0 / (-))

Emmené + Doc<sup>tr</sup> PV / q3P  
 q d'él qui ont l'0 avec elle

de la régo, la G "Garde assa Buref" + princip. probantix de 600  
 (aut de désire au le moins PV)  
 + réprobae comme tel réprobae d'ambérie Grand.

de projet de la société

fonctions = la personne lit ne faut b.

Modèles de mise en oeuvre

Lo Capte public ébige → Miss<sup>o</sup> Gorb / F / PIS / Plateforme CD  
 écoute rémy / HDSI

Lo Campaigne d'comm<sup>o</sup> + bouffon occasion  
 Lo républic par cap<sup>o</sup> ent? Rep = Presse / Réseau  
 Lo org<sup>o</sup> d'act<sup>o</sup> à 20 personnes. Occasion  
 Capter d'affichage

Pe<sup>o</sup> Sa<sup>o</sup> = Gen<sup>o</sup> St<sup>o</sup> pé, et fait de engag<sup>o</sup>  
 Benigne

G<sup>o</sup> rétrud<sup>o</sup> → caract<sup>o</sup> de 10 q. sans ce no engag<sup>o</sup> + pépou a  
 les détails de 10 article

E → la place de job embi? Sans public ≠ Miss<sup>o</sup> Gorb

Recut<sup>o</sup> et cabul gyp

Spécificité du milieu rural de P.O.  
 La laur<sup>o</sup> de venim<sup>o</sup> p<sup>o</sup> la joune? A classé de  
 la ville O.

Lo g<sup>o</sup> d' du CD → de de entredon? Etropacté

ou il faut de engag<sup>o</sup>? Et justifia pg us no vauy

CAO 13103118

de des des catat de dossier colléjs en attendant q tout le monde soit là // Savoir de  
 Proc<sup>o</sup> : qu'on s'ent 4. On attend M. (?) : (?)

Marché de Vaccin Accord cadre  
 Dans un,  
 La nouvelle permet d'ingond au lieu de 2.  
 ⇒ Grande la 2 hys, mais d'ingond au enfant de 0 de 4 ans.  
 Si y'a des recommandat, on ne peut s'aller contre.

autonomie dans la mobilite  
 La 1<sup>o</sup> fon q la personne y participe. 2. sur le vel.

La Récolt<sup>o</sup> d'une act par le m<sup>o</sup> fournisseur, Novo marché avec chang<sup>o</sup> de g<sup>o</sup>ls  
 fait et récoll retour d'exp. Accoyag<sup>o</sup> RSA à l'autonomie de la mobilite  
 Lo y' une réponse au marché.  
 ex: code de la route  
 Delec<sup>o</sup> de Temp<sup>o</sup> en commun  
 Pr le T.

Négo<sup>o</sup> péq colléjs à modifier pas assy prévi.

Lo Scire de participant partager → par l'opérateur.  
 Pg of "n" répond? Habilité, prescripteur en attente,  
 La 22 retrait<sup>o</sup> : départ / CT m<sup>o</sup> imp<sup>o</sup> de mauch / Organisme q l'diffusé  
 ⇒ Ne soit de no d'un mauché versuillie.

C'est une belle act, il n'y a pas de difficultés.

Direct de la com<sup>o</sup> p<sup>o</sup> les objets promotionels  
 Directeur de la communic<sup>o</sup> q péralé les projet + kédrain  
 Marché de recoll<sup>o</sup> sur les sites transitionnels.

10 min suit  
 la personne q  
 parle l'act<sup>o</sup>.

ça va nous être une  
 blande enore (ave)

Source : Thomas Forte

Légende :

Marron : Le contexte et repère temporel

Vert : Sujets abordés

Jaune : Précision sur la situation

Bleu : Citations

Rouge : Débats

Certaines informations sont récurrentes et se dégagent plusieurs catégories que j'ai identifiées par des couleurs. Pour autant, cela n'éclaire pas sur la teneur de ces catégories, ce qui se dit réellement. Il a fallu extraire ces informations et les classer. Pour ce faire j'ai utilisé un tableur (cf. figure n°0-3). Si j'ai appris l'existence d'outils spécialement conçus pour l'analyse de données qualitatives par la suite, à l'instar de « Cassandre »<sup>1</sup> développé par Christophe Lejeune (Lejeune, 2014), j'ai conservé cet outil dans la mesure où j'en étais déjà dépendant. Par ailleurs, la portabilité des données, par exemple entre mon domicile, le bureau au Département et celui des doctorant·es de l'université, facilitait la continuité de mon travail. Par la suite, les données ont été extraites dans un format numérique qui m'ont permis de réaliser un codage sous deux logiciels : RQDA<sup>2</sup> et Qualcoder<sup>3</sup>.

Figure n°0-3: Tableur de synthèse des prises de notes

	A	B	C	D	E	F	G
1	Direction	marchés	Personne	Temps (min)	Débats	Commentaires	Citations
2	?	Marché de vaccins dans un accord cadre. Il permet de faire qu'une injection au lieu de deux pour les enfants de moins de 4 ans.		5			« S'il y a des recommandations, on ne peut pas aller contre ! »
3	D	Renouvellement d'une action par le même fournisseur. Nouveau marché avec changements de quelques points à la suite d'un retour d'expérience. Accompagnement à l'autonomie des bénéficiaires du RSA (code de la route, déplacement en transport en commun, transport pour le travail...).		10	Une seule réponse au marché sur 22 retraits. Pas l'explication pour ce constat, peut être un marché verrouillé.	Première fois que la personne se présente devant la CAO.	« C'est une belle action, il n'y a pas de difficulté »
4	Communication	Renouvellement sur les objets promotionnels afin de les adapter aux nouvelles tendances et avoir la possibilité de les personnaliser	Directeur de la communication + un tech	20	Les limites de la CP pour répondre aux besoins.	C'est le même fournisseur. Soucis au niveau du nombre important d'offres irrégulières. Le directeur de la communication semble dépité au fil des débats.	« Ça va nous coûter une blinde encore [rire] » Dire Com : « Moi je trouve que c'est la limite de la CP. On ne peut pas négocier » Le payeur : « C'est un choix du pouvoir adjudicateur ! » de choisir la procédure qui permet de négocier. « À ce stade le marché passe dans cet état ? » « oui » « Bon je vous fais confiance »

Source : Thomas Forte

Légende :

Marron : Le contexte et repère temporel

Vert : Sujets abordés

Jaune : Précision sur la situation

Bleu : Citations

Rouge : Débats

<sup>1</sup> <https://www.cassandra-qda.ulg.ac.be/>

<sup>2</sup> <https://rqda.r-forge.r-project.org/>

<sup>3</sup> <https://qualcoder.wordpress.com/>

La travail d'écriture d'une thèse apparaît comme un processus de destruction de certaines données : de l'oral à l'écrit, de l'écrit au tableau de synthèse, du tableau au processus de codage, du codage à l'écriture du manuscrit (Datchary et Jeanjean, 2013). Si elles ne sont pas toutes mobilisées dans ce manuscrit, soit parce qu'elles paraissent éloignées de la problématique de cette thèse, soit que j'ai considéré qu'elles ajoutaient plus de confusion à mon propos, elles ont fait l'objet d'une autre utilisation moins académique. Le prologue en est un exemple. Le lecteur et la lectrice pourra également retrouver, en début de certains chapitres, des dessins qui illustrent certains moments de cette thèse. Ils ont été réalisés lors d'un séminaire d'un an animé par le dessinateur Poulop et organisé par Morgane Jouaret et Agnès Villechaise au sein de l'atelier « C'est pas très académique » du Centre Émile Durkheim.

## **Annnonce du plan**

Cette thèse montre comment la formulation du droit au cours de l'activité de production des marchés publics détermine sa place comme mode de coordination de l'action. La force normative et la stabilité de cette légalité reposent sur la circulation du marché public entre différentes instances. Au sein de ces dernières, les personnes qui interviennent dans l'élaboration d'un marché, qui disposent rarement d'une formation en droit, manipulent, lisent, corrigent et émettent des jugements sur le marché public (chapitre 1). Le Service de la commande publique (SCP), où se trouvent ces intermédiaires du droit, est un espace parmi d'autres où les qualités attendues d'un marché public sont formulées. Face à la variété des sources du droit (un article du Code, de la presse professionnelle, un e-mail, un guide...), les membres du SCP et les directions opérationnelles doivent trouver des solutions collectives afin d'articuler le sens de la règle avec les préoccupations inhérentes à leur activité. Trois attentes normatives sont mobilisées pour y faire référence : la sécurité juridique, l'opérationnalité et la politique achat (chapitre 2).

Comme d'autres dispositifs de dépense de l'argent public, les marchés publics disposent de procédures internes spécifiques qui déterminent des séquences d'action afin qu'ils soient effectivement produits. Ce que j'ai appelé l'épreuve de la dépense consiste à garantir l'effectivité de celle-ci, du vote de son budget jusqu'à son attribution grâce à la définition d'une légalité spécifique à ce dispositif (chapitre 3).

L'étude de cas d'un marché public d'insertion de jeunes en service civique permet de suivre, au fil de la production d'un marché, les multiples engagements qu'implique la résolution de cette épreuve. Ils se traduisent par des opérations scripturales et par

l'apprentissage d'un raisonnement juridique issus de l'expérience des personnes et des traces écrites des anciens marchés publics (chapitre 4). Le droit n'est ni un ensemble de catégories et d'outils qui s'imposent, ou à disposition des professionnels du droit, mais des possibilités d'action qui circulent et agissent. L'exemple de la politique achat, promue par les élus et les acheteurs, permet d'illustrer la capacité d'une attente normative à porter avec elle des perspectives particulières, comme les commandes politiques et les préoccupations des acteurs économiques du territoire (chapitre 5).

# Chapitre 1 : Écrire et lire les pièces d'un marché public : entre expertises et routines organisationnelles



*Source : Thomas Forte – montage de deux photos, 2020.*

*Légende : À gauche, les cartons d'archive qui permettent de classer les dossiers. Le chariot métallique permet de transporter les cartons de la salle des archives jusqu'au bureau (à droite sur la photo).*

Les personnes engagées dans l'écriture d'un marché public manipulent quotidiennement des documents, numériques et papiers. Ces documents, qui circulent au sein du conseil Départemental, forment le marché public en tant que tel. Ce faisant, l'activité de rédaction ne fait pas référence au marché public (qui est ce qui est produit), mais aux pièces qui le composent. Que ce soit la rédactrice, la conseillère ou le chef de projet, leur activité est tournée vers la qualification de documents administratifs en actes juridiques (Cayla, 1993). Cette qualification consiste en une double opération de « classification » et « d'évaluation » qui articule le document, comme relevant d'une catégorie spécifique, avec ses qualités intrinsèques, issues du processus de production (Vatin, 2009; Franssen et Kuipers, 2020).

L'évaluation et la classification ne se limitent pas à des jugements *a posteriori* sur des objets, mais elles sont aussi le résultat d'opérations directes de manipulation. L'analyse de David Pontille (2009) sur le travail notariat articule ces deux dimensions. Il identifie deux étapes concomitantes pour la qualification d'un document : l'identification du document en tant qu'acte juridique (qui implique une lecture, une évaluation et une classification) et, le cas échéant, les opérations qui garantissent les attentes juridiques situées (qui implique l'écriture, une modification de l'objet – ici un document). Ces deux dimensions constituent le processus de valuation. Pour cela, il est nécessaire de mettre en relation le dossier, comme produit final, et le travail de lecture et d'écriture nécessaire à sa production (Weller, 2018).

Ce chapitre analyse l'hétérogénéité de ces pratiques de valuation des pièces qui composent le marché public (qui implique la qualification et l'évaluation), sa circulation au sein de l'organisation et la capacité des individus à articuler cette hétérogénéité au cours de l'activité (Joseph, 1994; Dodier, 1995). Pour cela, j'étudie dans un premier temps les infrastructures scripturales (Denis, 2018), c'est-à-dire les documents constitutifs d'un marché public (1). Ces documents forment un réseau d'interdépendance qui tend à réduire leur production à une activité standardisée où il ne serait question que de remplir des formulaires et renseigner la même information sur plusieurs documents. L'écriture des pièces apparaît comme une application mécanique du droit, en fonction des procédures de marché public choisies. Ces opérations standardisées (renseigner des formulaires, répétition des informations dans plusieurs documents) sont effectivement réalisées par les membres du SCP, mais leur travail est aussi caractérisé par un travail de lecture, qui nécessite la compréhension des documents.

Ce travail invisible (Star et Strauss, 1999) réalisé par les conseillères et les rédactrices est considéré comme peu qualifié par les chefs de projet. Or, ces intermédiaires du droit (Pélisse, 2019), qui disposent rarement d'une formation ou d'un diplôme en droit, réalisent un travail

normatif où le marché public fait l'objet de jugement positif et négatif quant à ses qualités (Barbot et Dodier, 2016). Loin d'être purement individuel, il repose sur la circulation des documents au sein de l'organisation et un travail vigilant de lecture des pièces du dossier qui constituent le marché (2). Ce faisant, la qualification ne concerne pas uniquement le marché public, mais implique également le contexte dans lequel il est produit : les pratiques individuelles et collectives d'écriture, les conditions de travail de rédaction et les objectifs organisationnels.

## **1. L'interdépendance des pièces : « c'est de l'administratif ça ! »**

Le travail des conseillères et des rédactrices repose sur des infrastructures scripturales qui relèvent autant du Code de la commande publique que de l'organisation où elles sont produites. Lorsque le marché public a été attribué à une ou plusieurs entreprises (i.e. l'attributaire), ces documents sont réunis dans un dossier, qui forme le marché public. Ainsi, l'ensemble de ces pièces ne constitue ce dernier qu'après l'activité de qualification. Ce dossier, dans sa version finale, stabilisée<sup>1</sup>, n'est visible qu'au sein des archives du Département. En étant une conséquence de l'activité, le dossier n'est pas pour autant la juxtaposition de documents autonomes les uns des autres. Il n'est pas la somme des documents qui le composent. En effet, il forme un dossier dans la mesure où les documents et les informations qu'ils portent, c'est-à-dire leur interdépendance, est garantie tout au long de l'activité (Latour, 2004).

Cette interdépendance des pièces (1.1.) implique une organisation intrinsèque au marché public. Certaines pièces ont une valeur juridique plus importantes que d'autres, certaines sont contractuelles, d'autres non. Cette hiérarchie interne et la distribution des informations qui en résulte ont des conséquences sur l'activité d'écriture, considérée, au sein de la collectivité et au SCP, comme standardisée et ne nécessitant aucune expertise spécifique. Le droit est vu comme une routine et les personnes chargées de le produire sont disqualifiées, notamment par les chefs de projet (1.2.).

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 4 sur les opérations d'écriture qui permettent de stabiliser ces écrits.

## 1.1. La matérialité du marché public

Pour comprendre l'activité de production d'un marché public, il est nécessaire d'analyser sa matérialité dans la mesure où les opérations réalisées par les personnes impliquées sont tournées vers celle-ci. Il est composé de plusieurs documents qui ont un rôle spécifique dans son fonctionnement et une hiérarchie interne, qui attache aux informations qui y sont présentes une valeur juridique (1.1.1.). Ce réseau de documents fait du marché public un objet technique (Cotte, 2018) dont la matérialité a des conséquences sur ses finalités et sur la division du travail inhérente à sa production. Ainsi, une information présente dans tel document a *plus de valeur* juridique que si elle est dans un autre, certains documents sont rédigés par les chefs de projet, d'autres par les rédactrices.

Cette interdépendance, c'est-à-dire l'articulation des pièces et des informations d'un marché public, caractérise ce travail comme des opérations standardisées de renseignement des documents : mettre la bonne information dans le bon document et garantir sa cohérence interne (1.1.2.). Pour cela, l'activité d'écriture repose sur des documents intermédiaires, comme la fiche achat, qui permettent l'activité autant qu'ils traduisent le droit en des actes administratifs.

### 1.1.1. Le dossier, les pièces et les informations

Le marché public prend plusieurs formes au cours de sa production. Il est parfois réduit à un document comme l'Acte d'engagement (AE), le Rapport d'analyse des offres (RAO) ou le Cahier des clauses techniques et particulières (CCTP)<sup>1</sup>. Ainsi, une rédactrice pourra demander à un chef de projet si « son marché a été signé par l'attributaire » (réunion de travail), autrement dit est-ce qu'il a signé l'AE. Un chef de projet verra son marché attribué lorsque le RAO sera signé par les élus qui siègent en Commission d'appel d'offre (CAO). Les membres du SCP insistent sur la nécessité d'avoir le CCTP pour travailler : « c'est quoi ton marché ? Tu peux m'envoyer ton CCTP ? » (conversation téléphonique d'une conseillère). Dans les discussions entre membres du SCP, elles en font aussi référence par le type de procédure utilisé : « j'ai un appel d'offre compliqué avec la direction des Collèges » (conversation au déjeuner).

---

<sup>1</sup> L'AE précise les engagements du marché et ses clauses. Sa signature (par l'attributaire et le Président du Département) vaut accord sur les conditions d'exécution spécifiées dans les pièces du marché. Le RAO synthétise toutes les étapes de production du marché public qui permettent de justifier la décision d'attribuer le marché à tel candidat. Le CCTP précise les modalités techniques du marché. C'est-à-dire les spécifications attendues d'un produit, d'un bâtiment, comme le niveau de qualité, le type d'enduit, la taille du trottoir, etc.

Pour saisir la multiplicité de ces formes, les archives du Département sont un espace privilégié puisque chaque carton regroupe plusieurs documents qui concernent un marché public par l'intermédiaire d'un dossier (cf. photo de la page de titre de ce chapitre). En fonction de leur taille, il peut être répartis dans plusieurs cartons ou, pour les plus petits, un carton d'archive peut en regrouper plusieurs. À l'intérieur du dossier se trouvent les onze pièces constitutives d'un marché public prévues par le Code, mais aussi les documents qui sont produits par l'organisation et qui permettent la coordination de l'activité<sup>1</sup>. Le dossier regroupe ainsi physiquement ces documents afin de spécifier qu'ils appartiennent au même marché public, à une même situation juridique (Weller, 2011).

Bien que ces documents soient présents dans un même dossier, ils ne sont pas pour autant accessibles par l'ensemble des acteurs concernés par la rédaction ou l'exécution d'un marché public. Par exemple, la fiche achat n'est pas communiquée aux candidats, c'est un document interne de l'organisation afin d'initier la procédure de rédaction des pièces. Le mémoire technique relève du secret industriel, il n'est accessible que par le chef de projet qui analyse les offres<sup>2</sup>. Le Rapport d'Analyse des Offres (RAO) est le dernier document rédigé avant l'attribution et n'est communiqué que sur demande d'un candidat. Il est caviardé afin de garantir le secret des offres des autres candidats. Ainsi, chaque pièce a des caractéristiques particulières par rapport à ce qu'elle contient et son rôle dans l'objet que représente les marchés publics.

Cependant, elles ne sont pas « autonomes » les unes par rapport aux autres. En effet, en fonction de l'agencement des pièces, elles forment trois sous-ensembles (cf. figure n°1-1). Deux sont prévues par le Code des marchés publics : le Dossier de Consultation des Entreprises (DCE), qui sont les pièces retirées par un candidat afin de répondre au marché. Et le contrat, qui sont les pièces contractuelles dont les informations qu'elles portent font l'objet d'engagement (juridiques et morales) entre les parties - le Département et l'attributaire - (Beale et Dugdale, 1975; Coutu, 1998; Macaulay, 2003). Ces deux sous-ensembles ne sont pas exclusifs, une même pièce peut être contractuelle et dans le DCE. Le troisième sous-ensemble concerne des documents qui ne sont dans aucune des deux catégories précédentes. Il n'est pas une catégorie juridique et regroupe notamment les pièces qui permettent la coordination du travail d'écriture. On y trouve systématiquement la fiche

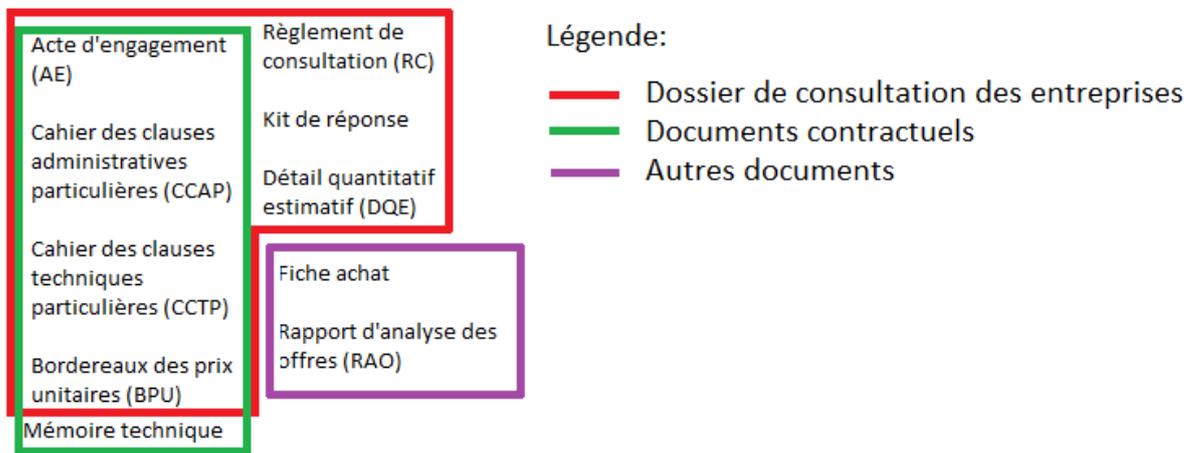
---

<sup>1</sup> Pour un descriptif de toutes les pièces, voir tableau n°1 en annexe. Au fil des chapitres, je précise le rôle des pièces lorsque cela est nécessaire.

<sup>2</sup> Le mémoire technique est l'offre technique du candidat qui permet l'analyse de l'offre et le classement des candidats afin de désigner l'attributaire

achat et le RAO et parfois des copies d'échanges d'e-mails entre services, les lettres envoyées aux candidats ou plusieurs versions d'un même document.

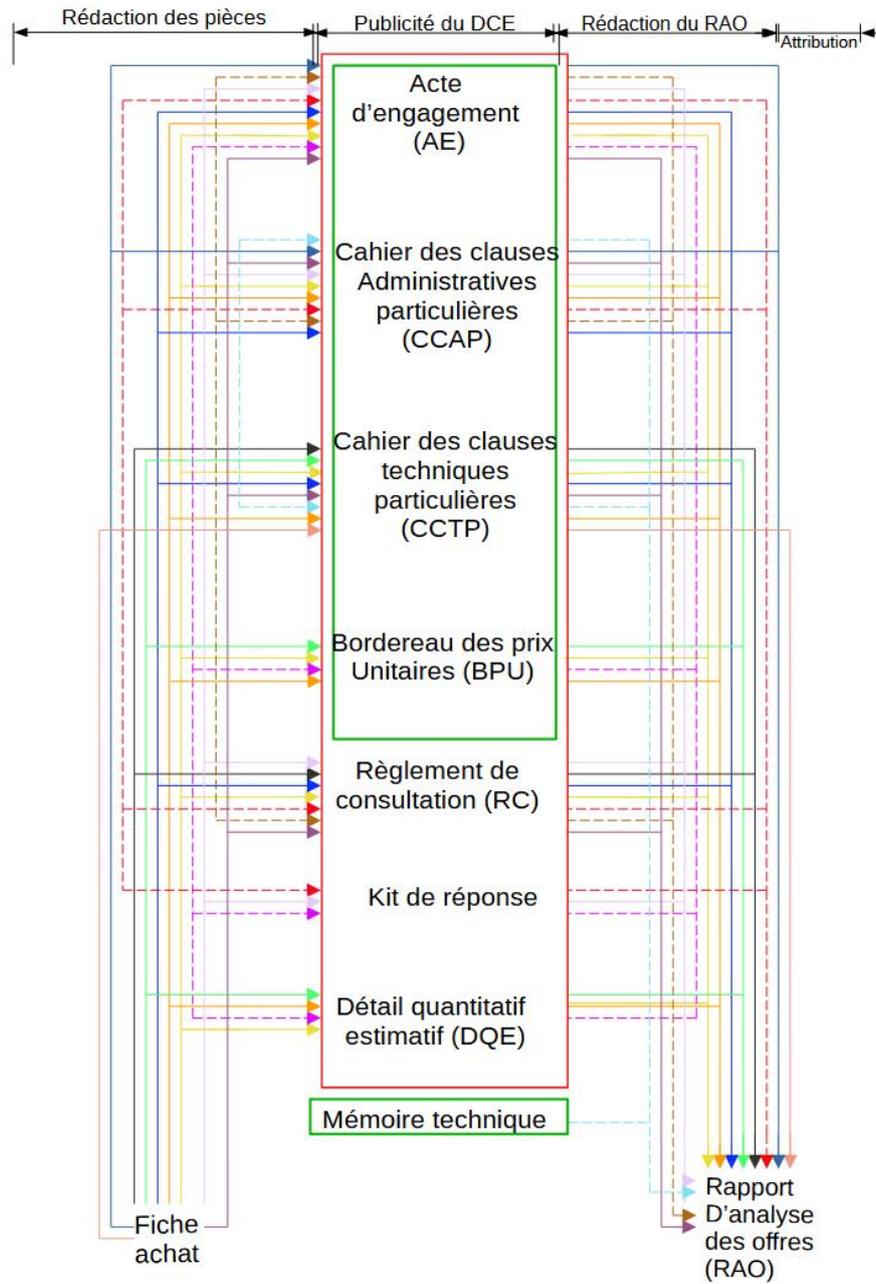
Figure n°1-1: Les sous-ensembles d'un dossier



Source : Thomas Forte

Un marché public est donc un dossier composé de différentes pièces. Ces pièces forment par ailleurs des sous-ensembles (un DCE et un contrat). Or, un document ne se limite pas à sa place, à son rôle au sein d'un dossier, il faut aussi prendre en considération les informations qu'il porte. Contrairement à la représentation graphique du dossier, relativement classique dans les analyses sur la matérialité du travail (Mesnel, 2021), les informations qui y sont présentes sont souvent occultées. Leur intégration (cf. figure n°1-2) permet pourtant de souligner l'interdépendance des écrits, non plus uniquement comme un ensemble de documents qui tient physiquement par un dossier, mais aussi par rapport aux informations qui s'y trouvent (Dupret et Ferrier, 2012). Elles sont d'autant plus importantes dans le cadre des marchés publics que ces informations se retrouvent dans plusieurs documents du dossier à la fois et que le Code des marchés publics détermine un ordre de valeur entre les pièces contractuelles (cet ordre est respecté sur les figures – de haut en bas). Ainsi, les informations présentes dans l'Acte d'Engagement (AE) - pièce la plus haute dans cette hiérarchie - prévalent sur celles d'un Cahier des Clauses Techniques et Particulières (CCTP) lors de l'exécution du marché ou lors d'un contentieux.

Figure n°1-2 : Interdépendance des pièces d'un dossier de marché public



Source : Thomas Forte – sur la base d'un DCE de 2018

Lecture : Les traits pleins sont les informations provenant de la fiche achat qui se répartissent dans les pièces. Les traits en pointsillés sont des informations qui ne sont pas présentes dans la fiche achat, mais qui sont néanmoins dans les pièces. En haut est indiqué les différentes temporalités d'un marché public

**Légende**

- |  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | Prix                                    |  | Informations à remplir par le candidat       |
|  | Politique achat                         |  | Délais de la procédure de marché public      |
|  | Objet du marché public                  |  | Choix et modalité de l'allotissement         |
|  | Critères de Sélection des offres        |  | Besoin du marché public                      |
|  | Identité de l'émetteur du marché public |  | Référence aux autres pièces du marché public |
|  | Modalités de réponse au marché public   |  | Procédure de passation du marché public      |
|  | Condition d'exécution du marché public  |  |  |

Cette figure permet d'illustrer la distribution des informations dans les différentes pièces d'un marché public. Le prix, par exemple, concerne sept pièces<sup>1</sup>. Le BPU et le DQE<sup>2</sup> contiennent les informations concernant le besoin que le marché doit remplir, l'allotissement et les informations que le candidat doit renseigner, en l'occurrence des prix selon les prestations ou fournitures indiquées. La forme de ces informations varie. Le prix peut autant faire référence à l'offre financière du candidat, comme c'est le cas pour le BPU et le DQE, qu'aux modalités de calcul de la variation du prix au cours de l'exécution du marché, à l'instar de l'AE. Enfin, distinguer les informations présentes dans un marché public permet de préciser les formulations qui caractérisent un marché public. Autrement dit, de spécifier ce qui relève de catégories générales du droit, par exemple un appel d'offre (« procédure de passation d'un marché public » dans la figure), du besoin de l'organisation, comme la construction d'une route (« l'objet du marché public ») et la manière dont il est explicité en des prestations et spécificités techniques (qui ne se limite pas au CCTP, cf. flèches vertes dans la figure).

L'interdépendance des pièces d'un marché public est donc déterminée à trois niveaux. Sa présence même dans le dossier du marché public – c'est-à-dire *a posteriori* –, par exemple lorsque l'on ouvre un carton d'archive et que l'on découvre les pièces qui sont présentes dans les dossiers. Par son appartenance à des sous-ensembles – c'est-à-dire *a priori* – par rapport aux catégories déterminées par le Code des marchés publics. Enfin, par les informations qui sont inscrites dans le document. Les réseaux que forment les documents et les informations d'un marché public font qu'une partie de l'activité de production d'un marché public est tournée vers le maintien et le contrôle de cette interdépendance. C'est ce qu'explique Damien, conseiller, lors d'une formation interne destinée aux nouveaux agents du Département qui devront manipuler les pièces d'un marché :

« Ce qu'on va voir aujourd'hui ce sont les pièces d'un marché public, afin de comprendre leur rôle. Chaque document a une portée juridique, administrative, financière, mais [ils sont] aussi liés à l'analyse des offres. L'important c'est surtout qu'il ne faut pas qu'il y ait des éléments qui traînent dans un mauvais document. Quelqu'un qui ne relie pas son DCE, on aura des contradictions qui peuvent déboucher sur des déclarations sans suite [i.e. annulation du marché]. On a dit blanc dans l'AE et noir dans le CCTP, par exemple. Ça suppose d'avoir un contrôle de la cohérence, de leur lisibilité. »

(Damien, formation « les bases des marchés publics », 2019)

---

<sup>1</sup> La fiche achat, le RAO, le RC, le DQE, l'AE, le CCAP et le BPU. Pour une liste détaillée de ces pièces cf. annexe n°1)

<sup>2</sup> Le Détail quantitatif estimatif simule une commande avec un prix total, contrairement au BPU qui indique des prix unitaires fixes décontextualisés de la réalisation d'une commande et des économies d'échelle possibles (l'utilisation d'une machine par exemple).

Afin de garantir la « cohérence » et la « lisibilité » des pièces, l'activité de qualification est le résultat d'opérations standardisées. Elles reposent sur des investissements de forme (Thévenot, 1986) qui sont des appuis qui permettent autant la coordination que la diffusion du droit auprès des acteurs qui participent à la production d'un marché. Ils permettent de créer des équivalences (d'écritures et de formes) qui standardisent le travail d'écriture d'un marché public, donc sa qualification. L'activité est alors considérée comme homogène et routinière. Or, ces opérations standardisées sont inséparables d'opérations de contrôle réalisées par les membres du SCP. Elles sous-entendent des pratiques situées de lecture et d'écriture des pièces qui prennent en compte, de manière dynamique, l'information présente au sein de la pièce d'un marché, la place de la pièce au sein du dossier, et ce dernier, en tant que situation particulière.

### *1.1.2. Standardiser l'écriture, l'exemple de la fiche achat*

Pendant mon enquête, j'ai eu pour mission de mettre à jour la page du SCP sur l'intranet de l'organisation, Vague, en créant un onglet réservé aux nouvelles personnes recrutées au sein du service. L'objectif de cette mission était qu'en téléchargeant certains documents, les nouvelles personnes recrutées avaient tout ce qu'il fallait pour commencer à travailler sur un marché public. Dans cet onglet, la cheffe de service m'a demandé d'inclure plusieurs documents : le règlement interne, les chartes concernant les marchés publics de la collectivité, ainsi que les cent fiches pratiques (documents qui traduisent au sein de l'organisation, sur une page, le Code de la commande publique) et les onze documents-types du marché. Comme l'explique Sophie Pène : « c'est aussi un pouvoir de l'écrit que de relier ce qui est distant, que de transporter le référent de l'un dans le monde de l'autre. » (1992, p. 4). Le règlement interne du SCP précise :

« Il est important pour des raisons de cohérence, de lisibilité et de délais que la collectivité utilise des modèles et des pratiques homogènes. Afin d'optimiser les délais de rédaction, de contrôle et d'assurer la fiabilité des informations. » (p. 32)

La standardisation des documents permet de diffuser aux personnes qui produisent un marché public, « un système de classification » (Bowker et Star 1999, p. 10, je traduis) afin de garantir l'homogénéité des pratiques et l'efficacité du processus de rédaction des pièces. Elle prescrit, par sa forme, des règles juridiques et organisationnelles au sein de l'organisation (Gayon, 2016). Ses conséquences pratiques influencent la chaîne d'écriture (Fraenkel, 2001), c'est-à-dire les acteurs qui participeront à la rédaction du marché ainsi que la temporalité et les possibilités d'action. Le choix d'une procédure détermine le temps accordé à la phase de publicité ou la capacité à négocier (cf. encadré n°1-1). Cependant, si la procédure juridique impose un cadre, il est dépendant de

l'activité ordinaire des personnes engagées dans la production du droit au sein de l'organisation (Colemans et Dupret, 2018).

*Encadré n°1-1 : Temporalités et procédures de marché public*

Le Code prévoit deux catégories de procédure. La première concerne les marchés formalisés, cette catégorie est composée de l'appel d'offre, du dialogue compétitif et de la procédure avec négociation<sup>1</sup>. La seconde concerne les marchés à procédure adaptée (MAPA<sup>2</sup>). La principale différence entre les deux catégories est la souplesse que permettent les MAPA. Par exemple l'organisation émettrice du marché a le choix de recourir ou pas à la négociation et de déterminer le délai de publicité.

Pour savoir quelle procédure choisir, il y a deux conditions : « les seuils financiers » (l'estimation financière), et « le besoin », (l'objet du marché - des travaux, des services ou des fournitures). Ces deux variables vont *imposer* une procédure de marché public aux acteurs et sont déterminées par le chef de projet<sup>3</sup>.

Au-delà des procédures, il existe des techniques d'achat. Tout en respectant les seuils et les besoins afin de déterminer le type de procédure, elles s'ajoutent selon deux modalités. La première concerne les modes d'achat qui sont utilisés pendant l'exécution du marché. Par exemple dans les accords-cadres à marchés subséquents, les attributaires présélectionnés sont remis en concurrence à chaque commande d'un service ou d'un produit. La seconde est relative aux conditions de mise en concurrence, comme par enchère électronique ou par concours). Je préciserai davantage, au fil de la thèse, les particularités des procédures et des techniques d'achat lorsque cela sera nécessaire.

La fiche achat (cf. figure n°1-3) est un parfait exemple de cette prescription en cascade. Elle est le premier document que le chef de projet doit remplir afin d'enclencher le processus de rédaction. Elle est composée de trois pages et regroupe l'ensemble des informations nécessaires à l'écriture des pièces d'un marché. Ce document est propre au SCP et à l'organisation, il permet, pour les acteurs concernés, de poser les bases d'un travail d'écriture en fonction de la manière dont il est renseigné.

---

<sup>1</sup> Article L2124-1 et suivants du code de la commande publique.

<sup>2</sup> Article L2123-1 du code de la commande publique.

<sup>3</sup> Au cours de mon enquête, je n'ai pas pu accéder à ce travail de définition du besoin (cf. partie méthodologie en introduction).

Figure n°1-3 : Extrait d'une fiche achat d'un marché de diagnostic et repérage d'amiante / plomb

document interne <b>Fiche de présentation DCE Achat - Fournit. / Serv. / Presta. Intellec.</b>	
<b>I. Caractéristiques générales du marché :</b>	
Direction : Bâtiment	Référent dossier : M. [redacted]
Intitulé : Réalisation de repérage amiante et diagnostic plomb avant travaux ou démolition sur du patrimoine bâti du Département [redacted]	
Procédure ciblée par la politique achat* : <input checked="" type="checkbox"/> Insertion Développement Durable** : <input type="checkbox"/> Insertion Clause Sociale** : <input type="checkbox"/>	
Qual° : <input checked="" type="checkbox"/> Marché public Nature : <input checked="" type="checkbox"/> Services Procédure : <input checked="" type="checkbox"/> Appel d'offres ouvert Lot : <input type="checkbox"/> nb : Variantes / PSE : <input type="checkbox"/> Forme : <input checked="" type="checkbox"/> Forfaitaire	Montant : € HT ou mini sans € HT ou maxi sans € HT Prix : <input checked="" type="checkbox"/> révisable tranches : <input type="checkbox"/> Négociation souhaitée : <input type="checkbox"/>
Informations budget / délibération : Délibération financière : <input checked="" type="checkbox"/> prévu au budget: <input checked="" type="checkbox"/> Estimation (date AAPC) : AVRIL 2018	Date de lancement prévu : 01/04/18 Date d'exécution prévue : Durée du marché : 1 Ans Reconduction : <input checked="" type="checkbox"/> Nb. : 3
<b>II. Définition du besoin / principales attentes<sup>1</sup>:</b>	<b>Critères de jugement<sup>1</sup> (prix/qualitatif) = 100 %</b>
Le titulaire du marché devra identifier la présence d'amiante et de plomb dans des locaux ou simplement des ouvrages concernées par des travaux ou des déconstructions sur le patrimoine bâti du Département dont le permis de construire a été délivré avant le 1/07/1997 en ce qui concerne l'amiante et le 01/01/1994 pour le plomb. Des rapports précis devront être transmis à la fin des repérages, ces documents permettront à la Maîtrise d'œuvre au Coordinateur SPS et aux entreprises du chantier d'identifier les matériaux amiantés et de prendre les dispositions nécessaires pour la sécurité des intervenants. Il permettra également à la Maîtrise d'Ouvrage de mettre à jour les Dossier Techniques Amiante des bâtiments.	VT : 40 % Prix : 60 %
<b>Circuit de signatures : (&gt; 50 k€ : validation SCP obligatoire / procédure en 2 temps –ex.dialogue compétitif : 2 validations SCP)</b>	
<b>Validation lancement procédure (I. et II.):</b>	
Réunion de cadrage Service opérationnel / SCP : <input checked="" type="checkbox"/>	

Source : Document interne du Service de la commande publique.

Dans cet exemple<sup>1</sup>, le marché concerne le repérage de l'amiante et du plomb au sein des bâtiments du Département. Sur la première page de la fiche achat, on retrouve des listes déroulantes avec des choix prédéfinis (les cases grises) qui font références à des choix excluant, et des zones où le chef de projet doit compléter l'information (les zones blanches). Elle est divisée en quatre parties : « les caractéristiques générales du marché », la « définition du besoin et principales attentes », les « critères de jugement » et le « circuit de signature » (qui continue sur la page suivante)<sup>2</sup>.

Les informations présentes dans ce document permettent d'alimenter les autres pièces contractuelles et celles du DCE (cf. figure n°1-2), mais aussi d'intégrer le marché dans le fonctionnement de l'organisation. La fiche précise dans sa première partie qui est le chef de projet responsable du marché (réfèrent du dossier), à quelle direction il appartient (des bâtiments), pour quelle date les pièces devront être rédigées (le 1<sup>er</sup> avril 2018) et qui signera les pièces (partie « circuit de signature », i.e. où les pièces se déplaceront au sein de l'organisation). De plus, le marché est prévu dans le recensement annuel (« procédure ciblée par la politique achat »), le budget nécessaire a été voté par les élu·es (« délibération financière » et « prévu au budget ») et l'intitulé permet de lier le marché aux compétences du conseil Départemental sur son territoire. Enfin, ce document précise le cadre dans lequel se déroulera l'activité de rédaction des pièces (les deux cases concernant la procédure et le prix).

La fiche achat est un document qui permet de connecter l'activité, le fonctionnement organisationnel et le droit national (Borzeix, Demazière, et Rot, 2014). Elle représente un des appuis matériels de la coordination parmi l'ensemble des documents-types établi par Nolwenn, juriste et cheffe de service adjointe du SCP. L'exemple de la fiche achat, illustre le caractère prescriptif de ces documents puisqu'ils *imposent* le respect des procédures juridiques et organisationnelles, et permettent leurs diffusions auprès des acteurs concernés. L'activité de qualification se caractérise par le respect et la mise en conformité des normes internes de forme dans l'élaboration de ce que Jean-Guy Belley appelle un « contrat bureaucratique » dont « les contraintes que le système de gestion fait peser sur l'échange rappellent que les ressources à mobiliser et les besoins à satisfaire sont ceux de l'organisation et non de ses représentants » (Belley, 1996, p. 472). Entendu de cette manière, la qualification juridique apparaît comme une opération routinière et objective.

---

<sup>1</sup> Cette étude de cas fera l'objet d'une analyse plus précise dans le chapitre 3.

<sup>2</sup> Dans les deux autres pages, la fiche achat prévoit des espaces pour détailler les catégories « critères de jugements » et l'intitulé des lots lorsqu'il y en a.

Elle est réduite à des tâches répétitives, peu qualifiées et mécaniques (Billows, 2020). Cette dépréciation de leur travail est caractéristique de la place des infrastructures scripturales dans le fonctionnement des organisations. Essentielles pour ces dernières, leur place dans l'activité va de soi : elles circulent, sont manipulées, lues et classées. Pour autant, l'activité de production inhérente à leur existence est assimilée à des positions de subalternes relevant d'une faible expertise. Tout du moins inférieur à celle qu'elles permettent de réaliser (Denis, 2018).

L'échange suivant entre un responsable des chefs de projet et la responsable de bureau des rédactrices de la direction des Collèges, souligne comment l'invisibilité de ce travail d'écriture des pièces prend forme dans les discours et dans l'activité quotidienne (je souligne dans l'extrait) :

Responsable des chefs de projet (RCP-DC) : « On est *incapable*, les uns et les autres, de sortir [i.e. produire] un marché en deux semaines.

Responsable des rédactrices (RDR-DC) : *L'expérience* montre que 9 fois sur 10 on retrouve des choses dans le CCTP qui devraient être dans le CCAP<sup>1</sup>. *Que les deux se contredisent. On doit relire toutes les pièces.*

RCP-DC : Je ne vois pas pourquoi on vient relire... Je suis sûr que beaucoup d'entre vous lisent un CCTP sans que vous ne *sachiez* à quoi ça correspond ! On fait cinq ans d'étude pour savoir le faire.

RDR-DC : On ne remet pas en cause le technique. Mais on a *besoin* de le *comprendre* pour écrire les pièces.

RCP-DC : C'est trois ou quatre trucs, c'est de *l'administratif* ça ! On va faire plus simple ! En général, les chefs de projet sont à l'origine des pièces parce que *ça n'avance pas de l'autre côté !*

RDR-DC : oui, après on doit *tout reprendre à zéro.* »

(Extrait de réunion sur la réorganisation des relations entre SCP et la direction des collèges, 2018)

Cette interaction montre d'une part la méconnaissance du travail des unes et des autres, et d'autre part que malgré les opérations standardisées permises par les documents-types et l'interdépendance des pièces, l'activité de rédaction ne peut se limiter à celle-ci. De plus, il souligne l'enjeu de la reconnaissance du travail des rédactrices dans le processus de production d'un marché. Ainsi, ces documents-types doivent être compris comme les bases d'une activité future sans pour autant la cloisonner, en laissant aux acteurs concernés une autonomie dans la rédaction des pièces. Autonomie nécessaire pour effectivement réaliser le travail d'écriture.

Leur caractère prescriptif n'est donc pas automatique et ne se limite pas à une performativité intrinsèque au document, elle repose aussi sur l'intervention d'« opérateurs de traductions » qui « font littéralement vivre la règle : en l'énonçant, ils la font circuler ; en la manipulant, ils l'inscrivent dans

---

<sup>1</sup> Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP) précise les modalités administratives et financières du marché (objet, révision des prix, modalité de paiement, de livraison, d'avance, pénalité et résiliation)

l'activité » (Denis, 2007, p. 514). Ces opérations de traduction sont principalement réalisées par les rédactrices et les conseillères, avec le concours des chefs de projet.

## **1.2. Les rédactrices, les conseillères et les chefs de projet, une question de groupe ?**

À l'instar de Donald Roy, je prends au sérieux la volatilité et la variété des relations au sein et entre des groupes au cours de l'activité (Roy, 2006). Elles ne se réduisent pas à la coopération ou au conflit perpétuel entre des groupes figés. Ils se construisent au cours de l'activité plutôt que de manière unilatérale par l'organisation du travail (Boussard, Dubar, et Tripier, 2015; Lemieux, 2015). Au cours de celle-ci, les chefs de projet, les rédactrices, les acheteurs et les conseillères articulent différentes références d'appartenance (1.2.1.). Iels invoquent des références en fonction de leur compétence supposée, leur catégorie de poste (A, B, C<sup>1</sup>), leur appartenance à un bureau, un service, une direction au sein d'une collectivité et leur place dans le processus de production.

Dans cette définition des groupes, le bureau, comme espace physique et comme ressource à l'activité (Weller, 2018) a un rôle déterminant : il rassemble des personnes et les dote de moyens d'actions afin de produire des marchés publics. Face à cet espace clôt pour la personne extérieure au service<sup>2</sup>, le SCP élabore deux documents qui représentent son activité : les tableaux de bord et les notes (1.2.2.). L'étude de ces documents permet de caractériser l'activité des membres du SCP comme un rapport au droit issu des cas, des dossiers, plutôt qu'un savoir juridique partagé.

### *1.2.1. Des « juristes » et des bureaux*

L'organisation du travail au sein de la collectivité permet à ses membres de mobiliser différentes appartenances afin d'évoquer l'appartenance à un groupe de travail. Le « Département » est la référence la plus large. Ainsi, une conseillère soulignera lors d'une réunion de travail : « on fait tous partie du Département, on doit pouvoir travailler ensemble ». Un niveau en dessous, il y a les Directions générales adjointes (DGA), qui divise en cinq la collectivité selon ses quatre missions (la solidarité, l'environnement, la citoyenneté, les territoires) et son

---

<sup>1</sup> Dans la fonction publique, les emplois sont divisés en trois catégories. La A correspond aux postes d'élaboration et d'encadrement de l'activité. Le recrutement est accessible à partir de Bac+3. La catégorie B sont des postes d'exécutions et d'encadrement intermédiaires. Le recrutement se fait à partir de Bac +2. La catégorie C correspond aux postes d'exécution. Le recrutement se fait sans condition de diplôme. Ces critères officiels ne reflètent pas nécessairement la réalité des recrutements. Pour une histoire de ces catégories, voir (Biland, 2019), notamment le chapitre 2 : un marché du travail fragmenté. Le rapport annuel du Ministère de l'Action et des Comptes Publics de 2018 recense dans la fonction publique territoriale 10% de A, 15% de B et 75% de C. Au sein du Conseil départemental, en 2018, la répartition est la suivante : 20% de A, 27% de B et 53% de C.

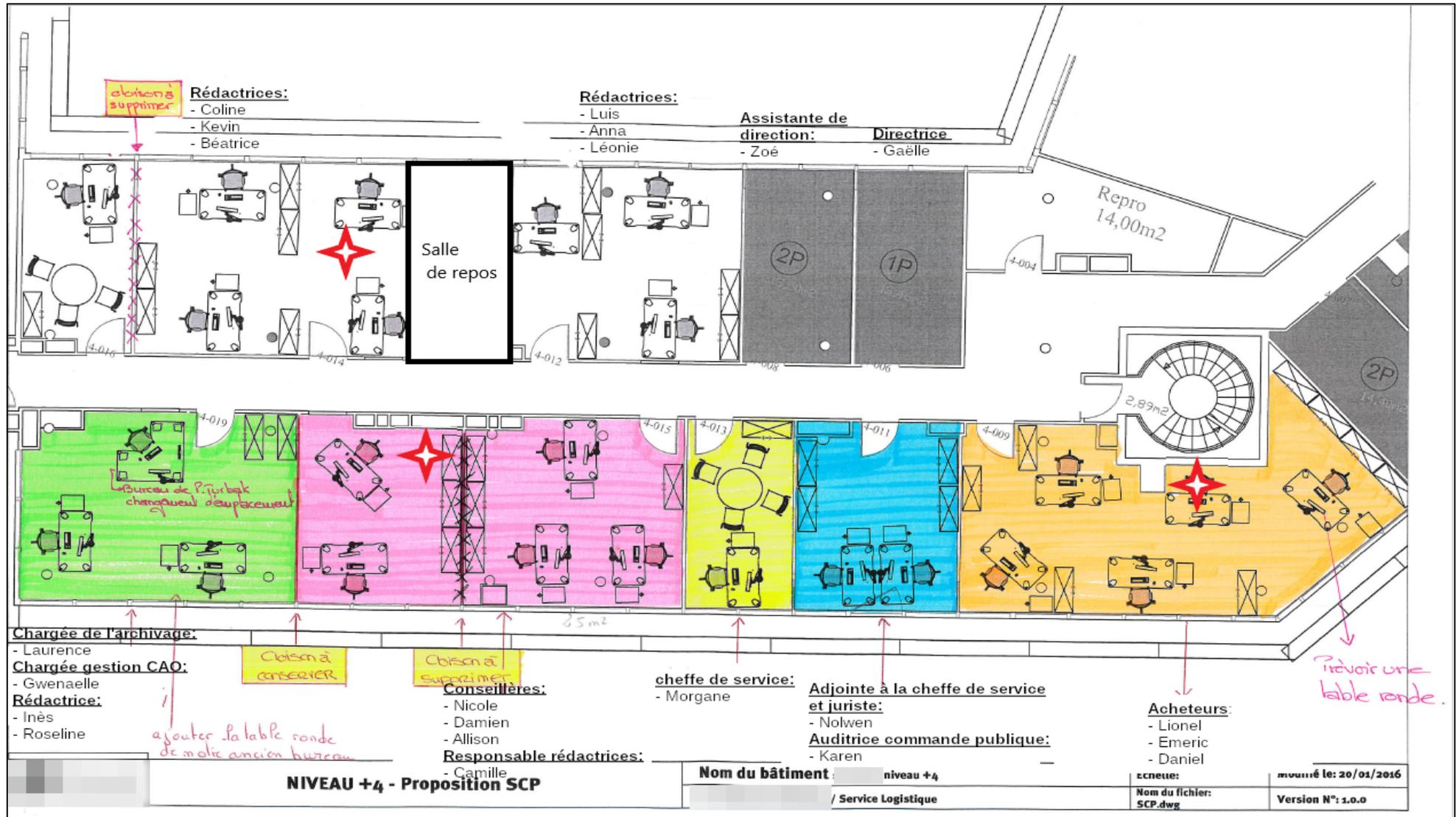
<sup>2</sup> Il n'est pas rare de croiser un chef de projet dans le couloir du service et de devoir l'orienter vers le bon bureau.

fonctionnement : la « DGA ressource », où est rattaché le SCP. Le terme de « DGA » fait autant référence à la direction qu'à la personne qui occupe ce poste. Ce niveau hiérarchique est rarement mentionné par les membres du SCP, sauf par l'encadrement (directeur·trices, chef·fes de service), plus enclin à participer à des réunions où les DGA interviennent. Ensuite, il y a les directions, à l'instar de celles des Routes, des Collèges, de la Jeunesse, et celle de la Commande publique et de la sécurité juridique (DCPSJ) dont dépend le SCP. Une DGA est composée de plusieurs directions.

Excepté pour les membres du SCP, l'appartenance à une direction est souvent mentionnée. Cela s'explique par le fait qu'une direction, par exemple celle des Collèges, est composée de services dépendant les uns des autres afin d'assurer la construction, la maintenance et le fonctionnement des établissements scolaires dont ils ont la charge. Ainsi, le service architecture permet de sélectionner certains projets soumis à un marché public, un autre s'occupe des denrées alimentaires pour certaines cantines, un autre de la maintenance des bâtiments, un autre des fluides (chauffages, eau). Le SCP a la particularité d'être dans une direction qui regroupe la fonction « juridique » de l'organisation. Il a la responsabilité du droit des marchés publics, sans que des liens avec d'autres services ou directions soient nécessaires pour l'assurer. Dans la DCPSJ on retrouve les marchés publics, la gestion des assurances et des situations juridiques (relations contractuelles, de travail, contentieux...), les fournitures générales, et l'organisation des assemblées délibérantes de la collectivité. Le droit au sein de l'organisation relève de pratiques et de personnes différentes. Il se distingue en fonction des branches du droit dont les services ont la charge. En cas de contentieux sur un marché public, c'est Nolwenn qui défend l'organisation, la seule membre du SCP avec la formation et le statut de juriste. Cette division est relativement cloisonnée. Lors d'une réunion, Nolwenn nous fait part d'une anecdote où, malgré son ancienneté au SCP (presque dix ans), certaines personnes du « Service des affaires juridiques » découvrent son existence et son statut de juriste.

Ce faisant, lors des présentations pendant une réunion ou lorsqu'il faut parler au nom d'un groupe les rédactrices, les conseillères, les acheteurs, les gestionnaires administratives et le personnel encadrant du SCP se rattachent au niveau du service, plutôt qu'à celui de la direction. Au sein du SCP, il y a également des cellules : de rédaction, de conseil, et d'achat. La cellule est une référence à l'espace dans lequel le travail se réalise : le bureau (cf. figure n°1-4). Sauf pour les rédactrices qui sont réparties dans trois bureaux, les autres cellules ont un bureau spécifique. Elles ont chacune une manager différente, organisent leur propre réunion de bureau et ont des espaces de travail séparés.

Figure n°1-4 : Plan des bureaux du SCP



Source : Document interne actualisé pour correspondre à la période de l'enquête.

Lecture : les étoiles rouges sont les endroits où mon bureau se situe au cours de l'enquête.

Les cellules, comme catégorie formelle de l'organisation, et les bureaux, comme espace de travail, se chevauchent, à l'instar des couleurs du plan, présentes sur le document original (il manque le fond vert pour les bureaux du haut, réservés aux rédactrices). L'attribution de ces bureaux relève d'un choix de la direction du SCP. La proximité d'un même groupe formel (rédactrice, acheteur, conseillère) dans des bureaux spécifiques a pour finalité de garantir les échanges et le partage d'expérience.

Or, en 2019-2020 ce choix est questionné. Les bureaux permettent les échanges entre les personnes présentes, mais uniquement entre elles. Par exemple, lorsque je travaille avec Lionel, acheteur, sur l'organisation d'un salon professionnel depuis deux mois, ce n'est que quelques jours avant l'événement, au détour d'une conversation avec Damien, dans le bureau des conseillères, que le conseiller apprend l'existence de cet événement. J'ai moi-même vécu ce cloisonnement lorsque je me suis déplacé entre les bureaux des trois groupes pour réaliser l'enquête. En quittant celui des acheteurs vers celui des conseillères, j'ai peu à peu arrêté de recevoir les invitations aux réunions, nous mangions moins ensemble. De la même manière, en traversant le couloir du bureau des conseillères vers celui des rédactrices, je n'avais plus de visibilité sur leur activité (invitation à des réunions, conversations, le traditionnel e-mail de Damien en télétravail pour souhaiter une bonne journée à l'ensemble du bureau...).

En 2019-2020, Morgane, cheffe de service du SCP, souhaite regrouper dans chaque bureau, un acheteur, une conseillère et une rédactrice afin que chaque groupe dispose des informations sur ce que les unes et les autres font<sup>1</sup>. Lors de d'une réunion, Daniel, acheteur et ancien conseiller, déclare :

« Sincèrement, le SCP n'a pas réussi la transition d'une cellule familiale, de 7 personnes, à une cellule de 15-20 personnes. Par ce que l'ADN familial n'a pas été transmis aux nouveaux arrivants. »

(Réunion avec les acheteurs, audit 2019).

En effet, les réunions de services sont rares, et l'intégration de nouvelles personnes relèvent de la disponibilité de celles présentes dans le bureau auquel elle est attirée. Les moments de sociabilité se font également par bureau, sauf pour le déjeuner où les conseillères et les acheteurs se cooptent vers midi pour aller ensemble au restaurant administratif. L'apprentissage des procédures et des pratiques internes au SCP se fait au fil des dossiers et sur la base de documents-types<sup>2</sup>. Surtout, « l'ADN familial » ne concerne pas l'ensemble des bureaux du SCP. Pour Daniel,

---

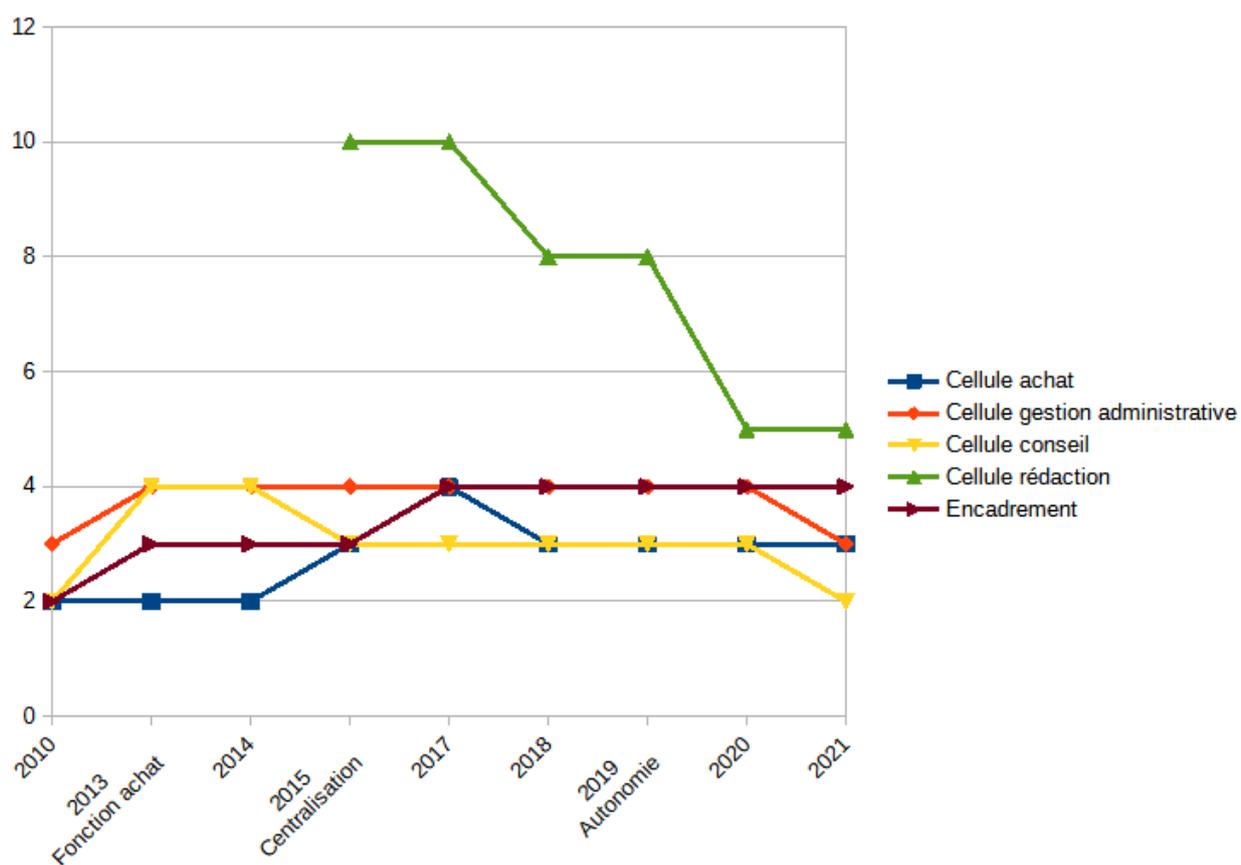
<sup>1</sup> Ce nouvel agencement des bureaux ne sera toujours pas effectif à la fin de l'enquête.

<sup>2</sup> Je reviens sur cet apprentissage dans le chapitre 4.

celui-ci dépend des premières personnes membres du service : les conseillères, l'encadrement, et certains acheteurs déjà présents au SCP sans qu'un bureau leur soit spécifique.

Lorsque les membres du SCP abordent l'histoire du service, le point de départ est le changement de ses missions dans le processus de production en 2006. Avant cela, ses membres intervenaient *a posteriori*, uniquement sur des dossiers sélectionnés aléatoirement pour contrôler les pratiques des directions de la collectivité. Après 2010, son rôle devient plus important. Ses membres conseillent les directions opérationnelles et contrôlent les pièces constitutives des marchés publics *a priori*. Ses effectifs, ses missions et sa composition ont évolué au fil des années : création de la cellule achat en 2014, centralisation des rédactrices en 2015 et autonomie élargie sur certaines procédures réalisées par les trois directions décentralisées 2019 (cf. figure n°1-5). Les rédactrices forment la majorité des effectifs, près de la moitié du personnel hors encadrement. Les conseillères (n=3), les acheteurs (n=3) et les gestionnaires (n=2) composent le reste sur SCP.

Figure n°1-5: Évolution des effectifs du SCP entre 2010 et 2021



Source : Thomas Forte – sur la base des organigrammes et documents internes du SCP  
 Lecture : En 2015 le nombre de rédactrice est de dix et en 2021 de cinq.

Le graphique montre la différence de variation des effectifs des rédactrices par rapport aux autres cellules. Les conseillères, les acheteurs, les gestionnaires administratives et le personnel d'encadrement sont relativement stables. En 2015, la diminution du nombre de conseillères est due au départ de Daniel du bureau des conseillères vers celui des acheteurs<sup>1</sup>. En 2017, le non-renouvellement du contrat à durée déterminée d'une personne fait passer le nombre des acheteurs de quatre à trois. Contrairement à ces cellules, celle de rédaction connaît un fort *turnover* : les départs ne sont pas compensés par de nouveaux recrutements et les nouvelles personnes recrutées restent environ une année. Ces départs ont deux raisons : l'obtention d'un concours de la fonction publique qui permet d'accéder à de nouveaux postes et la recherche d'un nouvel emploi. Ainsi, les rédactrices sont généralement de nouvelles personnes, alors que toutes les conseillères et les acheteurs travaillent depuis environ une dizaine d'années au SCP, parfois plus au sein de la collectivité<sup>2</sup>.

Au-delà de la relation entre ces groupes et les espaces où l'activité se réalise, les conseillères, les rédactrices et les acheteurs interviennent sur le processus de production d'un marché public selon des conditions différentes. Les conseillères travaillent uniquement avec les trois plus importantes directions opérationnelles émettrices de marché public<sup>3</sup>, dites décentralisées ou autonomes (les Routes, les Collèges et les Bâtiments). Ces trois directions ont gardé leurs propres rédactrices, contrairement aux autres qui, en 2015, ont vu les leurs être rattachées directement au SCP. Les rédactrices s'occupent exclusivement des directions centralisées, plus nombreuses, mais qui passent individuellement moins de marchés publics. Elles réalisent, contrairement aux conseillères, l'ensemble des tâches administratives qui participent à la production d'un marché public : relecture des documents du DCE, réponse aux questions des candidats, envoi de courriers, organisation des négociations...<sup>4</sup>

Leur place dans le processus de production et leur ancienneté amènent les conseillères à revendiquer une expertise plus importante que les rédactrices. Ce sont les conseillères qui font les formations internes auprès des rédactrices comme des chefs de projet de la collectivité. Les conseillères considèrent que leur poste relève de la catégorie A (management de projet, expertise juridique sur les marchés publics...). Pourtant, les unes et les autres sont catégorie B. De plus, près

---

<sup>1</sup> Daniel a souhaité rejoindre les acheteurs parce qu'il avait le sentiment de « tourner en rond ». Il restera jusqu'en 2019 où il quittera la collectivité pour une autre organisation, sur un poste de conseiller.

<sup>2</sup> Ainsi, à la fin de mon enquête, j'étais la quatrième personne à avoir le plus d'ancienneté parmi les rédactrices. Les trois autres rédactrices sont toutes issues de la centralisation.

<sup>3</sup> Que ça soit en termes de nombre et en montant. Pour plus de précision, le chapitre 3 détaille les budgets de la collectivité.

<sup>4</sup> Pour les directions autonomes, ce sont leurs rédactrices respectives qui réalisent ces tâches.

de la moitié des rédactrices disposent d'un master en droit. Pour les autres, à l'instar des conseillères, leur expertise relève davantage de l'expérience individuelle accumulée au fil des années sur un ensemble de dossiers, et le partage de connaissance entre elles, que d'une formation purement juridique. Damien travaillait dans l'achat de fournitures pour l'Armée de Terre. Allison a un BTS en gestion et travaillait au service finance d'une commune. Enfin, Nicole était chargée de la relation avec les citoyens auprès du Cabinet du Directeur général des services d'une métropole.

Ainsi, les rédactrices peuvent parfois reprocher, lors des conversations, une hiérarchie informelle qui s'installe avec les conseillères. Une rédactrice du SCP me confie que « les conseillères nous prennent pour leur secrétaire, comme si je ne pouvais rien apporter de plus » (conversation). La distinction entre conseillère et rédactrice se complique davantage lorsque l'on prend en compte les rédactrices qui sont dans les trois directions opérationnelles des Routes, des Collèges et des Bâtiments. Elles sont liées hiérarchiquement à la même cheffe de service ou parfois directement à un chef de projet. Elles sont catégorie C, alors même qu'elles ont le même rôle que les rédactrices du SCP. Une rédactrice d'un service opérationnel, lors d'une réunion sur la nouvelle organisation de 2019-2020 qui donne plus d'autonomie aux rédactrices opérationnelles, déclare : « on est des petites gens nous, on est là [met sa main vers le sol] et on fait remonter des idées, mais on n'est pas écouté » par les chefs de projet (réunion, 2019).

L'hétérogénéité de la composition des cellules et des groupes tranche avec l'homogénéité avec laquelle les chefs de projet considèrent le SCP. Conseillères et rédactrices sont souvent regroupées dans les discours, notamment lorsque sont évoquées les tâches des unes et des autres, qui peuvent, pour les chefs de projet, se confondre. Le terme de « juriste » est régulièrement utilisé par les services opérationnels. Cette désignation ne s'applique pas aux acheteurs, pourtant membres du SCP<sup>1</sup>. Ce terme fait allusion à l'expertise juridique qu'implique leur position au sein de l'organisation (manipuler le droit et être chargée du contrôle de l'écriture des marchés publics), par opposition à l'expertise technique des chefs de projet sur des besoins spécifiques (construction d'une route, prestations de service, gestion des fournitures...). L'échange suivant illustre l'articulation de ces différents niveaux d'appartenances et leurs formulations.

« Ah tu fais partie des juristes ! » lance un nouveau chef de projet de la direction des Collèges à Allison, qui lui répond « non je suis conseillère, il n'y a qu'une juriste, c'est Nolwenn [cheffe de service adjointe du SCP] ». Etonné, le chef de projet lui demande si elle a fait des études de droit, « non » lui répond simplement la conseillère. (Conversation avant une réunion, 2018)

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 5.

Le terme de « juriste » tend, ici, à englober l'ensemble du SCP. Il est entendu comme un statut ou une profession. Allison souligne que ce terme ne peut faire référence qu'à une personne au SCP (Nolwenn), et non à l'ensemble de ses membres. La conseillère insiste sur cette distinction et sur sa dénomination officielle. L'interrogation du chef de projet sur l'appartenance d'Allison à ce groupe et de ses compétences juridiques attendues, permet de comprendre ce qui détermine l'appartenance au SCP : un rapport au droit. Celui-ci peut relever d'un diplôme (études de droit), d'un statut (poste de juriste), d'une place particulière dans le processus de production d'un marché public (conseillère / rédactrice), ou de l'appartenance à un service (le SCP). Le flou qu'il peut y avoir entre les deux cellules, pour les personnes extérieures au SCP, est aussi illustré dans la manière dont le SCP rend compte de son activité et comment il interagit avec les autres directions.

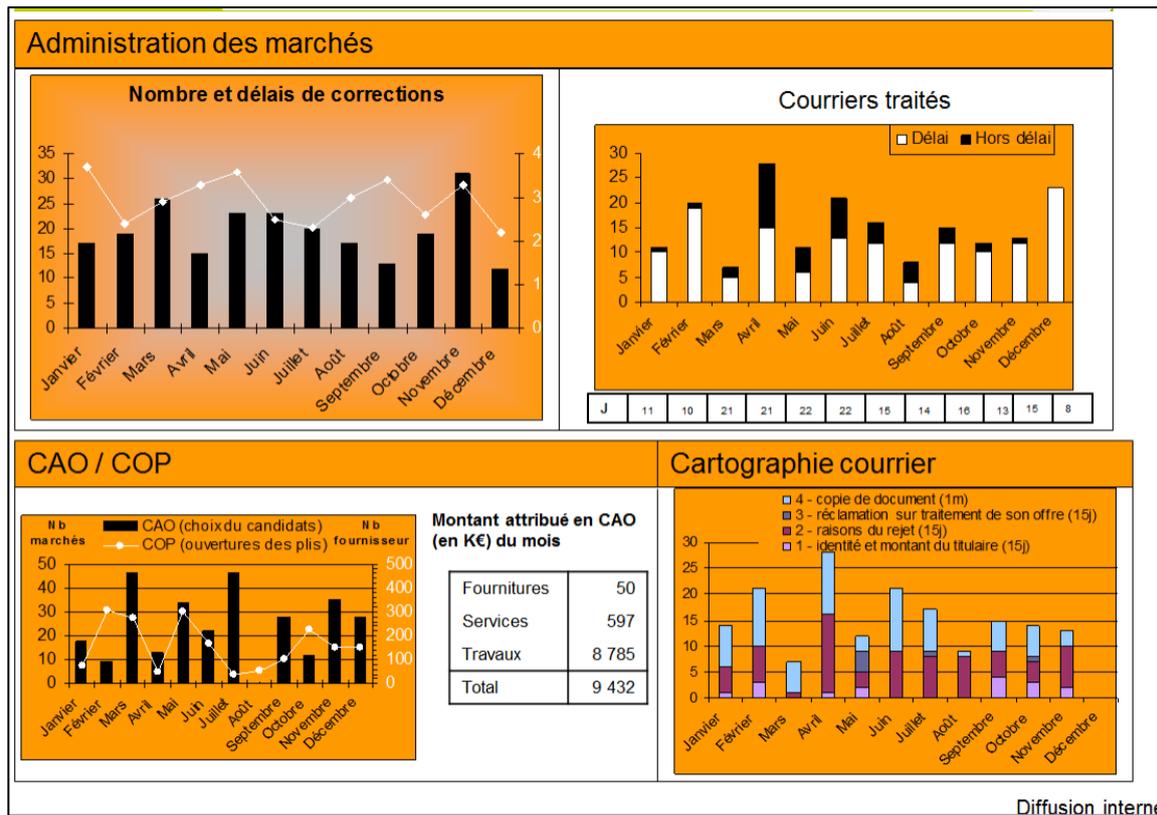
### *1.2.2. Représenter son activité : les tableaux de bord et les notes internes*

Tous les trimestres, les rédactrices et les conseillères remplissent un tableau de bord qui synthétise l'activité du service et à destination de Camille, leur responsable. Entre 2009 et 2021, ces tableaux ont changé trois fois de forme<sup>1</sup>. Les premiers rendent compte des opérations réalisées par les membres du SCP, pour ensuite, dans les versions suivantes, masquer ces opérations au profit du nombre de dossiers qui circulent dans le service. Les tableaux de 2009-2012, représentent les différents actes réalisés par les membres du SCP : le nombre de correction, les délais de traitement d'un dossier et les différents courriers envoyés (cf. figure n°1-5). Dans la mesure où il n'y avait pas encore de rédactrices au SCP, ce sont les conseillères qui réalisaient ces tâches.

---

<sup>1</sup> J'isole ces trois tableaux dans la mesure où ils ont été utilisés sur plusieurs années. D'autres variations existent, mais elles relèvent davantage de changements de forme (style de graphique, couleurs) que d'un changement d'indicateurs. Par ailleurs, d'autres représentations de l'activité sont produites par les membres du SCP, mais elles sont plus conjoncturelles, comme le nombre de marchés publics produit dans l'année pour telle direction. Ainsi, les transitions d'une forme de tableau à l'autre ne sont pas abruptes. Elles font l'objet de modifications marginales au fil des années. Le premier tableau est utilisé entre 2009 et 2012, le second entre 2013 et 2016, le dernier est utilisé depuis 2017. Ici je m'intéresse aux indicateurs présents dans les tableaux de bord plutôt qu'aux données qu'ils mesurent. L'interprétation de ces dernières sont sensibles à la rigueur des membres du SCP à remplir ces documents.

Figure n°1-6 : Tableau de bord de 2010 des opérations réalisées par le SCP



Source : document interne SCP

Cette représentation illustre la dimension administrative de l'activité de production. Deux graphiques (« Courriers traités » et « Cartographie Courrier ») insistent sur la gestion des correspondances avec les candidats et le respect des délais réglementaires. Le graphique « Nombre et délais de correction » permet de donner une visibilité au flux de dossiers traités par le SCP. La courbe blanche de ce graphique montre la variabilité du temps nécessaire au traitement de ces dossiers. Cette dernière semble ne pas être liée au nombre de dossiers. En septembre, mois où il y a le moins de dossiers traités, les délais sont plus importants qu'au mois de juin où il y a davantage de marchés publics. Ainsi, certains dossiers demandent plus d'attention que d'autres.

Ce tableau se focalise uniquement sur l'activité du SCP, contrairement à celui de 2014 qui situe celle-ci par rapport à la totalité des marchés publics qui sont produits dans la collectivité (cf. figure n°1-7). Il intègre toujours les actes comme le « nombre de courriers réponses aux entreprises » et le « nombre de corrections de DCE », mais il ajoute la comparaison de ces évolutions avec les années précédentes. Ce tableau met en rapport ces flux d'activité avec celui de l'organisation, comme « le nombre d'avis d'appel public à la concurrence » (i.e. de marchés publics<sup>1</sup>), le

<sup>1</sup> L'avis d'appel public à la concurrence fait plus précisément référence à la période de publicité où les candidats peuvent retirer les DCE et déposer leurs offres.

« nombre de réponses électroniques aux marchés » (i.e. offres dématérialisées) et « le nombre de plis ouverts en commissions d'ouverture des plis » (i.e. l'ouverture des offres des candidats).

*Figure n°1-7 : Tableau de bord de 2013 - l'activité du SCP et celle de l'organisation*

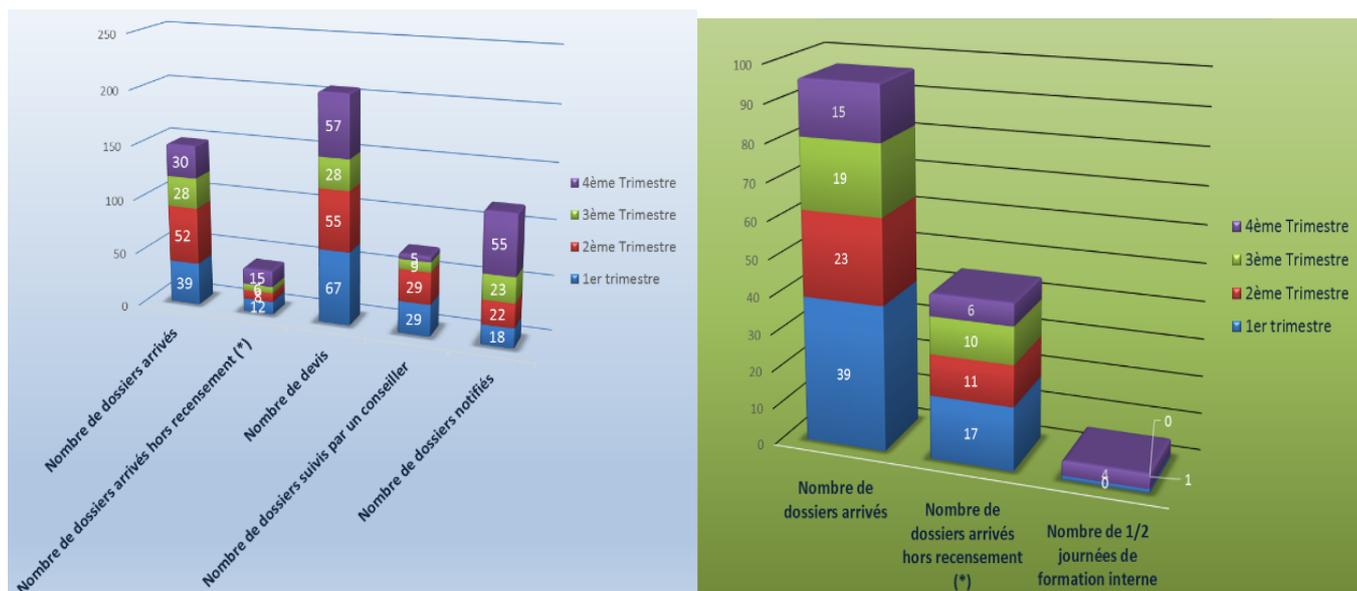
	4ème Trimestre 2013	4ème Trimestre 2014	Tendance	Cumul 2013	Cumul 2014	Tendance
Nombre de corrections de DCE	71	66	↘	234	244	↗
Nombre de procédures avec prise en compte du développement durable hors bâtiment et voirie	26	5	↘	71	59	↘
Nombre d'avis d'appel public à la concurrence	351	297	↘	1318	1207	↘
Nombre de marchés sans suite ou infructueux	3	0	↘	41	43	↗
Nombre de réponses électroniques aux marchés	177	131	↘	655	590	↘
Nombre de plis ouverts en commissions d'ouverture des plis	221	529	↗	2110	2021	↘
Nombre de marchés présentés en CAO	78	108	↗	506	252	↘
Nombre de numéros de marchés attribués	188	229	↗	908	988	↗
Nombre de courriers réponses aux entreprises	26	15	↘	110	99	↘

Source : document interne SCP

Cette version des tableaux de bord du SCP indique les actes réalisés par le service et leurs places par rapport à l'ensemble des marchés publics produits par la collectivité. La comparaison de la première ligne, qui indique le nombre de DCE que le SCP a traité (234 en 2013), avec la troisième, le nombre d'avis d'appel public à concurrence (1318 en 2013), montre que 18% des marchés publics font l'objet de « corrections », entendu ici comme le fait qu'un dossier circule dans les bureaux du SCP.

À partir de 2017, les tableaux de bords intègrent la centralisation des rédactrices. Ils ne représentent plus les actes de travail, mais les flux de dossiers qui circulent au sein des deux cellules (cf. figure n°1-8). Alors que l'activité des rédactrices dans le processus de production apparaît comme différentes pour les personnes concernées, la représentation de leur activité est identique : la gestion de dossiers.

Figure n°1-8 : Tableaux de bord de 2018 des rédactrices (à gauche) et des conseillères (à droite)



Source : document interne SCP.

Lecture : Les dossiers « hors recensement » concernent des marchés publics qui n'ont pas fait l'objet d'une prévision budgétaire l'année précédente. Elle permet de recenser les futurs marchés qui seront produits afin d'anticiper la charge de travail et de garantir les procédures utilisées (cf. chapitre 3).

En 2018, les conseillères ont traité 140 dossiers (96 « dossiers arrivés » et 44 « hors recensement »). 308 dossiers sont traités par les rédactrices (149 « dossiers arrivés », 41 « hors recensement » et 118 « notifiés »). Pour ces derniers, il est difficile de distinguer les dossiers qui sont notifiés cette année, mais « arrivés » l'année précédente, des dossiers arrivés et notifiés la même année. Dans la mesure où la notification implique des opérations spécifiques qui se chevauchent avec les autres (l'envoi de courriers, l'archivage des pièces et leur transmission à d'autres organisations comme la Préfecture et le Comptable public), je les considère comme des dossiers supplémentaires.

La comparaison des deux tableaux permet cependant de souligner la distinction entre le travail des conseillères et celui des rédactrices. Tous les actes présents dans les précédents tableaux sont réduits à la dernière colonne du graphique qui les concerne : le « nombre de dossiers notifiés ». Elle est absente du tableau des conseillères. Contrairement à ces dernières, les rédactrices du SCP réalisent les opérations qui vont de la définition du besoin, symbolisé par le renseignement de la fiche achat, jusqu'à la notification de l'attribution du marché au(x) candidat(s). Cette distinction implique également le chevauchement de l'activité des rédactrices entre les dossiers. Sur la base de ce tableau de bord de l'année 2018, les flux de dossiers n'ont pas la même intensité entre les deux cellules. Les conseillères gèrent quarante-six dossiers chacune et les rédactrices trente et un<sup>1</sup>. Au fil des années, ces tableaux de bord se focalisent sur le marché public tel qu'il circule au sein de l'organisation : le dossier. Les indicateurs concernent moins le montant dépensé, le type

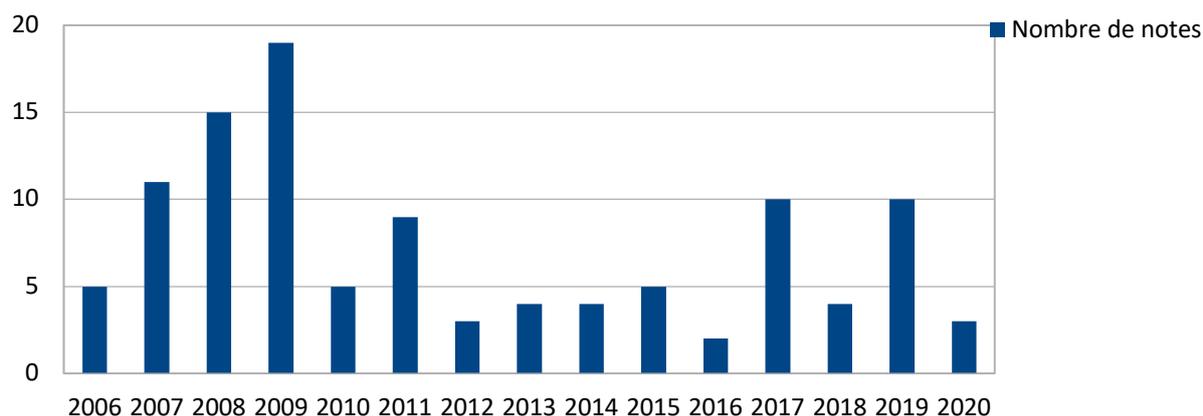
<sup>1</sup> Ce nombre de dossier est relativement élevé. Pendant l'enquête, un audit externe indique que la moyenne nationale est de 23 dossiers par personnes.

de procédure (appel d'offre, MAPA...), ou les opérations qu'impliquent l'arrivée d'un dossier sur le bureau de ces personnes afin qu'il soit effectivement lu par les rédactrices et les conseillères.

Ces représentations du travail des conseillères et des rédactrices qui se manifestent au sein de l'activité, s'expliquent par l'agencement d'infrastructures qui permettent de relier l'activité du SCP aux autres directions de la collectivité. Les e-mails (Akrich, Méadel, et Paravel, 2000) ou les dossiers, par exemple, permettent la coordination et le transport des pièces du marché entre les bureaux de l'organisation, sans qu'il n'y ait d'interaction de face à face. Dans cette perspective, les notes internes sont d'autres exemples d'une traduction de l'activité du SCP auprès des autres directions. En effet, ce sont des documents, entre deux et trois pages, qui explicitent les pratiques attendues dans le processus de production d'un marché public. Elles inscrivent l'activité dans le processus de décision de l'organisation.

Entre 2006 et 2020, le SCP a émis 109 notes (cf. figure n°1-9)<sup>1</sup>. 80 % des notes sont rédigées par Morgane, cheffe de service. Bien qu'elle rédige ces notes, ce sont parfois d'autres personnes de la collectivité qui les signent, autrement dit qui *deviennent* les expéditeurs des informations que les notes transportent (Torny, 2011). Le DGS signe 40 % des notes produites par Morgane. La cheffe de service signe elle-même également 40 % des notes et sa directrice 20 %. Les destinataires sont le DGS (5 %), le DGA « ressource » (5 %), les directions décentralisées (50 %), un service de ces directions (40%), mais jamais les personnes qui produisent réellement les marchés publics : les chefs de projet et les rédactrices opérationnelles. À leurs responsables de transmettre l'information par la suite.

Figure n°1-9 : Évolution du nombre de notes internes du SCP entre 2006 et 2020



Source : Thomas Forte sur la base des notes récupérées sur l'intranet du SCP.

Lecture : En 2009, le SCP a produit 19 notes.

<sup>1</sup> J'ai identifié ces notes dans l'intranet du SCP. Pour cela, j'ai dû faire le tri entre les doublons et les mêmes versions d'une même note.

C'est au cours de la période qui suit le changement de ses missions, d'un contrôle *a posteriori*, à un contrôle *a priori*, que le SCP émet le plus de notes. Entre 2006 et 2020, le SCP a émis 46 % (n=50) de ses notes les quatre premières années de cette période. Cela s'explique par le fait que la nouvelle position du SCP implique de nouvelles modalités de travail avec les directions de la collectivité. Ces documents abordent plusieurs sujets comme la nomination des élus à la Commission d'appel d'offre (CAO), l'application d'une nouvelle disposition juridique, le rappel de l'existence d'une règle et les modalités de coordination entre le SCP et les directions opérationnelles. J'ai classé ces notes en fonction de leurs objets (par rapport à l'intitulé et le contenu de la note) selon six catégories (cf. tableau n°1-1) : la politique achat, les CAO, le droit, les méthodes de travail, l'organisation et le recensement des marchés publics.

Tableau n°1-1 : Sujets abordés par les notes du SCP

Catégorie	%	Sous-catégorie	%
Politique achat	11,01	Action achat	4,59
		Charte	0,92
		Communication	5,50
CAO	3,67	Fonctionnement	2,75
		Nomination membre CAO	0,92
Droit	31,20	Précision d'un cas	11,93
		Rappel du cadre juridique	19,27
Méthode de travail	8,27	Critère	0,92
		DCE	0,92
		Gestion financière	3,67
		Innovation	0,92
		Courriers aux entreprises	0,92
		Logiciel	0,92
Organisation	36,69	Achat	0,92
		Clauses	0,92
		Budget	3,67
		Formation	3,67
		Primes	1,83
		Contrôle Préfecture	0,92
		Logiciel	6,42
		Plateforme	0,92
		Recrutement	5,50
		Relation entre directions	3,67
		Réorganisations	6,42
		Délégation de signature	1,83
Recensement	9,18	Finance	0,92
		Demande de recensement	8,26
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>

Source : Thomas Forte sur la base des notes récupérées sur l'intranet du SCP.

Lecture : Entre 2006 et 2020, 31,20 % des notes abordent un sujet relatif à la catégorie « Droit ». 11,93 % d'entre elles sont des précisions sur un cas spécifique.

Les notes informent sur le fonctionnement du SCP, 36,69 % d'entre elles abordent son organisation. Cette catégorie concerne l'activité du SCP comme l'achat de logiciel (6,42 %), ses réorganisations (6,42 %) et le recrutement interne (5,50 %). Ces notes sont généralement à destination du DGS ou du DGA afin de formellement demander le recrutement ou l'ouverture d'un poste, ici de conseillère ou d'acheteur. Elles sont parfois récurrentes, signe que ces demandes ne sont pas satisfaites, comme la demande d'un logiciel d'écriture qui fait l'objet d'une note tous les deux ans.

Elles caractérisent aussi l'activité du SCP et des directions opérationnelles concernées. Celle-ci nécessite des informations sur la réglementation juridique (31,20 %) : le rappel du cadre juridique<sup>1</sup> et des précisions sur des cas spécifiques. Pour ces dernières, ce sont des notes qui sont en réponses à des questions directement posées par les directions opérationnelles<sup>2</sup>. Moins importante, les notes permettent d'acter les choix relatifs aux méthodes de travail (8,27 %), comme les critères et la gestion financière (la computation des seuils, le paiement des attributaires).

La note reste toutefois un outil marginal dans la coordination des membres de la collectivité. En effet, les décisions prises par le SCP sur certains cas ne se substituent pas aux réunions et e-mails qui animent la production d'un marché public. Ce faisant, les notes, mais aussi les tableaux de bord, se révèlent insuffisantes pour comprendre cette activité. La note, en tant que document interne à la collectivité, n'est jamais invoquée<sup>3</sup>. Pour autant, leur synthèse, notamment les sous-catégories du tableau, illustre les différentes modalités qui interviennent dans la production d'un marché public. Il y est question de pratiques juridiques qui reposent sur différents actes administratifs (la signature, des documents comme le DCE, des courriers, le choix des critères...), des techniques (des logiciels, une plateforme) et elle implique l'interdépendance avec d'autres personnes de la collectivité (les élus de la CAO, les chefs de projet, le service des budgets, les acteurs économiques...).

Qu'elle soit comprise comme la gestion de dossiers, des opérations d'écritures, comme issue d'une formation, de l'expérience individuelle, du statut d'un poste et d'une place dans la division du travail au sein de la collectivité, l'activité des personnes impliquées témoigne d'un rapport varié

---

<sup>1</sup> J'utilise le terme de « rappel » dans la mesure où il est utilisé dans ces notes, par exemple « Rappel des règles juridiques à la suite de l'arrêt du Conseil d'État » ou « Rappel et précision concernant les marchés à envoyer à la Préfecture ».

<sup>2</sup> Par exemple, le cas de la direction des Routes sur un marché public dont deux lots ne sont pas attribués après deux publicités successives. Le SCP rappelle le cadre juridique tout en s'interrogeant sur l'allotissement, qui serait en cause de la non attribution. Le service propose, dans cette situation, certaines solutions pour « rester dans la légalité » : réaliser des bons de commande jusqu'au seuil autorisé, réaliser certains lots en MAPA et non en appel d'offre, enfin « si les cas deviennent récurrents » de « penser un marché spécifique à ces lots » qui ne dépendront pas ainsi du marché concerné.

<sup>3</sup> Elles se trouvent difficilement sur l'intranet, il n'y a pas d'espace numérique où l'on peut retrouver ces documents.

au droit, plus spécifiquement, aux opérations qui permettent de réaliser le droit dans l'organisation (Pélisse, 2019). Ainsi, postuler que l'activité de qualification repose sur des opérations standardisées participe à obscurcir l'analyse de ce travail du droit plutôt que de le comprendre : « au contraire, la connaissance en tant que raisonnement pratique et la routine en tant que manière d'ordonner des matériaux et des activités familières sont co-présentes et dépendent l'une de l'autre dans chaque forme de pratique professionnelle » (Suchman, 2000, p. 43, je traduis). Les opérations standardisées existent bien dans le processus de qualification, mais elles reposent sur une autre opération concomitante : celle de contrôle. Alors, rédiger les pièces d'un marché public apparaît davantage comme des pratiques hétérogènes qui donnent des « prises » différentes sur les documents (Bessy et Chateauraynaud, 2014). Elles participent à orienter la qualification du marché public, mais aussi pour les personnes, de justifier d'une expertise sur l'élaboration du droit tout en rendant visible leur travail.

## **2. Le travail invisible des intermédiaires du droit**

Les infrastructures scripturales permettent la coordination des acteurs, en portant des règles juridiques et organisationnelles. Il ne suffit pas de produire des pièces types pour écrire un marché public ou d'appliquer mécaniquement le droit hors de tout contexte de travail. L'activité des conseillères et des rédactrices, mais aussi des chefs de projet, est dirigée vers ces infrastructures scripturales, qui tout au long de la chaîne d'écriture sont qualifiées de manière située. C'est au cours de cette activité, pourtant hétérogène, que la valeur d'un marché public va être déterminée (2.1.). Ce travail s'inscrit dans un espace spécifique, le bureau, où les pratiques et les savoirs circulent.

Or, comme l'expliquent Claes-Fredrik Helgesson et Fabian Muniesa, donner une valeur à un objet est une activité permise par le maintien d'une « zone » d'effort (*work*) et de soin (*care*) dirigée vers ce dernier (Helgesson et Muniesa, 2013). Cette activité est assurée par des intermédiaires du droit, qui traduisent le sens d'une règle juridique au sein du processus de production (Pélisse, 2018), sans pour autant disposer d'une formation juridique.

Ainsi, les personnes qui produisent un marché explicitent les appuis qui leurs permettent d'émettre des jugements (2.2.). Les intermédiaires du droit interviennent notamment pour maintenir une zone dans laquelle la valeur juridique du marché public est caractérisé au prisme de l'activité dans laquelle il s'insère. Au-delà de l'interdépendance des pièces, c'est moins sa valeur juridique intrinsèque qui est évaluée, par rapport aux règles du droit, que sa valeur située.

## 2.1. Des pratiques situées de contrôle et de valuation

L'espace de travail du bureau constitue une « ressource pour agir » (Weller, 2018, p. 243). Il délimite un environnement de travail où des personnes sont généralement immobiles et des objets, papiers et numériques, circulent. Les représentations des membres du SCP sur le travail qui se déroule dans ses bureaux l'illustrent : l'acheteur, la rédactrice et la conseillère n'ont qu'une idée parcellaire de ce que leurs collègues dans le bureau à moins de deux mètres du leurs réalisent.

Chacun des bureaux qui composent le SCP a une spécificité qui peut être comprise par l'activité qui y est réalisée (2.1.1.). Les acheteurs s'interpellent à longueur de journée, alors que les conseillères lisent en silence les marchés publics et discutent rarement d'un cas qui peut poser problème. Ainsi, le travail de coordination au sein du SCP se fait moins par la proximité physique, comme se mettre à deux derrière un bureau pour discuter d'un marché public, que par les allers-retours de ce dernier entre les bureaux (2.1.2.).

### 2.1.1. Le bureau des acheteurs et des conseillères : deux espaces de travail distincts

En 2015, le SCP s'installe dans un autre étage du bâtiment du conseil Départemental. Lors de ce déménagement, un tableur est diffusé auprès des membres du service afin de recueillir leurs avis sur les nouveaux bureaux, qu'ils occupent aujourd'hui :

« Le bureau semble petit pour y accueillir trois personnes » (Acheteur)

« Ce bureau présente une forme géométrique qui impose de coller les bureaux afin d'installer 5 personnes. Nous avons de nombreux échanges téléphoniques, cela va générer beaucoup de bruit et des difficultés de concentration. » (Conseillère)

« Il reste le problème du manque de chauffage l'hiver et de la très grande chaleur l'été. Il y a beaucoup trop d'armoires dans le bureau que nous allons occuper. » (Conseillère)

« Je ne souhaite pas que mon bureau soit positionné à côté de la porte. Je souhaiterais me positionner contre une fenêtre pour pouvoir profiter de la lumière du jour au maximum » (Assistante administrative)

« Travailler dans des conditions comme cela fait relativement peur [...] Entre les communications, les personnes qui vont parler entre elles alors que les autres vont se pencher sur un travail qui demande à être dans le silence ! » (Gestionnaire CAO)  
(Tableau de déménagement du SCP, document interne)

Les inquiétudes des membres du SCP concernant leur nouvel espace de travail sont des représentations pratiques de leur activité. Pratiques qui semblent être identiques entre les différentes professions qui constituent le SCP: le besoin de silence, de concentration et le recours

au téléphone qui sont des tâches parfois en tension au sein des *open spaces* (Borzeix et Cochoy, 2008). Ces inquiétudes renvoient à une représentation du travail d'écriture du droit éloignée de la personne seule face à son écran à écrire ses pièces types. Elles décrivent un travail constitué de différentes temporalités et rythmes qui demandent des interactions multiples avec d'autres acteurs et des objets qui composent l'espace de travail (Datchary et Gaglio, 2004).

Ainsi, lorsque les membres du SCP soulignent le bruit et le silence, cela ne révèle pas des pratiques individuelles de travail (une personne bruyante ou une autre silencieuse), mais bien une caractéristique inhérente à l'organisation de leur activité. Cette dernière demande parfois du silence (pour relire un document), parfois le conseil d'une collègue (sur une règle à appliquer) ou une discussion téléphonique (avec un chef de projet pour clarifier un point). La gestion de cette dispersion (Datchary, 2004; Piette, 2013) varie en fonction des bureaux (cf. encadré n° 1-2). Par ailleurs, les marchés publics circulent au sein du SCP à différentes étapes du processus de production. Ces bureaux donnent une vision particulière des dossiers, ce sont des « lieux de savoirs et de pouvoir », où se définit « une certaine conception de ce qui est juste » (Weller, 2018, p. 236). L'activité des acteurs doit donc être prise en considération par rapport au milieu dans lequel il se réalise (Bidet, Boutet, et Chave, 2013). Les deux situations suivantes permettent d'illustrer la place du milieu dans l'activité des conseillères.

La première porte sur la gestion du bruit au sein du bureau des conseillères. Cela fait deux mois que je suis dans le bureau des conseillères (et 9 mois au SCP), Allison, dont le bureau est en face du mien, me demande si je peux faire moins de bruit avec mon clavier. Absorbé par l'écriture d'un e-mail, je ne sais pas si j'appuyais plus fort que d'ordinaire, mais j'adapte par la suite l'usage de mon clavier, ce qui ralentit l'écriture de mon e-mail. Au bout de quelques minutes, Allison me fixe et dit en rigolant : « non mais n'exagère pas, tu peux taper un peu plus fort ». L'équilibre du son émis par mon clavier se fera au fil des jours.

La deuxième concerne une interrogation d'une conseillère sur l'écriture de la formule de révision des prix auprès de ses collègues présentes. Le prix annoncé dans l'offre d'un candidat est contractuel, mais il peut être actualisé tous les ans par une formule indiquée dans le CCAP. Dans cette scène, le caractère « optique » du bureau apparaît (Weller, op. cit.). Ce n'est que parce que j'ai accès à des espaces extérieurs au bureau que je peux connaître et partager l'information.

Alors que les conseillères sont concentrées sur leur dossier, Allison lance une question à personne en particulier : « désolé, mais est-ce que la formule de révision des prix est toujours bonne sur les documents types ? ». Damien répond que oui, Nolwenn les a mis à jour. J'interviens en précisant que la formule va bientôt changer et que j'ai eu l'information lors d'une réunion entre

directeurs. J'explique également que la comptable publique<sup>1</sup> bloque en ce moment beaucoup de marchés de la direction des Collèges pour des avenants et des formules de révision des prix qui ne lui conviennent pas. Suite à ces explications, Allison décide de laisser la case vide et d'attendre les instructions de Nolwenn.

*Encadré n°1-2: Mais où est passé Daniel ?*

Contrairement au bureau des conseillères, les sollicitations de l'environnement de travail dans le bureau des acheteurs font partie intégrante de leur activité. En étant tourné vers la recherche d'informations (économiques, politiques, organisationnelles...), le bureau est un espace central d'échange de connaissances entre ses membres par l'intermédiaire des réunions régulières ou par des interpellations qui n'attendent pas nécessairement de réponses (sans lever les yeux de son écran). À cela s'ajoute les anecdotes de Lionel, le rire d'Émeric équipé de son casque devant son écran et les commentaires assez francs de Daniel à propos du fonctionnement problématique de son ordinateur.

Dans cet espace, s'ajoute les téléphones portables, dont les sonneries participent à l'ambiance sonore du bureau et des réunions (style jazz pour Émeric, sonnerie par défaut pour Lionel et l'hymne national italien pour Daniel). Le téléphone de Daniel sonne moins souvent que les autres et il l'éteint rapidement lorsque cela arrive. Un jour, sa sonnerie dure plus longtemps que d'habitude. Personne ne réagit. Il sonne une seconde fois, mais personne ne prend la parole. À la troisième fois Lionel lui demande, sans lever les yeux de son écran, de répondre ou de couper sa sonnerie. Aucune réponse de Daniel, qui vaut comme un accord. Or, le téléphone sonne une nouvelle fois, Lionel, tout en l'appelant, penche sa tête pour porter son regard sur le bureau de Daniel, qui est dans son champ de vision, mais il ne finit pas sa phrase. Il déclare, surpris : « mais, Daniel n'est pas là ! »

Je ne l'avais pas non plus remarqué et je comprends pourquoi il ne répondait pas aux discussions de la matinée que l'on avait depuis nos bureaux respectifs. Se posent alors plusieurs questions, où est Daniel ? Depuis quand est-il absent ? Surtout, il est presque midi, est-ce qu'on l'attend ou on va déjeuner en lui laissant un mot ? Nous lui laissons un mot, sur le chemin du déjeuner, il nous rejoint et précise qu'il était à une réunion.

---

<sup>1</sup> J'emploie le féminin dans la mesure où la responsable de ces services est une femme. Ils sont rattachés à l'Etat (direction générale des finances publiques) et contrôlent, entre autres, les DCE de la collectivité *a posteriori*. Ils peuvent bloquer des paiements s'ils considèrent que la loi n'est pas respectée dans les pièces du DCE.

Face à l'activité standardisée évoquée précédemment, on se rend compte, avec ces situations de travail ordinaires au sein d'un bureau, que l'activité de lecture et d'écriture ne résiste pas à cette standardisation. De plus, elle n'est pas à considérer comme individuelle mais aussi comme intégrée à un espace et une temporalité qui impliquent une organisation, un collectif de travail et des objets (Borzeix, 2003; Bidet, Datchary, et Gaglio, 2017). Les pièces d'un marché public font le lien entre ces espaces de travail.

### *2.1.2. Mobilité du marché public et circulation des jugements*

L'échange entre Kevin<sup>1</sup>, rédacteur et Camille<sup>2</sup> (manageuse des rédactrices) permet d'illustrer comment la circulation du marché public au sein des différents bureaux participe à définir des pratiques partagées, non pas comme le résultat d'un compromis, mais de la place d'une personne dans le processus de production. Kevin, un dossier sous le bras, revient du bureau de Camille, manageuse des rédactrices. Il s'assoit lourdement sur sa chaise et pose son dossier sur son bureau en accompagnant ce geste d'un soupir d'agacement. Il commence à taper sur son clavier, je décide de ne pas relever la situation. Lors du déjeuner, il m'explique qu'il doit réécrire un Rapport d'Analyse des Offres (RAO) – ce document classe les offres afin d'attribuer le marché – dans lequel il avait, avec le chef de projet, ajouté des extraits du mémoire technique afin d'argumenter le choix des notes et des analyses.

Les rédactrices font souvent des allers-retours entre leur bureau et celui de Camille. Elle contrôle le travail réalisé par ces dernières. Ici, c'est un RAO, dans lequel Kevin et le chef de projet s'étaient mis d'accord pour intégrer des extraits du mémoire technique afin de justifier le classement et le choix de l'attributaire. Ce n'est pas le classement que Camille remet en cause, mais sa forme, c'est la manière dont il est écrit qui lui pose problème. Au cours de la discussion, lorsque je lui dis que je suis en train justement d'analyser les archives des RAO et que je n'ai jamais vu d'extraits du mémoire technique, il me précise l'argument de Camille :

« Rien dans le droit l'interdit. Au SCP, ils standardisent afin de garantir la sécurité juridique. Camille n'avait que cette phrase à la bouche lors de la réunion. »  
(Note de terrain, le RAO de Kevin, 2019)

L'échange entre Kevin et Camille porte sur les extraits du mémoire technique au sein du RAO. Pour le premier ils permettent d'améliorer le document, puisqu'ils renforcent la justification du

---

<sup>1</sup> Kevin est l'un des derniers arrivés au SCP au moment de cet échange. Il travaillait dans une municipalité, au service urbanisme. Il restera au SCP moins de deux ans. Après avoir passé le concours de catégorie A, il ira dans une autre collectivité, sur un même poste, mais intitulé « conseiller ».

<sup>2</sup> Elle a sous sa responsabilité l'ensemble des rédactrices du SCP. Elle était elle-même rédactrice au sein du service de l'environnement, avant leur intégration au sein du SCP en 2014.

choix de l'attributaire. Pour Camille, ils produisent au contraire de l'incertitude et relèvent de pratiques d'écriture non stabilisées au sein du SCP. Cet extrait illustre la place de l'organisation et de la hiérarchie dans l'activité de production des pièces, notamment dans sa capacité normative sur le cours de l'activité. Cependant, la question de l'inscription d'extraits du mémoire technique au sein du RAO ne se limite pas à un espace de discussion entre Camille et Kevin. Elle s'intègre aussi dans un réseau plus large de bureaux où le document va circuler et faire l'objet d'un travail normatif qui désigne les évaluations que réalisent les individus sur les pièces d'un marché public qui font référence « nécessairement, quoique plus ou moins explicitement, à des attentes normatives concernant ces états de chose » (Barbot et Dodier, 2016, p. 426). Dans le cas des extraits dans le RAO, leur présence dans le document participe à répondre une même attente : la sécurité juridique. Pour Kevin et le chef de projet, les extraits augmentent la sécurité juridique (jugement positif), alors que pour Camille, ils la remettent en cause (jugement négatif).

La sécurité juridique revient régulièrement dans les propos des acteurs. Cependant, elle n'est jamais clairement définie lors des discussions ou dans les documents internes qui y font référence. Elle est généralement associée à un risque, le contentieux, mais aussi à des commentaires relatifs aux caractéristiques de l'activité comme la « lisibilité », la « cohérence », la « fiabilité des informations » des pièces<sup>1</sup>. On retrouve ces mêmes qualificatifs et le flou de définition dans les débats au sein de la doctrine juridique. Elle a porté un regard ambivalent sur la sécurité juridique : un principe de droit qui s'étend dans différentes situations sociales et un principe philosophique au fondement même du droit, et donc de la société (De Sutter, 2021).

Bien qu'elle soit un principe fondateur de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)<sup>2</sup>, dans le droit français elle n'est pas un principe général de droit en tant que tel, mais une exigence dont la diffusion dans l'ordre juridique français fait « penser qu'elle a été explicitement et généralement consacrée » (Cassard-Valembois, 2020). Cette relative consécration s'explique par le fait qu'elle repose sur d'autres principes juridiques et qu'elle vise une finalité transversale : la stabilité des droits fondamentaux. Comme l'explique le Conseil d'État, dans son rapport d'activité de 2006, au sein du droit français, elle se substitue par « de nombreuses applications essentielles [...] : prévisibilité de la loi, clarté et accessibilité de la norme, stabilité des situations juridiques »<sup>3</sup>. Ces rapports au temps et aux qualités attendues du droit participent à l'ambivalence de sa définition dans ces débats (Valdelièvre 2020; Herzog 2023).

---

<sup>1</sup> Cf. citation du règlement intérieur du SCP en première partie de ce chapitre.

<sup>2</sup> Depuis l'affaire 18/89, 7 février 1991, *Tagaras c/ Cour de justice*

<sup>3</sup> Conseil d'État, Rapport public : Sécurité juridique et complexité du droit. Études et documents du Conseil d'État, 2006, p. 229. La première décision du Conseil d'État sur la sécurité juridique portait sur la nécessité des modalités

La sécurité juridique est un concept qui met au centre de la production du droit la qualité de son écriture et sa cohérence générale dans le temps. Elle pose directement deux questions concomitantes : celle de la place des pratiques juridiques et celle de la constitution du droit comme ensemble cohérent, stable. La sociologie l'a considéré comme une catégorie qui essentialise le fonctionnement du droit où ses professionnels maintiennent un système qui favorise son autonomie dans la société. Pour cela, les analyses multiplient les références à la science du vivant. Par exemple Gunther Teubner fait référence à la sécurité juridique par l'intermédiaire de l'autopoïétique du droit (Teubner lu par Coutu 1998; Teubner 2001). L'autopoïèse est la capacité d'un système à garantir sa stabilité face aux perturbations de son environnement. Il conclut que le droit est un système autonome qui produit ses propres catégories de représentation du monde. Ce faisant, puisqu'un système maîtrise la cohérence interne de ses abstractions, il a la capacité d'intégrer les catégories des autres systèmes qui composent la société (la politique, la science, l'économie...).

Cependant, l'approche par système présuppose l'auto-référence du droit et sa circularité, elle substitue à l'analyse des pratiques une réflexion tautologique, le droit est ce que le droit dit être le droit (Chanial, 1994). Pour Bruno Latour, la perspective d'un système clos, auto-référencé et circulaire du droit est peu opérante. Le droit, contrairement à un organisme, n'a pas de territoire spécifique. Il représente un moyen particulier de relier des objets et des acteurs sociaux entre eux (Latour, 2004). Si l'auteur indique les limites de l'utilisation des concepts de la biologie<sup>1</sup>, il utilise pourtant celui d'homéostasie. Ce terme permet aussi d'expliquer la capacité d'un organisme à garantir, dans le temps, sa stabilité. Si l'autopoïèse implique nécessairement que les moyens d'y arriver reposent sur le système lui-même, l'homéostasie ne les présuppose pas. En effet, ce n'est pas que le droit qui permet de dire le droit, mais un ensemble d'opérations de transfert de valeur, comme l'autorité d'un membre, la circulation du dossier, l'hésitation...<sup>2</sup>, par lesquelles « s'accomplit le passage du droit » (*Ibid*, p. 12).

Pour G. Teubner et B. Latour, le droit a pour finalité sa cohérence et sa stabilité, que ça soit comme système clos pour le premier ou comme processus qui permet le lien vers une forme de totalité pour le second. Cependant, pour B. Latour, cette finalité ne s'applique pas aux autres systèmes. Elle est réservée au droit, qui l'atteint par d'autres moyens qu'un unique auto-

---

transitoires du droit et son potentiel caractère rétroactif dans les relations contractuelles, cf. CE, ass., 24 mars 2006, Sté KPMG et autres, req. n° 288460, GAJA, 19e éd., Dalloz, n° 111.

<sup>1</sup> « Rien ne prouve d'ailleurs que l'on puisse emprunter à la biologie une définition claire de la totalité : comme si on savait quel genre de société fomenté un organisme », (Latour, op. cit., p. 283).

<sup>2</sup> *Ibid*, pour une liste de ces opérations, voir son tableau p. 203.

référencement circulaire systémique<sup>1</sup>. Ces deux auteurs utilisent deux concepts de la science du vivant pour faire référence à la sécurité juridique. Contrairement à ces médiations conceptuelles, je prends au sérieux la sécurité juridique comme catégorie issue du travail des professionnels du droit afin d'analyser les pratiques juridiques de production des marchés publics et plus spécifiquement comprendre comment celles-ci s'inscrivent dans leur activité.

Ainsi, au-delà des principes juridiques de clarté, de stabilité et de prévisibilité du droit, la sécurité juridique est une attente normative qui repose sur des pratiques inhérentes à l'activité. La présence des extraits du mémoire technique, tout comme les documents-types, le contrôle hiérarchique des pièces par Camille ou encore les formations internes dispensées par Damien sont des exemples de ces pratiques dirigées vers le maintien de la sécurité juridique. L'exemple du RAO de Kevin montre cependant que cette valuation ne porte pas sur l'ensemble du document, mais uniquement sur une partie de celui-ci, les extraits. Afin d'analyser l'activité des membres du SCP, il faut dépasser une représentation du document comme un tout homogène, pour considérer les « points d'ancrage dans le monde » (Bessy et Chateauraynaud, 2014, p. 294) qu'ils permettent et que les personnes invoquent pour porter ces jugements sur celui-ci.

## **2.2. Dépasser l'ordre local, les prises et les instances de valuation**

La sociologie de l'activité, dans la lignée de la théorie de la valuation de John Dewey, considère qu'« une valeur se dévoile à mesure que les individus découvrent ensemble "ce à quoi ils tiennent" lorsqu'ils sont mutuellement pris dans une enquête, ou plus généralement, dans une situation d'action » (Ogien 2014, p. 568-569). Avant d'être publicisé auprès des acteurs économiques et avant l'attribution de ce dernier à un attributaire, le marché public va se déplacer entre les acteurs. Pendant en moyenne six mois pour un appel d'offre, il sera déterminé, au fil de situations d'action successives « ce à quoi ils tiennent ». La structure de ce réseau d'activité et la dépendance qui en résulte (technique et humaine) amène les acteurs à prendre en considération les exigences d'autrui et forme une solidarité technique : « une solidarité de négociation entre ces instances, c'est-à-dire d'affrontement entre des points de vue différents, dans un cadre commun orienté par la visée de fonctionnement de l'ensemble » (Dodier, op. cit., p. 54).

Cette activité technique implique trois dimensions : législatrice (création de compatibilité entre les règles et les objets des instances – les pièces d'un marché public) ; expérimentale (tester si un artefact non standard va être accepté – le RAO de Kevin) ; l'éclatement des instances (activité

---

<sup>1</sup> Voir par exemple son chapitre 5 sur la comparaison avec la science.

d'équilibrage entre des instances, qui peuvent dépasser les frontières ordinaires de l'organisation – la sécurité juridique ou la révision du prix). Ainsi, « chaque instance éprouve sa capacité normative et sa malléabilité dans le rapport à ses voisins » (Dodier, op. cit., p. 61). Le concept d'instance permet d'intégrer dans l'analyse non pas seulement l'émergence d'un ordre local, entre deux « voisins », mais aussi la manière dont ces instances sont mobilisées par certaines prises et influencent le cours de l'activité vers des attentes normatives particulières, qui peuvent dépasser les contraintes liées à la situation.

Les personnes portent régulièrement des jugements sur les pratiques des unes et des autres. Que ça soit lorsqu'elles travaillent sur un dossier, en réunion ou dans leurs conversations. Par exemple, la directrice de la DCPSJ précise, lors d'une réunion de présentation du SCP auprès du nouveau Directeur Général des Services (DGS)<sup>1</sup>, qu'avec la direction des Routes « ça se passe bien », que la direction des Bâtiments « ils se sont améliorés » et qu'avec la direction des Collèges « il y a un vrai problème ». Aussi, une conseillère déclare, lors d'une conversation sur le chemin de retour d'une pause à l'extérieur du bâtiment, que pour les directions centralisées, ça se passe mieux que pour celles décentralisées. Au-delà des directions d'appartenance, il y a également une différence faite entre les personnes, comme le montre cet e-mail du directeur du Bâtiment, envoyé à la cheffe de service du SCP, où il déclare, à propos des difficultés d'écritures sur un dossier :

« Chacun doit en effet balayer devant sa porte. La [direction des Bâtiments] a ses propres turpitudes et c'est à nous de les régler. Toutefois, le SCP a les siennes que nous subissons à notre niveau : des incohérences entre les acheteurs et les juristes [i.e. les conseillères] [et] des incohérences entre les juristes [i.e. conseillères]. »  
(E-mail du directeur des bâtiments à destination de la direction du SCP, 2018)

Ces jugements sur les différentes pratiques concernent autant l'appartenance à une direction (des Routes, des Collèges, centralisé, décentralisé) que des pratiques individuelles<sup>2</sup>. Ils portent aussi sur les manières dont les documents sont effectivement lus, comme le montre l'extrait de réunion suivant où les rédactrices des directions décentralisées, Damien, conseiller, et Morgane, cheffe de service du SCP, discutent de leurs pratiques de vérification des pièces d'un marché public.

Damien (D) : « On aimerait savoir comment ça se passe quand vous avez un marché, étape par étape, avant d'aller en publicité [i.e. rendre publique le DCE aux acteurs économiques] ?

Rédacteur direction route (RDR) : c'est assez vaste comme question... Il y a plusieurs cas... On ne travaille pas tous de la même manière et je ne travaille pas toujours de la même manière. Il y a [des chefs de projet] qui sont plus autonomes que d'autres.

Morgane, cheffe service SCP (M) : Quand le marché arrive rédigé vous faites quoi ?

---

<sup>1</sup> Le DGS est la plus haute autorité administrative au sein d'une collectivité territoriale.

<sup>2</sup> Je reviens sur ces jugements dans le chapitre 2.

RDR : Ben on prend la première page et on termine par la dernière.

M : Oui mais y'a plusieurs documents, c'est quoi ta première page ?

RDR : Je ne sais pas, on commence par le rapport pour avoir une vision d'ensemble. Si les crédits sont prévus, la fiche achat et après moi j'attaque plus le RC et la grille d'analyse pour voir s'il y a de la cohérence déjà. Ensuite je fais l'AE et le CCAP.

Rédacteur direction collègue (RDC) : Ce n'est pas plus facile de regarder le CCTP et re-rédiger les pièces administratives ?

M : Damien il n'est pas bien là.

[Rire]

D : Non non, c'est bon.

RDC : S'il faut contrôler les RC mal faits ou obsolètes, autant refaire à neuf. Enfin c'est ce que veut notre directeur chez nous donc on répond à sa volonté.

RDR : Oui, ça arrive mais bon... J'ai ma collègue qui arrive d'une autre collectivité, elle voit peut-être des choses que moi je ne vois plus. Ça dépend avec qui je travaille. Certains chefs de projet je sais, d'autres je me dis ça va foirer si je ne contrôle pas ».

(Extrait de réunion sur la fiche d'auto-contrôle, 2019)

Les pratiques de vérification des pièces ne sont pas partagées. Les unes commencent par le Règlement de Consultation (RC), les autres par le Cahier des Clauses Techniques et Particulières (CCTP). Une rédactrice adapte son contrôle en fonction du chef de projet avec lequel elle va travailler (« ça dépend avec qui je travaille »). Damien a également une autre façon de faire, d'où la remarque de Morgane sur le décalage entre les pratiques des personnes présentes et celle de Damien (« il n'est pas bien là »). Il précise régulièrement sa façon de contrôler les pièces lors des formations internes où il préconise que le RC est à « faire en dernier, puisqu'il conditionne l'analyse des offres, qui elle-même dépend du besoin [CCTP et BPU], de la procédure et il liste tous les documents que vous avez estimé nécessaire pour votre analyse » (formation, « les bases des marchés publics », 2019).

En commençant par le RC, les rédacteurs des Bâtiments et des Collèges s'alignent sur un document à faible portée juridique (cf. figure n°1-1). Le RC fixe les règles à respecter par les candidats et l'organisation publique dans le cadre du marché (modalité de dépôt, délais, pièces à fournir, critères de jugement des offres, allotissement...). C'est un document synthétique. Ce faisant, pour Damien, il est alimenté par les autres pièces plutôt qu'il permet de les renseigner. Surtout, ce chemin de lecture ne lie pas les critères de jugement des offres avec le CCTP où est défini le besoin auquel doit répondre le marché public. Pour Damien, cela a des conséquences sur la cohérence des pièces entre elles et sur l'analyse des offres (donc l'attribution). Commencer par le RC implique de faire rentrer le besoin dans des critères de jugement comme ils sont inscrits dans le RC, et non de définir des critères de jugement en fonction du besoin. Autrement dit, le besoin est déterminé par les critères de jugement et non comme un sujet autonome, déterminé par l'expertise du chef de projet et qui relèverait d'un besoin auquel la collectivité doit répondre.

L'analyse de Jérôme Denis, sur l'observation des *backoffices* de traitement des dossiers d'une banque, permet de souligner les manipulations des documents et les opérations spécifiques que « nécessite l'action apparemment banale de lire » (Denis, 2011, p. 38). Lire un dossier ne se réduit pas à un engagement visuel, une attention mécanique entre le formulaire et les informations qu'il contient : « il faut donc un travail méticuleux pour déceler les défauts et les qualités d'un dossier. » (Denis, *op. cit.*, p. 41). Il faut pouvoir justifier de ces choix et trancher le trouble qu'il peut y avoir entre un *bon* dossier et un *mauvais*. A l'instar de la valeur marchande d'un objet, déterminer celle d'un marché public ne relève pas simplement d'un savoir (individuel et partagé) ou de compétences apprises qui s'appliquent à des situations ou des objets. Cela repose sur « l'art de la prise » qui se traduit par la capacité de « faire subir des épreuves pertinentes aux objets et d'élaborer des prises adéquates » alors « les protagonistes élaborent des prises communes - et donc une expertise commune - permettant de valider actions et jugements en passant par les objets » (Bessy et Chateauraynaud, *op. cit.* p. 291).

À l'instar de l'analyse de Julie Colemans sur le Conseil d'État belge, « les prises [...] sont autant de prismes pour juger de la validité de la décision administrative » (2018, p. 61). Ainsi, lorsque les rédactrices et les conseillères vont contrôler les pièces d'un marché public, elles ne s'assurent pas uniquement que les informations présentes sont bien à leur place et qu'elles sont homogènes (par rapport à l'interdépendance des pièces). Elles vont, en fonction de prises particulières, reconstruire au fil de leurs lectures les orientations prises par le marché, celles qu'il aurait pu prendre et les conséquences qu'il aura tout au long du processus de sélection des offres afin de permettre l'attribution du marché. Par ailleurs, elles le réinscrivent dans une histoire, une temporalité, un contexte (la relation avec le chef de projet, la direction, la charge de dossiers, les autres marchés et pièces qui lui ressemblent...). Par l'intermédiaire de ces prises, les personnes qui participent à la production d'un marché public le font entrer dans un espace de qualification qui a pour finalité d'ouvrir et de maintenir le processus de valuation (Helgesson et Muniesa, *op. cit.*). L'observation de Damien lors de la lecture des pièces d'un marché, concernant l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)<sup>1</sup> d'ergonomes, permet de mieux comprendre la place de ces prises dans cette activité.

Sur chacun de ses deux écrans, Damien a ouvert l'Acte d'Engagement (AE) et le Bordereaux des Prix Unitaires (BPU). Il m'explique, à voix basse, comment les informations de ces documents, qui seront constamment ouverts, lui permettent d'avoir

---

<sup>1</sup> Les AMO conseillent et assistent le maître d'œuvre (ici le Conseil départemental) dans l'élaboration d'un marché public. Cela peut concerner des professions non présentes en interne (comme les ergonomes), mais aussi des métiers présents au sien de l'organisation, comme des avocats pour relire et écrire les pièces d'un marché public.

une représentation du besoin et du marché. Dans un premier temps, il décrit l'acte d'engagement (AE) et vérifie les cohérences internes du document :

« L'AE est prépondérant, tu vois j'ai toutes les informations : la procédure - un appel d'offre - les articles cités, la technique d'achat, ici un accord-cadre à bons de commande<sup>1</sup>. Normalement ils [les chefs de projet et la rédactrice opérationnelle] ont les documents-types, c'est déjà écrit, mais je vérifie si la procédure correspond aux articles du Code. Parfois ils les modifient ou n'utilisent pas les bons documents-types. Ici c'est bon. »

Ensuite, il va directement aux points de l'AE qui l'intéresse. Le « titre 2-2 le prix » :  
« Je sais qu'il n'y a pas de mini ou de maxi pour ce marché. Du coup je vais devoir faire attention dans les autres pièces que ça soit écrit comme ça. Mais aussi ça m'interroge, des ergonomes on en a besoin régulièrement, est-ce qu'on ne peut pas préciser un montant ? On doit savoir combien ça nous coûte. On les utilise souvent pour les grosses constructions, pour analyser les offres de marché qu'on passe, par rapport à l'ergonomie du bâtiment. »

Il regarde alors le Bordereaux des Prix Unitaires (BPU) qui traduit le besoin du CCTP sous la forme d'un tableur. Les besoins, ici les missions que devront réaliser les ergonomes, sont en ligne, et les prix qui seront renseignés par les candidats, en colonnes :

Damien : « Je vois tout de suite que ça va pas. Regarde, l'ergonome quand il va bosser pour nous, il va produire des documents, d'accord ? Ils doivent aussi participer aux réunions de pilotage, techniques... Mais là, quand tu lis le tableau, c'est pas préciser les types de livrables ou de réunions. En plus on leur demande d'indiquer le nombre de jours...

Moi : Mais l'entreprise va gonfler les jours, et donc les prix non ?

D : Oui voilà ! Il faudrait qu'on impose des délais et on compare si elles peuvent être plus rapides. C'est à l'entreprise de nous dire combien de jour et après on peut comparer ce nombre. En plus, il y a une ligne « total », ça c'est dans le DQE ! »

Pour avoir plus de précision sur les besoins, il ouvre le CCTP et va directement au titre « 3-1 : les missions » :

D : « Ok, donc il y a bien différentes missions, donc différents livrables. D'ailleurs... Il manque deux missions dans le BPU !

M : Il va falloir tout refaire ?

D : Non, juridiquement ça tient la route, mais je vais quand même demander de modifier le BPU. Après pour moi, on devrait plutôt passer le marché par un accord-cadre à marché subséquent, et pas en bons de commande. Comme ça tu remets en concurrence constamment les entreprises attributaires sur le nombre de jour, en fonction du besoin.

M : Oui, mais on doit analyser les offres à chaque fois ?

D : Oui ça prend plus de temps » [je comprends qu'il fait référence aux temps des chefs de projet, qui préfèrent réaliser des bons de commande, plus rapide à faire.]

Il passe ensuite au Cahier des Clauses Administratives et Particulières (CCAP) :

---

<sup>1</sup> Pour la différence entre ces deux techniques d'achat, cf. encadré n°1-1, p. 77.

D : « Bon ça c'est facile, ce sont des clauses types, il faut juste que je regarde s'ils ont fait référence au CCAG<sup>1</sup> ou si on y déroge. Par exemple pour les pénalités on peut suivre le CCAG, ou mettre les nôtres, là il n'a pas changé, OK.

M : « On pourrait les augmenter pour être sûr d'avoir les livrables à temps, que ça ne ralentisse par la procédure, non ? »

D : « Oui, mais on verra avec le chef de projet ».

Il finit avec la Règlement de Consultation (RC) :

« Alors l'estimation... Elle informe l'entreprise de la charge éventuelle. Bon là c'est estimé entre 50 000 et 100 000 euros, sacré delta ! Je me demande si c'est suffisant pour une entreprise. Elle voit ça, une petite peut faire 50k, mais 100k c'est peut-être trop. Et puis si en pratique on fait que 50k, elle aurait pu candidater. Au Département, on souhaite quand même faciliter les candidatures des petites entreprises... On doit avoir des estimations, je vais lui [au chef de projet] en demander. »

Après avoir vérifié les documents, Damien, passe rapidement d'une pièce à l'autre en surlignant avec sa souris certaines informations qu'on a passé ensemble en revue – comme s'il relisait tout de manière accélérée -. Il me liste les améliorations qu'il souhaite apporter : proposer une estimation adaptée au besoin, changer la technique d'achat en marché subséquent, déterminer s'il y a des livrables plus important ou des périodes plus importantes afin d'adapter l'analyse des offres et une grille pour faciliter les analyses. Il conclut :

« Tu vois il y a des optimisations à faire, mais bon, là je viens de lire les documents, je les découvre en même temps. Tout est déjà fait, je peux juste modifier à la marge, j'aurais dû être intégré dans les réunions bien en amont. »

Il me confie par ailleurs que la rédactrice a des difficultés avec le chef de projet. Malgré tout, il dit qu'elle « s'améliore », mais elle ne fait pas le « filtre », c'est-à-dire les vérifications que Damien vient de réaliser. Ce qui ne lui permet pas de « faire du conseil », de discuter davantage des « optimisations ».

(Notes de terrain, observation de Damien dans la lecture des pièces, 2018)

Tout au long de l'observation le travail normatif de Damien se manifeste par l'énonciation de plusieurs jugements. Le premier est exprimé par la phrase suivante : « Juridiquement c'est bon ». Malgré ses commentaires, notamment concernant la manière dont est écrit le BPU, le marché public *tient* d'un point de vue du droit. À ce moment, bien que je ne sache pas s'il fait référence au Code ou aux pratiques internes de l'organisation par rapport au droit national, les pièces du marché sont qualifiées par Damien par rapport à une perspective juridique<sup>2</sup>. Ensuite, il précise, lorsqu'il s'intéresse au RC, qu'« on souhaite quand même faciliter les candidatures des petites

---

<sup>1</sup> Les Cahiers des Clauses Administratives Générales, à ne pas confondre avec les CCAP, sont des documents généraux approuvés par arrêté. Ils sont écrits notamment avec les organisations professionnelles des secteurs. Ils déterminent les conditions d'exécution pour chaque besoin (services, travaux, fournitures, prestations intellectuelles). Le CCAG doit être mentionné dans les documents et, le cas échéant, s'il y déroge.

<sup>2</sup> À l'instar des analyses praxéologiques du droit, je considère que « le droit ne correspond pas à une seule et même chose. Il s'agit tout au contraire d'une variété d'activités fortes différentes les unes des autres » (Colemans et Dupret, op. cit., p. 13) que le terme de « droit » regroupe. Je précise cette perspective dans le chapitre 2.

entreprises » au Département. Il fait référence aux engagements pris par la collectivité envers les acteurs économiques de son territoire, qui sont réunis autour du terme de « politique achat ». Enfin, la prise en compte de la temporalité et des interlocuteurs avec qui Damien travaille, l'amène à porter un jugement sur les pièces qui les ancre dans ce que les acteurs nomment « l'opérationnalité ». Cette attente normative ne relève ni de la politique achat, ni du droit, mais de la capacité des acteurs à intégrer des contraintes qui émergent du cas, du dossier, ainsi que des conditions de production du dossier. La rédactrice « s'améliore » – autrement dit, c'est *mieux* écrit – bien qu'elle rencontre « des difficultés avec le chef de projet ».

Les trois attentes mentionnées ne se réduisent ni à un jugement individuel (propre à Damien), ni à l'organisation (comme la politique achat) ou d'une autorité extra-organisationnelle (comme le Code des marchés publics). Elles sont issues de la coordination d'instances (Dodier, 1995) – individuelles, collectives et spatiales – qui sont autant les jugements des individus sur leurs pratiques, des normes et du sens donné à l'activité d'écriture d'un marché, que des espaces dans lesquels ces questions sont débattues et agrégées (les services de la préfecture, le bureau des rédactrices, les journaux sur les marchés publics, les chambres consulaires, les Commissions d'Appel Offre (CAO)...). Pour comprendre comment la rencontre entre différentes instances permet la valuation d'un dispositif, il est alors nécessaire de prendre en considération les prises sur lesquelles les acteurs s'appuient et comment le travail normatif se construit au fil de l'activité.

## Conclusion du chapitre 1

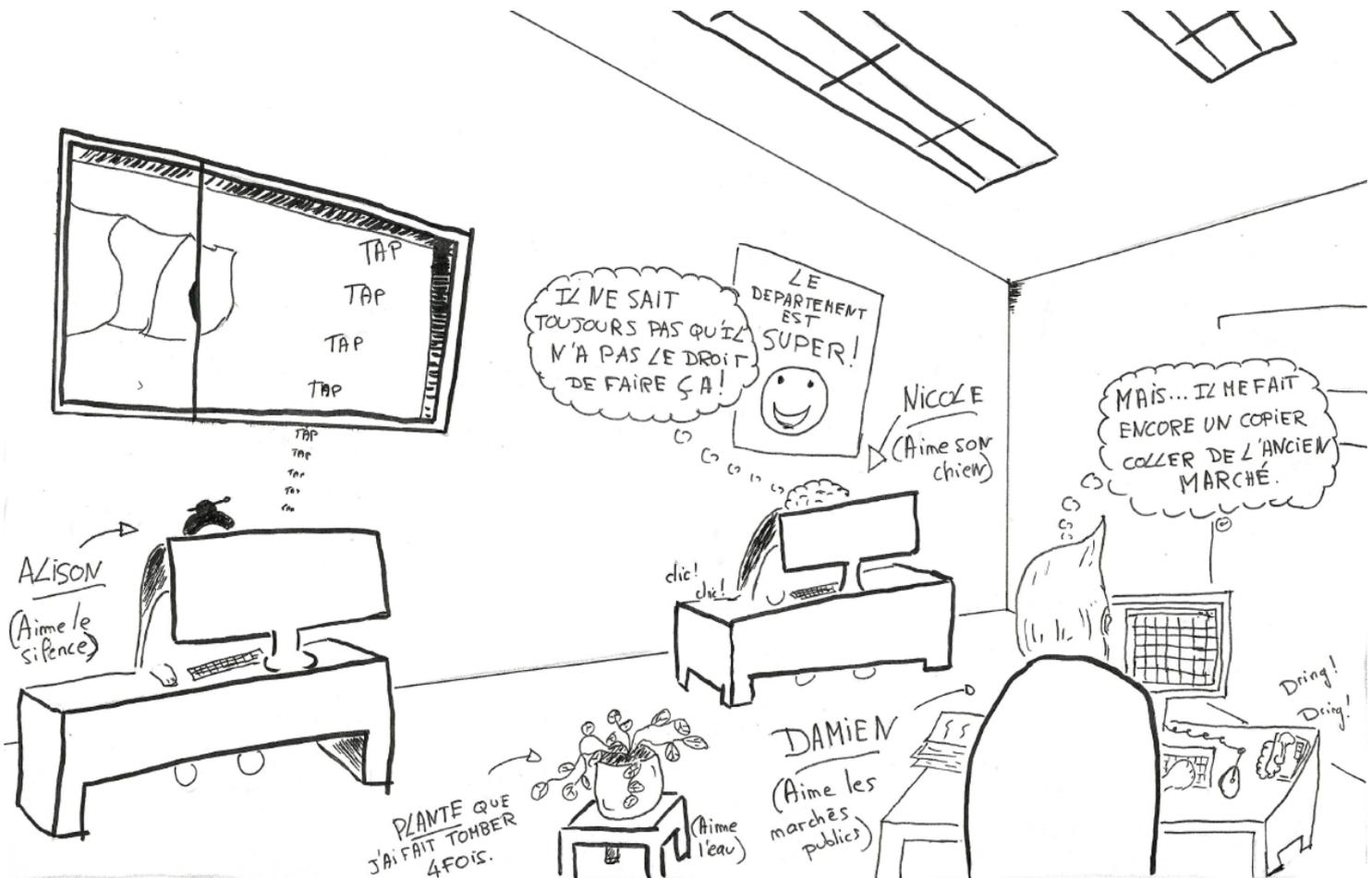
En centrant l'analyse sur le marché public, ce chapitre montre sa place dans l'activité. Loin d'être un objet qui se réduit à un dispositif de mise en concurrence d'acteurs économiques encadré par le droit, les marchés publics sont des choses (Denis et Pontille, 2022) qui s'incarnent dans l'activité par les documents qui le composent et le dossier qu'ils forment. Leur interdépendance tend à déqualifier le travail des personnes chargées de le produire : les conseillères et les rédactrices. Elle masque l'épaisseur des opérations qu'elles doivent réaliser pour que ces pièces soient effectivement lues, comprises et écrites.

Cette activité se réalise dans un espace spécifique : un bureau. Le marché public permet de relier ces espaces relativement clos. Il circule entre les directions, les services et les bureaux où il est lu et manipulé. Cette matérialité permet aux intermédiaires du droit, des personnes non professionnelles du droit, mais qui doivent le manipuler et statuer sur sa place dans l'organisation, de réaliser leur expertise, c'est-à-dire définir la valeur juridique de ces documents en articulant des

prises spécifiques. L'énonciation de ces jugements repose sur trois attentes normatives : la sécurité juridique, l'opérationnalité et la politique achat.

Ce processus de valuation, qui attache une valeur à un objet, articule la routine de l'activité (sa « standardisation »), la finalité de celle-ci (les attentes normatives) et l'énonciation de jugement, sans pour autant être réduit à l'une de ces dimensions (Emirbayer et Mische, 1998). Il est la conséquence d'un engagement, individuel et collectif, qui inscrit l'activité dans sa temporalité et ses préoccupations. Ainsi, le marché public, comme artefact (Suchman, 2011), transporte avec lui les pratiques qui ont permis de le produire. Tout au long de cette activité, de ce réseau sociotechnique, ce n'est pas uniquement les pièces d'un marché qui sont produites, mais aussi l'expertise qu'elle implique : les règles et pratiques attendues par certaines instances. Ce faisant, le chapitre suivant analyse les manières dont ces attentes normatives sont invoquées au sein d'instances spécifiques.

# Chapitre 2 Les marchés publics, c'est réglé ? La sécurité juridique et l'opérationnalité



Source : Thomas Forte – dans le cadre de l'atelier « C'est pas très Académique » du CED

Considérer que le travail de production d'un marché public « est réglé »<sup>1</sup>, implique de prendre en considération les différentes règles qui prétendent déterminer des pratiques particulières et les manières dont elles s'articulent dans l'activité des acteurs concernés. Dans sa critique de la bureaucratie, l'anthropologue anarchiste David Graeber<sup>2</sup> insiste sur la place paradoxale des règles dans ce type d'organisation. Elles permettent autant son fonctionnement qu'elles sont le support de sa critique (Graeber, 2017). Pour cet auteur, l'expansion des règles est inéluctable. Elle est le résultat de la « loi d'airain du libéralisme », où toute déréglementation, c'est-à-dire la diminution de l'intervention des règles juridiques, a pour « effet ultime » l'augmentation du nombre de règles organisationnelles (p. 16). Cette expansion est aussi la conséquence même des bureaucraties qui « produisent des règles si complexes et contradictoires qu'il est impossible de les respecter telles qu'elles sont » (p. 217). Si je partage la critique de la bureaucratie que propose D. Graeber<sup>3</sup>, ce dernier laisse de côté la diversité des règles et le rapport complexe qu'elles entretiennent entre elles, ainsi que la variété des acteurs qui s'en saisissent. Or, la stabilité d'une règle, son maintien et sa création, ne s'explique pas par son poids (la force d'une règle juridique par rapport à une autre de gestion par exemple) ou son inertie (une habitude), mais par rapport à la place que les acteurs leur donnent dans l'activité, « par un effort incessant de régulation » (Reynaud, 1989).

Jean-Daniel Reynaud montre que ce processus de régulation inscrit la règle dans la vie de l'organisation. Il consiste en l'articulation d'une régulation de contrôle, extérieur et à destination d'un groupe sur un autre (le droit, une règle d'une agence de contrôle, les agents de maintenance d'une machine...), avec la prétention de ces groupes à une régulation autonome, une autonomie dans la définition des règles inhérentes à leur activité. Le compromis entre ces deux régulations, que l'auteur appelle la régulation conjointe, « constitue une bonne partie du jeu social » (Reynaud, op cit., p. 59). Pour J-D. Reynaud, la contrainte d'une règle repose sur sa légitimité située. Elle est constituée par l'origine de la règle, la manière dont elle a été décidée, les effets de son application,

---

<sup>1</sup> La formule « c'est réglé », dont s'inspire le titre de ce chapitre, est mobilisée par Thom Holterman pour englober toutes les situations sociales qui impliquent des consensus sans pour autant reposer sur des règles de droit (Holterman, 2013). Juriste et anarchiste, T. Holterman propose une perspective pluraliste du droit. Il considère que toute règle est synonyme de droit, d'un « ordre juridique ».

<sup>2</sup> Je le précise dans la mesure où l'auteur a formalisé cette discipline (Graeber, 2010). Le lien entre l'anarchisme et la science a participé à diffuser ses valeurs dans l'activité scientifique et de légitimer son discours politique, comme le travail collectif, un intérêt pour les formes d'organisation des individus et le doute envers les théories dominantes grâce à des enquêtes de terrain (Lamy et Plutniak, 2023).

<sup>3</sup> Pour l'auteur, la bureaucratie a comme conséquence la limite de la créativité et de la communication. L'impersonnalité des décisions et la place des règles juridiques tendent à mener à la « démocratisation du despotisme » (p. 191) où la décision bureaucratique, dépendante de règles définies par une minorité de personnes, peut-être une violence contre laquelle il est difficile de lutter. Cependant, ces limites sont des effets possibles de ce type d'organisation, dans le temps et des espaces particuliers, plutôt que des caractéristiques qui lui sont inhérentes. D. Graeber confond, avec le terme « bureaucratie » une forme d'organisation et la critique que ce terme désigne (Dubois, Lozac'h, et Rowell, 2005).

réels ou prétendus, et l'expérience des relations entre les acteurs concernés par la règle. Si bien qu'hésiter entre plusieurs règles, c'est hésiter entre plusieurs légitimités afin d'atteindre des finalités, ici celles d'un dispositif : le marché public.

Dans ce chapitre j'analyse la variété des règles qui interviennent et des acteurs qui prétendent intervenir dans la définition des pratiques d'écriture des marchés publics. Dans une première partie, j'étudie la veille juridique du Département (1.). Ce document de trois pages agrège les acteurs qui définissent les règles à suivre dans l'élaboration d'un marché public. J'identifie les principaux acteurs qui interviennent et les cinq régimes lexicaux qu'ils mobilisent pour définir les pratiques à adopter dans la production d'un marché. La veille juridique est cependant rarement lue. Son analyse éclaire peu sur la compréhension de la régulation de l'activité. Ainsi, dans une seconde partie, j'étudie plusieurs interactions, à différents niveaux hiérarchiques de l'organisation, où cette régulation est abordée. Elle s'articule entre les deux attentes normatives de la sécurité juridique et de l'opérationnalité. Elles font références au langage utilisé par les acteurs du Département. Ces attentes peuvent porter à confusion dans la mesure où, par exemple, le terme de « sécurité juridique » est attaché à l'intitulé la direction où le SCP se trouve et que celui « d'opérationnalité » est généralement attribué aux directions opérationnelles (2.). Pour autant, ces deux attentes normatives peuvent être mobilisées, de façon positive ou négative, par les acteurs peu importe leur profession. Ainsi, ce sont bien des jugements portés lors de l'activité dont il est question, et non des appartenances figées à des groupes professionnels qui déterminent des rapports aux règles.

## **1. Les arènes du droit des marchés publics**

Janine Barbot et Nicolas Dodier, dans leur analyse comparée (France / États-Unis) du travail normatif des juristes sur la place des victimes au procès pénal, utilisent le terme « d'arène », plus spécifiquement « l'arène doctrinale » (Barbot et Dodier, 2014, p. 409), où les attentes normatives sont formulées. Ce faisant, l'arène est comprise comme un espace qui réunit des acteurs, des juristes, autour « d'une série d'attentes qui [...] structurent la nature des préoccupations » pour lesquelles ils « s'estiment en droit et en devoir d'examiner des changements juridiques » (*Ibid.*, p. 426). Ainsi, une arène est moins à entendre comme un espace spécifique dans lequel des personnes se mobilisent, qu'un ensemble de préoccupations partagées ou divergentes, qui circulent dans un

ensemble d'espaces et pour lesquelles des acteurs sont en compétition ou en opposition dans la définition et les manières de les résoudre<sup>1</sup> (Cefaï, 2020).

Enquêter sur le travail normatif implique d'identifier les attentes spécifiques des acteurs à l'objet étudié et de considérer les arènes dans lesquelles ce travail se réalise. Se pose la question du niveau d'analyse à adopter. Dans le cadre des marchés publics, faut-il s'intéresser aux débats européens et nationaux sur les évolutions législatives ? Aux articles de la presse spécialisée qui actualisent, presque quotidiennement, les interprétations du droit ? Aux décisions de justice qui déterminent le cadre réglementaire en vigueur ? Au sein du Département, cette question se pose également. Que faire d'une discussion autour de la machine à café ou d'une réunion avec le Directeur général des services portant toutes les deux sur les orientations que la collectivité devrait prendre ? Pour y répondre je m'intéresse à « l'environnement juridique » des membres du SCP, c'est-à-dire les espaces et objets qui participent à traduire le droit au sein de l'organisation (1.1.). J'étudie la circulation des préoccupations entre différentes arènes, à l'intérieur et à l'extérieur de la collectivité, en insistant sur le fait que ce mouvement est conditionné par ses appuis pratiques (1.2.).

## **1.1. Du Code aux articles de la presse professionnelle**

La trajectoire d'une règle juridique, de sa promulgation à son utilisation au cours de l'activité, implique sa circulation dans différents espaces à l'extérieur de l'organisation, ce que Lauren B. Edelman et Mark C. Suchman, nomment l'environnement juridique (Edelman et Suchman, 1997). Au cours de sa trajectoire, cette règle est interprétée par des « professionnels de la conformité », qui sont des acteurs ou des organisations, qui forment « un réseau d'échange d'information dans lequel circulent des conceptions relatives au sens des règles juridiques et des modèles de conformité à ces textes » (Edelman, 2011, p. 95). Ces intermédiaires ne sont pas que des personnes, mais aussi des supports matériels sur lesquels le droit circule en portant une interprétation de la règle. Ici, j'étudie moins ces professionnels, que les espaces dans lesquels ils prennent la parole.

En tant que document qui regroupe l'ensemble des textes juridiques qui concernent les marchés publics, le Code apparaît comme un support privilégié à l'activité (1.1.1.). Pour autant, sa place dans celle-ci (au cours des réunions et dans les bureaux) est relative. Il est surtout utilisé lors de changements réglementaires pour être remplacé par ses formes organisationnelles (un guide, un

---

<sup>1</sup> J. Barbot et N. Dodier invitent d'ailleurs, en conclusion de leur article, à étendre l'analyse aux « multiples arènes » qui participent à la définition des préoccupations partagées ou divergentes portant sur le procès pénal.

document-type...). Ce faisant, par l'étude de la veille juridique, je propose une cartographie des arènes du droit des marchés publics (1.1.2.).

### *1.1.1. Le Code comme support de l'activité ?*

La place donnée par les membres du SCP au Code des marchés publics permet d'illustrer la place relative de cet objet dans l'activité de production, comme source de la règle. Ce n'est pas tant un ensemble « d'instruction » qu'il faudrait étudier, mais des « actions instruites » dont le sens émerge de l'activité (Dupret, 2014, p. 80). La première fois que je vois le Code au sein du SCP c'est lorsque Daniel, ancien conseiller et acheteur, revient d'une réunion qui semble l'avoir agacé :

Daniel : « Je ne comprends pas qu'ils [i.e. les chefs de projet] ne connaissent pas le droit des marchés. Pour moi, on ne peut pas travailler dans les marchés publics sans avoir au moins lu le décret et l'ordonnance ».

Comme je suis sur le trajet de son bureau, nos regards se croisent et il me relance : « J'ai pas raison le toubib ? ». Tout en rigolant, je lui réponds : « C'est parce que t'es un ancien conseiller que tu dis ça ! Je l'ai pas encore lu ». Daniel s'esclaffe et s'installe à son bureau.

Il ouvre ses tiroirs et soulève ses dossiers. Il émet un « Ah ! » de satisfaction et agite le bras pour attirer mon attention. Lorsque je le regarde il me demande :

Daniel : « Tu le veux ? »

Moi : C'est quoi ?

Daniel : Le décret et l'ordonnance !

Moi : Non, merci, je le garde pour quand j'irai chez les conseillères.

Daniel : Bon d'accord, c'est bien que tu ailles dans leur bureau, tu verras ce n'est pas la même ambiance. Mais il faut le lire. »

(Notes de terrain, discussion avec Daniel, été 2018, six mois après le début de mon enquête)

Daniel place les textes juridiques comme socle de l'activité de rédaction des marchés publics. Il répétera régulièrement, comme d'autres de ses collègues du service, que « c'est la base » de leur travail. Pourtant, bien qu'ils soient souvent mentionnés dans les réunions et les discussions, il a fallu cet échange pour que je rencontre ces textes pour la première fois dans les bureaux du SCP. La seconde fois a eu lieu un an après, en avril 2019, lorsque le dernier Code est publié.

Alors que l'on rédige une note avec Magalie pour inviter un élu du Département à prendre la parole lors d'un salon professionnel, Léa, rédactrice, distribue aux personnes présentes un objet volumineux. Magalie en reçoit un, sourit et le pose sur son bureau. Tout en me voyant intrigué, elle répond à ma question avant que je la pose : « c'est le nouveau Code ! Tu en veux un ? », elle m'en tend un deuxième, qu'elle avait demandé pour moi.

(Notes de terrain, la distribution du nouveau Code, avril 2019)

Le Code de la commande publique est publié le 1<sup>er</sup> avril 2019. Il regroupe les différents textes qui composaient jusqu'à maintenant le cadre juridique national et européen des marchés publics

(cf. encadré n°2-1). L'impression du document a été demandée par le SCP. Il se retrouvera sur tous les bureaux du service. Au fil de la journée, les conseillères et rédactrices vont se saisir du Code. Comme un nouveau livre, certaines l'ouvrent en parcourant rapidement les pages ou ironisent sur son utilité pratique : « c'est léger pour le transporter en réunion ! ». D'autres placent des repères à l'aide de post-it sur le sommaire et des articles qu'elles utilisent régulièrement (l'allotissement, les seuils de procédure...), ou qui ont fait l'objet de modifications. Au cours des jours qui suivent, le Code se fait plus rare sur les bureaux. Il est rangé dans un tiroir, recouvert de dossiers à l'instar des documents de Daniel. Pour une rédactrice, il sert de rehausseur pour son écran. Passé la nouveauté de l'objet, celui-ci est de moins en moins le centre des discussions. Pourtant, il regroupe tous les textes nécessaires au travail d'écriture des marchés publics. Ce désintérêt s'explique par trois raisons.

*Encadré n°2-1 : Le cadre réglementaire des marchés publics*

Plusieurs sources, nationales et européennes, ont modifié les procédures, les seuils, et le domaine d'application des marchés publics. Si l'on ne prend que les textes qui visent directement les marchés publics<sup>1</sup>, depuis 2008, cela concerne : 64 décrets, 24 circulaires, 54 arrêtés, 9 ordonnances et 8 directives européennes.

Lors de mon enquête, quatre principaux textes juridiques sont mobilisés par les acteurs (dans les discussions et dans les documents des marchés). La Directive n°2014/24/UE du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014, qui porte sur l'harmonisation des pratiques de marché public sur le territoire européen en raison de la conformité de ces pratiques aux traités européens. Le préambule mentionne notamment : la circulation des marchandises, la liberté de circulation, l'égalité de traitement et la transparence. L'Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics qui appliquent les dispositions de l'ordonnance européenne.

En novembre 2018, l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre instaure ce qui est appelé le Code de la commande publique. Il regroupe « les quelque 30 textes utilisés quotidiennement par les acheteurs et les entreprises »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces données reposent sur le recensement des textes juridiques du site d'un cabinet de conseil en marché public <https://www.code-commande-publique.com/>. Un autre site internet, [marche-public.fr](http://marche-public.fr) par exemple, propose dans sa liste, en plus de ces textes, ceux qui concernent le fonctionnement des collectivités et des différents secteurs économiques.

<sup>2</sup> Cf. <https://www.economie.gouv.fr/code-commande-publique#>

La première raison qui explique le désintérêt pour le Code est l'instabilité des textes au format papier. Après la première version du Ministère, d'autres ont suivi, avec des corrections sur des phrases ambiguës et des erreurs de renvoi des articles du Code. Si bien que la version imprimée initialement n'était plus à jour. La deuxième raison concerne la diversité des formes du Code. Kevin me partage par exemple une copie du Code commentée qu'il utilise. Cette version numérique intègre autant le Code en tant que tel que la jurisprudence qui lui est associée au fil des décisions de justice. Le document est édité et actualisé par un maître de conférences en droit<sup>1</sup>. Une autre version du Code éditée par la revue spécialisée dans les travaux publics *Le Moniteur* était aussi partagée par e-mail. Le recours à ces versions numériques, comme le propose Légifrance<sup>2</sup>, représente des formes plus adaptées aux évolutions du droit, et au travail d'écriture, qu'un document papier. La troisième raison est que le nouveau Code réorganise le référencement des articles. Ces derniers ne correspondent plus à ceux inscrits sur les documents-types de la collectivité. Ainsi, ce nouveau référencement a des conséquences sur les échanges entre les membres du SCP et avec les services opérationnels. Les premières semaines qui suivent l'instauration du nouveau Code, les références communes doivent s'aligner. Pour cela, la première version papier du Code est accompagnée d'un e-mail qui contient une table de concordance. Elle permet de traduire l'ancienne classification avec la nouvelle (cf. figure n°2-1). Ce document est proposé en annexe sur le site Légifrance. C'est une conseillère qui l'a partagé à ses collègues du SCP. Il faut attendre plusieurs semaines pour que l'ensemble des documents-types intègre ces nouvelles références et que ces derniers se diffusent au sein de l'organisation<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il est disponible sur son site internet *Jus Clinicum* où il propose des formations payantes sur les marchés publics.

<sup>2</sup> Légifrance est un site internet de diffusion des textes de droit des différentes institutions françaises. Cf. <https://www.legifrance.gouv.fr/>

<sup>3</sup> Cela sera l'occasion pour le SCP d'harmoniser ses documents et d'opposer aux documents « locaux » ces nouvelles versions. Il n'y aura qu'une réunion de service du SCP, de deux heures, sur ces changements. Cependant, elle se conclut par le fait d'attendre les versions consolidées du Code et la modification des pièces-types pour considérer l'impact du code sur l'activité de la collectivité.

*Figure n°2-1 : Table de concordance des articles avec le nouveau Code de 2019*

<b>Nouvelle réf.</b>	<b>Texte</b>	<b>Ancienne réf.</b>
L. 1100-1	Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession	art. 7
	Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics	art. 7
abrogé	Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession	art. 4, alinéa 2
	Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics	art. 3
	Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession	art. 3
L. 1110-1	Nouvel article	

Source : Extrait de l'annexe du Code des marchés publics diffusée par e-mail au sein du SCP.

Lecture : La première colonne indique les nouvelles références du code de 2019. La seconde les textes auxquels elles appartiennent. La troisième, fait le lien avec les anciennes références utilisées jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2019.

Le Code des marchés publics ne résiste pas aux modalités pratiques de l'activité. Les membres du SCP lui préfèrent ses différentes traductions internes, mais aussi celles réalisées par d'autres organisations, comme la revue professionnelle *Le Moniteur*. Afin de saisir la multiplicité des arènes du droit des marchés publics, j'étudie la veille juridique du Département qui regroupe les préoccupations et acteurs qui s'expriment sur ce dispositif dans différentes arènes.

### *1.1.2. La presse professionnelle, principale source du droit au conseil Départemental*

En faisant de la veille juridique le point de départ de mon analyse, je me distingue des travaux qui se focalisent exclusivement sur certaines sources du droit. Ainsi, Ronan Le Velly mobilise un corpus « d'une cinquantaine de guides pratiques et de commentaires juridiques » (Le Velly, 2022, p. 175) constitué sur la base de l'observatoire économique de la commande publique<sup>1</sup>, et sur une recherche par mots clés dans les revues comme *La Gazette des communes* et *Le Moniteur*. Il analyse l'intégration des objectifs de développement durable dans le droit de la commande publique et ses conséquences sur le principe de concurrence pour « comprendre comment le droit structure l'espace des actions possibles mais aussi ce que les professionnels nomment souvent l'« esprit du droit » (p. 173). Thierry Kirat et Frédéric Marty proposent dans une approche d'économie du droit d'analyser les marchés publics à partir d'un corpus composé des décisions du Conseil d'État entre 1964 et 2001. Ce corpus permet aux auteurs de montrer « l'enracinement

<sup>1</sup> Cet observatoire fait partie de la Direction des affaires juridiques (DAJ) du Ministère de l'Économie et des Finances.

profond de la régulation de l'exécution des marchés publics et des délégations de service public dans les documents constitutifs du contrat. » (Kirat et Marty, 2006, p. 112). Enfin, Hélène Lemesle étudie dans une approche socio-historique les débats de l'Assemblée nationale après la Révolution française. En s'appuyant sur une analyse qualitative des archives, l'autrice retrace la construction historique de la constitution d'une réglementation unique sur le territoire français (Lemesle, 2010). Ces trois approches montrent la variété des arènes où le droit est explicité : l'Assemblée nationale, le Conseil d'Etat, la presse, les services du Ministère.

L'étude de la veille juridique défend une autre approche. Grâce à l'extraction des sources mobilisées dans la veille juridique (cf. encadré n°2-2), j'ai pu identifier la variété des acteurs qui constituent les arènes du droit des marchés publics. Le terme d'« acteur » fait référence ici à des organisations qui expriment des jugements sur le dispositif des marchés publics. Ces jugements sont diffusés par l'intermédiaire de formes variées : des guides, des fiches pratiques, des commentaires d'arrêt, des décisions de justices, des rapports d'expertise.

*Encadré n°2-2: Analyse qualitative de la veille juridique par le logiciel Iramuteq*

La veille juridique est envoyée par e-mail aux agents de la collectivité qui en font la demande. Tout au long de l'enquête, j'ai reçu 97 documents entre 2018 et 2021, répartis comme suit : 2018 n=26, 2019 n=30, 2020 n=24, 2021 n=17. Ces documents sont composés au total de 200 439 mots, en moyenne cela représente 2066 mots par textes.

Le logiciel Iramuteq permet d'analyser les segments de texte (cf. annexe n°5). Il propose une analyse de récurrences de mots (nuages de mots, tableaux d'effectifs...) et d'identifier des régimes lexicaux par la méthode de Reinert (Reinert, 1990). Pour cela le logiciel fonctionne notamment par lemmatisation : sur la base d'un dictionnaire, il regroupe des mots en fonction de leur racine à l'infinitif pour les verbes, au singulier masculin pour les adjectifs et au singulier pour les noms.

Si Iramuteq propose un « arbre » des régimes lexicaux, il n'en fournit pour autant pas l'explication et l'analyse. C'est bien la mise en relation de ces données avec d'autres, notamment celles obtenues par l'ethnographie, qui me permet de comprendre ces registres lexicaux.

Ces « lettres » de la veille juridique (N=95) synthétisent l'actualité relative aux marchés publics pour les membres de l'organisation. Toutes les semaines, les membres du SCP reçoivent par e-mail un document au format pdf qui recense, sur trois pages environ, « l'actu des marchés

publics ». Il est composé de quatre catégories : la jurisprudence, les articles de presse, les documents (comme des guides ou des rapports), et les publications du Journal Officiel de la République Française (JORF)<sup>1</sup>.

Je distingue ici la source d'une information, qui est précisée en dessous d'un extrait de texte, généralement par un hyperlien, de l'occurrence d'un mot dans les extraits. Ainsi, si un décret est mobilisé par un guide de la DAJ par exemple, le texte juridique n'est pas considéré comme une source<sup>2</sup>. Il n'est donc pas comptabilisé en tant que tel, dans la mesure où l'objet de l'article est de commenter, autrement dit de porter un jugement, sur une partie ou l'intégralité d'un texte de droit. Au sein de cette cartographie, certes limitée à l'organisation étudiée, j'ai classé les sources selon quatre catégories : la presse, les organisations judiciaires, les organisations publiques et les textes juridiques (cf. tableau n°2-1). Le principal résultat est la place prépondérante des organisations de la presse spécialisée dans la veille juridique (52,29 %).

Tableau n°2-1 : Les catégories de la veille juridique

	Presse	Organisations judiciaires	Organisations publiques	Textes juridiques	Total
Effectif	1073	490	252	237	2052
Part dans l'ensemble des sources (%)	52,29	23,88	12,28	11,55	100

Source : Extraction des références utilisées dans la veille juridique du Département entre 2018 et 2021.

Lecture : Entre 2018 et 2021, 52,29 % des sources mobilisées dans la veille juridique appartiennent à la catégorie Presse.

La répartition de ces sources montre la place minoritaire (11,55 %) des textes juridiques de la commande publique (décrets, ordonnances, JORF, JOUE) et la surreprésentation de la presse (52,29 %) qui regroupe autant la presse spécialisée (*Le Moniteur, La Gazette des communes, la Semaine juridique...*) que la presse généraliste (*Le Monde, le Figaro, les Échos, la Croix*). Les organisations judiciaires sont la deuxième source d'information (23,88 %). Leurs décisions dans la résolution des conflits constituent la jurisprudence en matière de commande publique. Ainsi, la Cour Administrative d'Appel représente 56,33% des références de cette catégorie. Les

<sup>1</sup> Ce journal publie les ordonnances, les lois, les déclarations officielles et les publications légales.

<sup>2</sup> Cela explique l'absence du Code de la commande publique comme source d'information, malgré sa création en avril 2019. Il apparaît 196 fois dans l'ensemble des extraits de la veille juridique (sur 200 439 mots - 0,0009%), mais jamais explicitement comme référence par un hyperlien ou en-dessous d'un extrait de texte.

organisations publiques, qui regroupent notamment les institutions politiques (l'Assemblée nationale, le Sénat, les ministères et leurs directions comme la Direction des affaires juridiques<sup>1</sup>) et des organismes d'expertise (l'INSEE, la Cour des Comptes, la Commission d'accès aux documents administratifs) représentent 12,28 % des sources de la veille juridique. La part importante de la Presse dans la veille en fait un moyen de diffusion de l'information et un espace de discussion privilégié. Cependant, les vingt revues de la catégorie Presse ne participent pas au même niveau à la structuration de l'environnement juridique du dispositif des marchés publics (cf. tableau n°2-2).

---

<sup>1</sup> La DAJ est rattachée au Ministère de l'Économie et des Finances. Elle est la plus citée de la catégorie « organisation publique » : 4,63% de l'ensemble des sources et 37,70 % des références de sa catégorie. La DAJ participe à l'élaboration du cadre juridique des marchés publics. Elle a un rôle d'expertise et d'accompagnement dans la mise en œuvre de celle-ci : elle édite les principaux guides nationaux et dispose d'un service qui répond aux questions des organisations publiques relatives à l'application du Code dans leurs marchés.

Tableau n°2-2: Répartition des revues qui apparaissent dans la veille juridique entre 2018 et 2021

	Le Moniteur	La Gazette des communes	La Semaine Juridique	Revue des marchés publics	Contrats publics	Localtis – la banque des territoires	Actualité Juridique du Droit Administratif (AJDA)	La lettre du cadre territorial	Sites divers de cabinet avocat	Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)	Techni.cite	Contrat et marchés publics	Le Monde	Les Échos	Flash hebdo L'information des Départements	L'Ordre des architectes	Horizons publics	Le Figaro	La Croix
<b>Effectif</b>	285	188	172	79	71	66	37	37	32	30	27	18	9	8	4	4	3	2	1
<b>Part dans l'ensemble des sources (%)</b>	13,75	9,07	8,3	3,81	3,43	3,19	1,79	1,79	1,54	1,45	1,3	0,87	0,43	0,39	0,19	0,19	0,14	0,10	0,05
<b>Part dans la catégorie (%)</b>	26,56	17,52	16,03	7,36	6,62	6,15	3,45	3,45	2,98	2,80	2,52	1,68	0,84	0,75	0,37	0,37	0,28	0,19	0,09

Source : Thomas Forte

Lecture : Entre 2018 et 2021, Le Moniteur représente 13,75 % des sources mobilisées dans la veille juridique. Cette même revue représente 26.56 % des sources de la catégorie « Presse ».

La revue *Le Moniteur* est la principale source d'information (13,75 %). Cette revue est spécialisée dans les travaux publics. Avec la Cour Administrative d'Appel (13,45 %), deuxième source la plus citée, elles comptabilisent autant de références que l'ensemble des organisations publiques réunies (12,28 %). La *Gazette des Communes* est la deuxième revue la plus citée, et la troisième source de la veille juridique (9,07 %). Contrairement au *Moniteur*, c'est une revue généraliste sur la fonction publique territoriale. Dans leurs articles, se mêlent des analyses de texte juridique par des avocats, des entretiens de fonctionnaires territoriaux ou d'État et de directeurs d'entreprise, avec des présentations d'innovation technique dans les marchés publics (organisation particulière d'un service, technologie de construction innovante, utilisation d'un critère...). La place de ces deux revues ne se limite pas aux articles qu'elles produisent quotidiennement sur les marchés publics. Elles interviennent également dans l'organisation d'événements qui participent à la structuration d'un réseau entre professionnels de la conformité.

En effet, très vite pendant l'enquête, ces revues sont mentionnées par les acteurs, qu'ils soient des acteurs économiques ou des membres du SCP et des services opérationnels. J'ai pu également retrouver des exemplaires dans les salles d'attente des entreprises, des Chambres de commerce, des Fédérations professionnelles et sur les bureaux des membres du Département. Ces revues proposent des formations lors de salons professionnels, qu'elles organisent ou financent, ainsi que des conférences-débats, qui peuvent se dérouler directement dans les locaux d'une collectivité, comme c'était le cas, une fois par an, dans le Département étudié. Lionel a présenté la mise en place de la fonction achat au SCP dans un article de la revue *Le Moniteur*, il a aussi participé à une conférence organisée par *La Gazette des Communes*<sup>1</sup>.

La presse spécialisée ne propose pas uniquement un savoir technique et juridique sur les marchés publics, elle sature cet espace par la publication quotidienne d'articles payants dans ses revues numériques ou papiers<sup>2</sup>. Ce qui n'est pas le cas d'autres catégories, dont l'information est gratuite, mais moins récurrente. Elle participe aussi directement à la

---

<sup>1</sup> Il est le seul du SCP à participer à ces revues. En tant qu'acheteur, il souhaite rendre visible l'action du Département auprès des entreprises. Ses entretiens avec la presse spécialisée ou ses interventions lors des conférences sont des moyens d'y arriver.

<sup>2</sup> Par exemple, la *Gazette des Communes* indique que 95 % de son site est réservé aux organisations et personnes qui payent l'abonnement. Au sein du SCP, un code d'accès partagé est à disposition afin de pouvoir consulter ces revues. Le SCP reçoit directement les exemplaires du *Moniteur* en version papier.

construction d'espace de rencontre et en banalisant leur présence, elle « s'impose comme un interlocuteur qui compte » (Cadiou, 2016, p. 37) dans les arènes du droit des marchés publics. Cela se vérifie d'autant plus lorsque l'on considère les organisations auxquelles ces revues appartiennent. Par le prisme de la veille juridique, le marché économique de la presse spécialisée semble être composé de plusieurs revues distinctes. Cependant, elles sont concentrées au sein du groupe Infopro Digital qui représente 53,66 % des revues de la catégorie Presse et 29,63 % de l'ensemble des références citées<sup>1</sup>.

Enfin, dans la catégorie Presse, toutes les revues n'ont pas la même spécificité. Les revues comme *l'Actualité Juridique du Droit Administratif* (AJDA – 1,79 %) et *l'Actualité Juridique des Collectivités Territoriales* (AJCT – 1,45 %), *La semaine Juridique* (8,3 %) et *Contrats et Marchés Publics* (0,87 %) proposent des analyses de textes juridiques par des juristes en droit administratif universitaires et membres de juridictions administratives. Ce sont des revues scientifiques qui participent à la constitution de la doctrine juridique comme science (Chevallier, 2002). Ces revues appartiennent à deux groupes : *Dalloz* (AJDA, AJCT), qui représente 3,27 % de l'ensemble des références et 6,24 % de la catégorie Presse ; *LexisNexis* (*La Semaine Juridique et Contrats et Marchés Publics*), qui représente 9,30 % de l'ensemble des références et 17,71 % de la catégorie Presse. Ces deux groupes sont bien ancrés dans le quotidien des professionnels du droit. Le premier édite également les Codes du droit français au format papier. Le second propose des solutions techniques au travail du droit : base de données des décisions de justice, logiciel d'écriture d'acte juridique et de gestion de cabinets d'avocat.

L'analyse des sources du droit à partir de la veille juridique du conseil Départemental permet de caractériser les arènes où les préoccupations liées aux marchés publics circulent et sont explicitées. Elles se concentrent sur les organisations qui produisent et diffusent des connaissances au niveau national. Les formes sur lesquelles s'appuient ces connaissances peuvent varier (un article de presse, un commentaire d'arrêt, un texte juridique, un guide...). Ces organisations s'impliquent également dans la constitution d'espace de rencontre entre les acteurs économiques et les producteurs de marché public. Après l'analyse et

---

<sup>1</sup> Infopro Digital ne limite pas son activité aux marchés publics. C'est un groupe qui intervient dans l'industrie, la distribution, l'automobile et les assurances. La presse spécialisée est une partie de son activité qui est tournée vers l'animation des réseaux d'activité, « B to B » *business to business*. Cela implique l'organisation de salons professionnels, la collecte et la distribution d'information (évolution de prix, changements réglementaires, logiciels d'aide à la décision...).

l'identification des acteurs de l'environnement juridique, je vais dans une troisième partie m'intéresser aux discours qui sont mobilisés dans ces espaces. En plus de représenter des registres de jugements mobilisables par les acteurs, ces registres lexicaux portent sur des pratiques particulières (l'achat, la sélection des offres, la gestion des relations entre donneur d'ordre et attributaire...) et redéfinissent de manière spécifique ce à quoi le terme de marché public renvoie.

## **1.2. Le répertoire normatif des marchés publics**

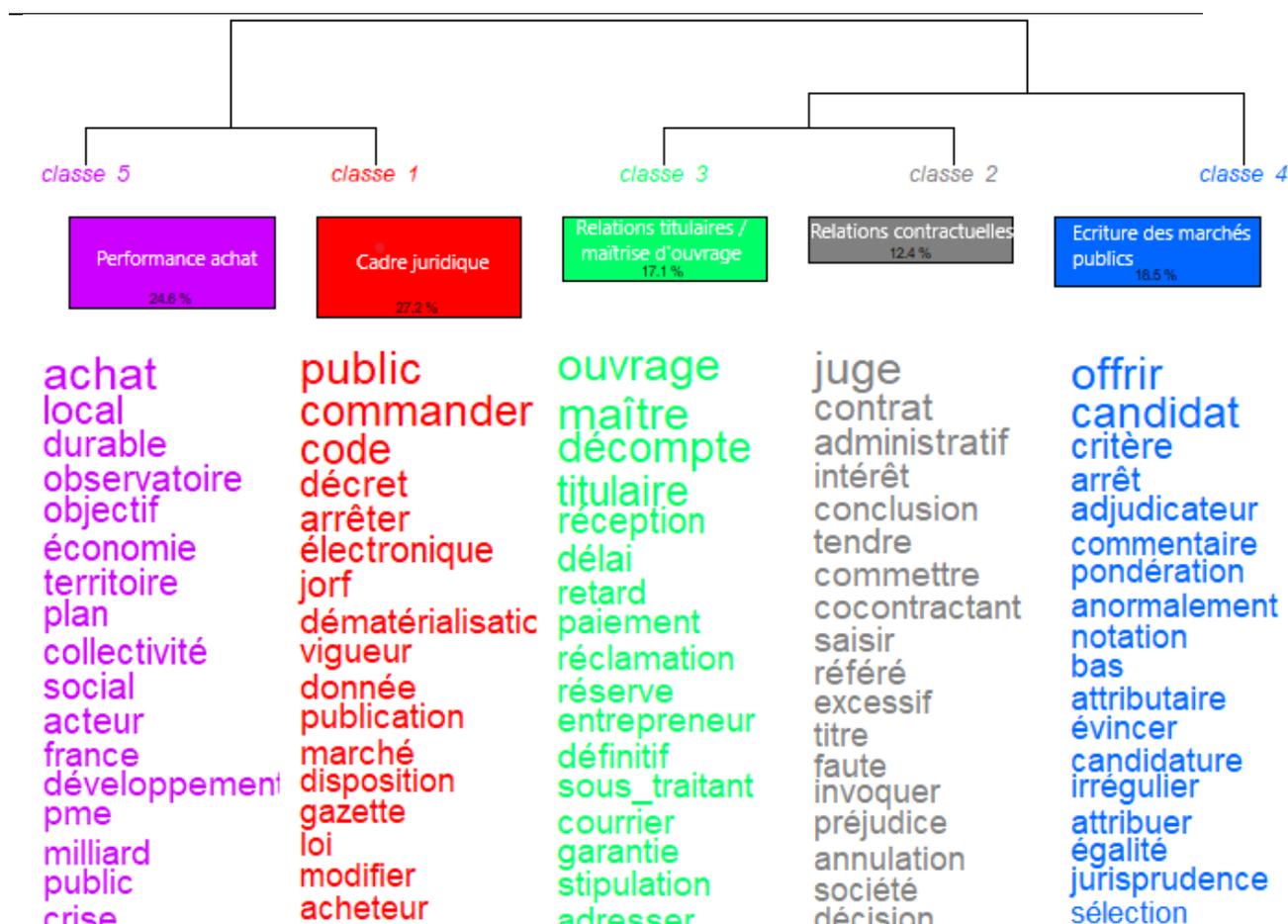
La veille juridique permet de déterminer les arènes qui définissent les préoccupations de l'activité de production d'un marché public. La presse spécialisée y joue un rôle central. L'analyse des 2 056 références de la veille juridique, entre 2018 et 2021, permet de spécifier ces préoccupations comme des répertoires normatifs (1.2.1.) c'est-à-dire des socles communs au dispositif des marchés publics qui permettent l'énonciation de jugement. Au-delà d'une interprétation de la règle, ces acteurs proposent des recommandations sur le fonctionnement des marchés publics et les objectifs qu'il doit remplir (1.2.2.).

### *1.2.1. Les cinq « classes » de la veille juridique*

La composition de l'environnement juridique du Département permet d'identifier les principaux acteurs qui sont susceptibles de s'exprimer sur les marchés publics. Cependant cela ne permet pas de comprendre d'une part quels sont ces jugements et, et d'autre part comment sont caractérisés les marchés publics par ces acteurs, les préoccupations qu'ils soulèvent. L'analyse des extraits intégrés à la veille juridique permet d'identifier le répertoire normatif, qui regroupe les registres lexicaux qui sont mobilisés.

Les lettres de la veille juridique sont composées de cinq registres lexicaux, que le logiciel Iramuteq nomme « classe ». Ces classes sont organisées au sein d'un « arbre » qui représente le répertoire normatif et qui structure les registres entre eux (cf. figure n°2-2). J'ai nommé ces derniers comme suit : le cadre juridique (classe 1), les relations contractuelles (Classe 2), les relations entre le titulaire et le maître d'ouvrage (Classe 3), l'écriture des marchés publics (Classe 4), et la performance achat (classe 5).

Figure n°2-2 : Les cinq classes issues de la veille juridique



Source : Thomas Forte

Lecture : Le dendrogramme représente la distribution des formes lexicales de la veille juridique (entre 2018 et 2021) en cinq classes. La classe n°5 regroupe 24.6% de ces formes lexicales identifiées par le logiciel Iramuteq.

Base de données : Les 97 textes de la veille juridique représentent 8092 formes lexicales, 200 439 occurrences et 3204 mots qui n'apparaissent qu'une seule fois dans le corpus.

La structuration de l'arbre divise les classes en deux branches principales. D'un côté se trouvent les classes 1 et 5, de l'autre les classes 2, 3 et 4. Les deux premières classes se distinguent des autres dans la mesure où elles renvoient aux deux principaux registres généralement mobilisés lorsqu'il est question de marchés publics : la performance achat (classe 5) et le cadre juridique (classe 1). L'épaisseur des cadres est liée aux pourcentages que les classes représentent dans la totalité du corpus. Ainsi, les deux classes 1 et 5 réunissent 51,8 % du corpus de textes.

On retrouve dans la classe 5 des expressions qui renvoient à des objectifs spécifiques que les marchés publics doivent atteindre : le *développement économique*<sup>1</sup>, le *développement durable*, le *social* (comme l'insertion). Les expressions comme *observatoire* et *plan* renvoient à un contrôle et une planification du processus achat qui se réalise à différentes échelles (*territoire, local, France, collectivité*). Il n'y a, dans cette classe, aucune référence au droit (aux textes, aux organisations, aux acteurs), contrairement à la classe 1 qui liste l'ensemble des textes juridiques qui encadrent par des *dispositions* les marchés publics (*Code de la commande publique, décret, arrêté, loi, Jorf*<sup>2</sup>).

Ces deux registres se retrouvent généralement dans les analyses qui portent sur l'évolution des textes juridiques des marchés publics. Ronan Le Velly montre par exemple que l'intégration de l'objectif de développement durable a été un « aiguillon » (Le Velly, op cit, p. 182) qui a permis le passage d'une « commande publique neutre à une commande publique comme levier » (p. 179). Dans son analyse, l'auteur souligne que si dans les années 1990 les marchés publics sont considérés comme « neutres », c'est à partir des années 2000 que les discours sur l'achat public attachent des objectifs politiques à ces dispositifs (l'insertion, le développement des territoires). Pour autant, le rapport entre le droit et les objectifs politiques des marchés publics était présent dès la Révolution. Comme le montre Hélène Lemesle, les dépenses par l'intermédiaire de marchés publics s'inscrivent dans une volonté de contrôle des finances publiques lors de la période de la Révolution de Juillet en 1830 (Lemesle, op cit.). Par ailleurs, les travaux en histoire éclairent le rôle des intendants, agents royaux, qui imposent auprès des provinces de nouvelles pratiques, qui relèvent de « l'achat », comme l'adjudication (la mise en concurrence) et l'intégration des besoins territoriaux (les besoins en infrastructures, le développement économique local...). Contrairement aux maires et échevins (magistrat chargé de la justice et de la police) qui se tournaient davantage vers le gré à gré ou la régie<sup>3</sup> (Condette-Marcant, 2014).

---

<sup>1</sup> Dans cette partie, les mots en italique font références à ceux utilisés dans les différentes classes du répertoire normatif.

<sup>2</sup> Le logiciel Iramuteq réalise un processus de lemmatisation qui transforme des expressions en une forme standard. Ainsi *Commander* fait référence à la Commande, *arrêter* à un arrêté.

<sup>3</sup> Ces deux procédures ne reposent pas sur une mise en concurrence d'acteurs économiques. La première correspond au devis, la seconde correspond à des prestations réalisées directement par le personnel de l'organisation d'où provient le besoin. Par exemple, une route construite par des fonctionnaires du Département.

Cette perspective historique n'implique pas de considérer les pratiques d'aujourd'hui et celles du 19<sup>e</sup> siècle comme comparables, mais de considérer que le droit de la commande publique n'a jamais été neutre. Ce qui est appelé aujourd'hui la « fonction achat » et le « droit », qui sont représentés respectivement par la Classe 1 et 5, ne doivent pas se comprendre comme une dichotomie stricte, entre d'un côté le droit, neutre, comme un ensemble de règles à suivre et de l'autre son appropriation caractérisée par l'attachement de finalités particulières. La distinction entre les deux, doit être comprise dans la capacité du registre de la performance achat à fonder sa légitimité et son discours sur un lexique qui met à distance celui du droit<sup>1</sup>, malgré le fait que les pratiques d'achat, comme le *sourcing*, les négociations et les relations avec les acteurs économiques, reposent sur un cadre juridique, notamment pénal.

Une deuxième branche principale réunit les trois autres classes. Celle-ci est aussi divisée en deux. Sur une branche, les classes 2 et 3 font référence à l'exécution des marchés publics, selon deux modalités : les relations entre le titulaire et le maître d'ouvrage (Classe 3) et les relations contractuelles (Classe 2). La Classe 3 renvoie à des procédures administratives de gestion, prévues par le droit tout au long de l'exécution d'un marché : *adresser des courriers* pour formaliser les échanges, émettre des *réserves* à la *réception* de la prestation, la gestion des *délais* ou des *retards* notamment par des *garanties* comme des pénalités, et le *paiement* du *titulaire* et des *sous-traitants* dans des *délais* prévus par le marché. La Classe 2 aborde ces interactions en renvoyant celles-ci à leur nature contractuelle (*contrat*) entre des *cocontractants* pour laquelle le *juge* peut être *saisi*. Elles sont qualifiées en droit (*la faute, le préjudice, commettre, référé, annulation*), alors que dans la Classe 3 ces relations s'intègrent dans la gestion administrative (*courrier, réclamation*).

L'articulation de ces deux classes permet de caractériser la fragilité des relations entre les titulaires d'un marché public et les donneurs d'ordre, qui ne se résument pas au cadre contractuel (Macaulay, 1963). Comme l'ont montré les recherches en sociologie économique, les relations marchandes sont caractérisées par leur fragilité et l'incertitude des intentions des acteurs engagés dans cette relation (Chantelat 2002; Surubaru 2014). Les deux registres lexicaux représentent deux types d'intervention : le contentieux, les procédures définies dans les textes de loi (comme les délais de paiement, les formes d'échange entre les

---

<sup>1</sup> Je développe cette mise à distance, et la politique achat, dans le chapitre 5.

acteurs) et celles plus spécifiques aux fonctionnements des organisations et de leurs pratiques.

La dernière branche (Classe 4), reliée à la Classe 2 et 3, mais indépendante dans l'arbre du dendrogramme, renvoie également à la mise en œuvre du cadre auquel fait référence les classes 1 et 5. Cependant, contrairement aux classes de la relation marchande, la classe 4 porte sur l'écriture des marchés publics, notamment le processus de *sélection*. Celle-ci concerne des *candidats* et des *attributaires* qui proposent les offres (*offrir*). Sur la base de *critères* (*notation, commentaires et pondération*), ces offres peuvent être *évincées, attribuées*, considérées comme *irrégulières* et *anormalement basses* par le *pouvoir adjudicateur*<sup>1</sup>. Les termes *arrêts* et *jurisprudence* souligne la place des décisions des tribunaux dans la signification de ces pratiques de sélection. En appartenant à la même branche, les Classes 2, 3 et 4 illustrent le processus d'endogénéité du droit où des pratiques circulent entre des décisions de justice et des pratiques organisationnelles dans l'activité de production (Classe 4) et d'exécution (Classe 2 et 3) des marchés publics.

La représentation graphique du dendrogramme permet de distinguer des registres lexicaux mobilisés dans la veille juridique. Ils ont leur spécificité, par exemple des termes du tribunal administratif (*référé, faute, préjudice*) ou de la performance achat (*développement, plan, objectifs*). Pour autant, il est question dans ces classes, d'une part du même dispositif : le marché public, et d'autre part des acteurs concernés directement par ce dispositif.

### 1.2.2. Des formes de coordination spécifique

La comparaison des mots mobilisés pour faire référence au marché public et à ces acteurs permet d'identifier des formes lexicales spécifiques à différents registres de coordination (cf. tableau n°2-3). L'analyse des lettres de la veille permet de caractériser les acteurs qui s'expriment sur les marchés publics et les registres lexicaux nationaux qui interviennent dans l'énonciation de jugements. Ces registres ne nous disent pas la même chose sur les marchés publics et les acteurs qui interviennent, mais ils participent à une représentation commune

---

<sup>1</sup> Je montre dans le chapitre 3 ce que représente le choix des critères pour les acteurs économiques, le SCP et les chefs de projet.

du dispositif. Ils représentent les formes d'engagements spécifiques qui permettent aux acteurs de se coordonner au sein de ce dispositif (Thévenot, 2019).

Tableau n°2-3: Les formes lexicales de la coordination

	Classe 1 du cadre juridique	Classe 2 de la relation contractuelle	Classe 3 de la relation entre titulaire et Maître d'ouvrage	Classe 4 du processus de sélection	Classe 5 de la performance achat
Marché public	Marché public	Contrat	Paiement / délai / réception	Candidature / offre	Achat public
Acteurs	Acheteur*	cocontractant	Maître d'ouvrage / titulaire / entrepreneur / sous-traitant	Candidat / pouvoir adjudicateur	Acteur / PME

*Lecture : Pour faire référence au dispositif des marchés publics, la Classe 2 utilise le terme « contrat », alors que la Classe 5 utilise le terme « achat public ». Pour faire référence aux acteurs du dispositif, la Classe 3 fait référence aux « titulaires », « maître d'ouvrage », alors que la Classe 2 utilise le terme de « cocontractant ».*

*\* Le terme acheteur renvoie à celui « d'acheteur public » que l'on retrouve dans les textes juridiques, et non à la profession. Il est synonyme de pouvoir adjudicateur, une organisation qui est à l'initiative d'un marché public.*

Pour que les acteurs puissent être des *cocontractants*, le marché public doit être considéré comme un *contrat*. La sélection des offres considère les acteurs économiques comme des *candidats*. Les lignes du tableau vont de pair et distinguent un langage spécifique de coordination. Or, ce répertoire de la coordination ne doit pas être considéré comme des registres discriminant les uns des autres, qui s'imposent ou que les acteurs mobilisent et pour lesquels ils s'engagent, soit de manière stratégique, soit de manière distincte. Au contraire, et l'arbre des classes l'illustre, ce sont bien des registres lexicaux qui s'entremêlent dans les articles de la presse spécialisée, les guides des services des Ministères ou dans les textes de droit.

Par ailleurs, le droit en tant que tel n'est ni un régime lexical particulier et ne relève pas d'acteurs spécifiques. Il est transversal. Ce faisant, il paraît difficile de considérer *certain*s acteurs de l'environnement juridique et *certain*s discours comme relevant du droit. Cela montre au contraire le pluralisme juridique, entendu comme une pluralité d'acteurs et de discours qui participent à définir le sens de la règle et les manières de considérer ces engagements multiples. Je me distingue du pluralisme juridique qui considère que cette

transversalité implique la constitution d'ordre juridique où les règles qui cadrent les situations ne correspondent qu'à des règles exclusivement juridiques. Dans cette perspective, toutes les règles sont considérées comme du droit : « le paradigme du pluralisme juridique suppose que l'on n'entend pas ramener toute la réalité du droit à l'existence d'un seul ordre juridique » (Belley, 2005, p. 293). L'analyse porte sur la constitution de ces ordres et leurs articulations dans l'activité. Cette perspective laisse de côté les autres règles qui interviennent et les pratiques nécessaires pour qu'une règle soit effectivement considérée comme du droit par les personnes concernées.

Les lettres de la veille juridique montrent leurs limites lorsqu'il est question de comprendre comment ces registres s'articulent entre eux et quelles sont leurs places au sein du conseil Départemental. Il est difficile de conclure que les préoccupations formulées au sein de ces arènes juridiques, comme représenté dans cette partie, ont des effets directs sur le conseil Départemental. En effet, les conseillères, les rédactrices et les acheteurs les lisent rarement. En hiver 2018, une réunion est organisée à la suite d'une réorganisation plus générale du fonctionnement du SCP. Elle a pour ordre du jour « la réflexion sur le fonctionnement du SCP pour assurer la veille juridique ». Lors de la réunion, Béatrice, rédactrice, Damien et Allison, conseiller·ères et Nolwenn, cheffe de service adjointe du SCP, sont amenées à se positionner sur la place de la veille juridique. Paul, du service des ressources humaines est chargé de mener une réflexion sur les pratiques du SCP. Il demande aux conseillères comment fonctionne la veille :

Damien : « Il n'y a pas de fonctionnement partagé. La documentation envoie la lettre les vendredis, mais sinon chacun fait de son côté ses recherches en fonction des dossiers. On partage rarement.

Allison : Oui, et on n'a pas le temps de la lire. »

(Notes de terrain, réunion de réorganisation du SCP sur la veille juridique, 2018)

Lors de cette réunion, Nolwenn précise que cette activité est centrale pour le SCP, puisqu'elle permet de se tenir à jour des évolutions du droit « quasi quotidiennement ». Si Béatrice partage les constats de ses collègues, elle insiste cependant sur sa place de rédactrice au sein du SCP. Elle souligne que « avant, les conseillers traduisaient la documentation aux autres agents » et que « ça prenait la forme d'un cours magistral où on attend de recevoir », mais que maintenant, avec l'expérience, les rédactrices faisaient elles aussi leurs veilles et qu'il faudrait « nous incorporer ». Elle illustre cela en soulignant avoir été la seule rédactrice invitée à cette réunion, alors que toutes les conseillères étaient invitées.

Aux différentes pratiques de la veille juridique, s'ajoute les difficultés de s'approprier et mettre en pratique les informations qu'elle permet d'acquérir. Dans le compte rendu d'une autre réunion sur la veille juridique, à laquelle je n'ai pas participé, le temps nécessaire à sa lecture a été évalué à une demi-journée<sup>1</sup>. Par ailleurs, d'autres tâches découlent du temps de lecture : la mise à jour des documents-types, la vérification de l'information, la réflexion sur son application, identifier un dossier pour lequel la conseillère peut utiliser la nouvelle information ou pratique et sa validation par la hiérarchie. Pour ces raisons, la veille juridique ne sera pas formalisée par une procédure particulière au SCP et reposera sur une utilisation située. Autrement dit, ce sont les dossiers qui pourront amener les personnes à consulter les lettres de la veille juridique ou d'autres sources au cours de l'activité (par exemple le DCE d'une autre collectivité).

Les acteurs et les registres lexicaux de l'environnement juridique forment des arènes dans lesquelles l'activité des membres du conseil Départemental s'inscrit. Pour autant ils ne s'imposent pas comme des ressources ou des contraintes de manière mécanique, l'existence de la veille dans la collectivité n'implique pas qu'elle soit utilisée par ses membres. À l'instar de Michèle Lamont et Laurent Thévenot, la présence de ce répertoire de jugement des pratiques doit être analysé par rapport aux moyens par lesquels il est rendu disponible aux individus et comment ils se l'approprient (Lamont et Thévenot, 2000). Pour ces auteurs, la constitution de ce répertoire relève de principes plus généraux constitutifs de la société, comme la performance, la justice, le bien commun. Or, cette montée en généralité tend à « surestimer la capacité de chacun d'entre eux à produire un monde cohérent de jugements » (Barbot et Dodier 2016, p. 435).

Pour comprendre les appuis sur lesquels un répertoire normatif est partagé et comment celui-ci est approprié par les membres du conseil Départemental, l'enquête n'identifie pas de principes généraux, mais identifie, au sein de l'organisation, deux attentes normatives qui participent à construire et à maintenir la cohérence de ces répertoires normatifs : la sécurité juridique et l'opérationnalité. Dans la partie suivante j'analyse comment ces deux attentes normatives sont mobilisées au cours de l'activité au sein de plusieurs instances qui participent à la production d'un marché public.

---

<sup>1</sup> La réunion a fait l'objet d'un compte rendu disponible sur l'intranet du SCP.

## 2. D'une abstraction à ses modalités pratiques, le processus de justification

En prenant l'exemple du droit, où les formes d'abstractions sont importantes et soutiennent le raisonnement par syllogisme, John Dewey défend l'idée que les abstractions, dans n'importe quel domaine d'activité, sont des formes stabilisées de raisonnement logique (*logical method*). Ces abstractions représentent des outils justifiés par les possibilités qu'elles peuvent accomplir. Or, elles ne vont de soi que dans la mesure où elles sont des hypothèses qui sont « testées par la manière dont elles fonctionnent dans l'application à des situations concrètes » (Dewey, 1924, p. 26 je traduis). La justification, comme processus où les acteurs évaluent, défendent, leurs pratiques par rapport à d'autres, permet de lier l'abstraction à ses modalités pratiques.

Je m'intéresse dans cette partie au « mouvement critique » (Dodier, 2005) par lequel une attente normative devient un énoncé, une règle, qui porte sur des pratiques particulières pour les acteurs. La variété de ces énoncés, leur complétude ou leur antagonisme avec d'autres permet de saisir les jugements en présence et les mouvements qui les rendent légitimes au sein des arènes et dans le temps (Reynaud et Richebé, 2007). Ainsi, l'espace de la critique n'est pas prédéterminé, bien qu'il puisse se stabiliser sur des temps longs, « il se transforme et s'infléchit avec l'ensemble des épreuves marquantes » (Dodier, op cit). Contrairement aux cinq régimes lexicaux, qui prennent la forme d'énoncés statiques, l'analyse des justifications permet de comprendre ce mouvement récursif, mais non sans limite, qui participe à définir les attentes normatives des acteurs au sein d'un dispositif<sup>1</sup>.

J'analyse dans un premier temps, comment les justifications légitiment la position de certains acteurs à déterminer l'imputation de la responsabilité des erreurs et des pratiques, et

---

<sup>1</sup> Dans son article Nicolas Dodier fait référence aux « biens en soi » (Dodier, 2005) et non aux attentes normatives, concept qui sera développé dans un autre article écrit avec Janine Barbot portant sur les dispositifs Barbot et Dodier, op cit.). Les biens en soi sont des objectifs que « les personnes considèrent [qu'ils] valent en tant que tels, et elles estiment que le collectif se doit de leur réserver une certaine place » (Dodier, op cit. p. 21). Afin d'articuler ces biens, les acteurs doivent résoudre des « problèmes épistémiques », et « problèmes économiques ». Les premiers consistent à gérer et produire des connaissances multiples que ces biens impliquent. Les seconds portent sur la circulation et l'allocation de ressources pour satisfaire ces biens (*Ibid*, p. 23). Dans l'article coécrit avec J. Barbot, les auteurs s'inscrivent dans la continuité des biens en soi, mais la nuance : « la notion d'attente normative élargit le regard en prenant en compte des visées qui s'accompagnent de prétentions à la légitimité moins abrupte que dans le cas des biens en soi » (Barbot et Dodier, op cit., note de bas de page n°54 p. 436).

donc du sens de la règle (2.1.). Elles s'insèrent dans des rapports au passé (les réorganisations successives) et à l'intervention d'autres organisations, comme la Comptable publique<sup>1</sup>. Au-delà de ces instances qui semblent s'imposer, l'activité de production fait l'objet de nombreux échanges d'e-mails entre le SCP et les directions opérationnelles. J'y ai identifié trois rapports au travail qui font référence aux deux attentes normatives : les corrections, les explications et les arbitrages (2.2).

## **2.1. Déterminer les règles dans un réseau socio-technique**

Les membres de la collectivité impliqués dans la production d'un marché public mobilisent la sécurité juridique et de l'opérationnalité pour spécifier des finalités à atteindre et pour faire référence à des groupes au sein de l'organisation. La direction à laquelle le SCP est rattachée s'intitule la direction de la Commande publique et de la sécurité juridique (DCPSJ). Elle fait partie des « directions supports »<sup>2</sup>. Les autres directions, où les chefs de projet se trouvent, sont des directions « opérationnelles ». Ce faisant, le chef de projet est parfois appelé aussi « opérationnel » et les membres du SCP, les « administratifs ». Ce lien entre une attente normative et un groupe particulier de l'organisation tend à assimiler l'une avec l'autre et à leur donner une place au sein du réseau de production dans lequel le marché circule : d'un côté, le respect du droit et de l'autre, la réalisation concrète d'un marché. Dans cette configuration, plus un réseau s'aligne sur une attente normative, plus il sera polarisé par cette dernière (Dodier, 1995). Cela résume la régulation de l'activité à l'affrontement entre deux catégories de directions et d'acteurs : les opérationnels et les administratifs.

Or, les frontières entre ces groupes et les attentes normatives sont loin d'être aussi strictes. Elles ne se limitent pas aux services d'appartenance au sein d'une organisation et elles ne se réduisent pas aux frontières de l'organisation. Le processus de justification tend à rendre davantage fluide la relation entre attente normative et groupe d'appartenance au sein et à l'extérieur de l'organisation. Pour le montrer, j'analyse deux réunions. La première porte sur les réorganisations successives qui ont affecté le travail du personnel du Département, plus spécifiquement la direction des Collèges (2.1.1.). La deuxième aborde le rôle d'autres

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où c'est une femme qui occupe le poste au sein de la pairie départementale de l'organisation étudiée, j'utilise le féminin pour en faire référence.

<sup>2</sup> Ces directions font partie de la Direction générale adjointe (DGA) « ressource », à l'instar de la direction de l'informatique, des Bâtiments, des Finances et des Ressources humaines.

organisations, comme la Comptable publique, dans la détermination des règles relatives aux attentes normatives (2.1.2.). Ces réunions ne concernent pas les chefs de projet et les conseillères / rédactrices, mais leurs responsables : chef·fes de service, directeur·trices et Directeur·trices généraux adjoint·es (DGA), Directeur général des services (DGS) et élu·es.

### *2.1.1. « Dans cette maison vous incarnez la sécurité juridique » : adapter les règles aux groupes*

Les réunions sont des moments de face-à-face, où prime l'oral, la spontanéité, et des temps plus courts où se discutent ou se déterminent les règles (Denis, 2007). Elles ont la particularité qu'elles ne s'étendent pas sur une temporalité déterminée par les acteurs (elles ont un début et une fin). Je m'intéresse aux réunions qui portent sur l'activité de production dans son ensemble et non directement sur un dossier. En remontant la chaîne hiérarchique de l'organisation, les acteurs concernés n'ont pas nécessairement une compréhension et une vision plus large du réseau dans lequel se réalise l'activité, mais ils et elles ont accès à d'autres instances, espaces où les attentes normatives y sont débattues. Dans ces cas, il y est moins question des pratiques d'écritures et de lectures que du fonctionnement de l'organisation, de la collectivité.

Au fil des réorganisations successives, le champ d'intervention du SCP et sa visibilité sur la production des marchés publics des autres directions a varié. Cela se concrétise par l'obligation pour certaines d'entre elles de faire contrôler leurs documents par le SCP, ou au contraire de bénéficier d'une certaine autonomie<sup>1</sup>. Or, entre ces réorganisations structurelles, qui concernent l'ensemble des directions concernées par les marchés publics, d'autres moments de régulation parallèles à l'activité d'écriture s'opèrent. Il n'y est plus question de prescrire de nouvelles règles qui concernent toute l'organisation, mais de résoudre des situations considérées comme problématiques. Autrement dit, des situations qui ne permettent plus de garantir le fonctionnement ordinaire qui repose sur une régulation conjointe.

Plusieurs mois après la prise de fonction du nouveau DGS, Gaëlle, directrice de la DCPSJ, Morgane, la cheffe de service du SCP et M. Ronge, DGA « Ressource » le rencontrent afin

---

<sup>1</sup> L'organisation actuelle est la conséquence de la centralisation des rédactrices pour toutes les directions qui réalisent moins de cent marchés par année. Les trois directions de travaux, Bâtiment, Route et Collège, disposent encore d'un service interne composé de rédactrices.

de présenter le fonctionnement du SCP<sup>1</sup>. La réunion aborde cependant un autre sujet, la hausse de la charge de travail de la direction des Collèges et le fort *turnover* des rédactrices. Les défaillances de cette direction, plusieurs marchés annulés et des difficultés de recrutement, sont, pour les représentantes du SCP présentes à la réunion, une occasion de revoir les modalités de travail. Les discussions portent alors sur les relations entre les chefs de projet et rédactrices de la direction des Collèges.

Lorsque Gaëlle finit de présenter « l’histoire de la direction »<sup>2</sup>, accompagnée des précisions de Morgane, elle conclut qu’avec le temps le « processus est accepté et reconnu par tout le monde ». Le DGS demande alors ce qu’il se « passe lorsque vous êtes en désaccord, entre vous ». La directrice admet que « c’est un peu compliqué » et qu’il y a un signalement : « on fait remonter à l’arbitrage plus haut, quand c’est vraiment quelque chose de pénal. Sinon c’est notre appréciation à nous ».

Morgane rappelle que plus les membres du SCP ont une visibilité sur les documents, plus ils et elles peuvent assurer la sécurité juridique : « C’est vraiment en lisant les documents qu’on se rend compte des incohérences ». En parallèle, pour les directions opérationnelles, l’intervention du SCP « remet en cause leurs délais et la temporalité de leur activité ».

(Réunion entre le DGS et la direction du SCP, novembre 2018)

Selon les membres du SCP, les règles mises en place à la dernière réorganisation, en 2015, sont considérées comme légitimes par les directions opérationnelles. Elles permettent de garantir la sécurité juridique, le respect du droit, et l’opérationnalité, la réalisation des prestations. Les attentes normatives sont considérées ici comme des finalités à atteindre et rattachées soit au SCP, soit aux directions opérationnelles. Bien que l’organisation du travail semble acceptée par les autres directions, il y a encore des « désaccords » sur les pratiques d’écriture des marchés. Comme pour les principales personnes concernées, le DGS accepte que les pratiques d’écriture du droit ne vont pas de soi<sup>3</sup>. La directrice et cheffe de service du

---

<sup>1</sup> Au cours de l’enquête, le conseil Départemental a connu trois DGS. Le recrutement d’une nouvelle personne au poste de DGS avait pour conséquence des « visites » où, dans les premiers mois de sa prise de fonction, les directeurs (puisque ce sont trois hommes) se déplacent dans les locaux du Département pour rencontrer le personnel. Ensuite, des réunions avec les responsables des directions sont réalisées. Les extraits de réunion qui suivent ont lieu lors de l’arrivée du deuxième DGS. Le SCP est l’un des derniers à passer. Cet ordre peut être pris comme un message pour certains acteurs, comme pour les acheteurs. Selon eux, le temps que mettait le nouveau DGS à visiter le SCP reflétait le désintérêt de ce dernier pour les marchés publics, plus spécifiquement le rôle de l’achat au sein de la collectivité.

<sup>2</sup> Les extraits entre guillemet sont tirés de la réunion. Elle a eu lieu en novembre 2018 et a duré 1h10.

<sup>3</sup> Le DGS a déjà reçu les directions opérationnelles, qui ont pu avoir le même discours sur la dualité entre les attentes du SCP et les leurs. Par ailleurs, le DGS a une carrière assez longue dans la fonction publique : ancien préfet, il ira par la suite au sein d’un ministère. Lors d’autres réunions, il considère les marchés publics comme toujours problématiques, notamment par leur dimension politique (cf. chapitre 5).

SCP se posent comme responsable des choix pris en cas de désaccord, qui sont réglés par « notre appréciation ». La place de la sécurité juridique et de l'opérationnalité est le résultat d'un compromis au cours de l'activité de rédaction. Cependant, aux constats de Gaëlle, le DGS répond aussitôt :

DGS : « Vous parlez de la direction des Collèges, c'est eux le problème.

Gaëlle : On a des inquiétudes, leur charge d'activité a fortement augmenté.

DGS : Dans cette maison c'est vous qui incarnez la sécurité juridique. Est-ce que vous pouvez admettre que c'est une direction dans laquelle nous n'avons pas toutes les garanties qui assume la responsabilité totale de ses marchés ? La réponse est non ! Que proposez-vous ?

Morgane : Sans faire de la provoc', il faudrait les intégrer au SCP. C'est aussi un manque de moyens. Nos départs et ceux des Collèges ne sont pas renouvelés et les rédactrices de ces directions sont inféodés aux chefs de projet.

Gaëlle : Ce sont des *cowboys*. En face ce sont des catégories C, alors que chez nous, les rédactrices sont B. Elles partent toutes.

DGS : Pour aller où ?

Morgane : Pour faire la même chose, dans une autre collectivité, mais mieux payées.

DGS : Tout est réuni pour que ça ne se passe pas bien, un homme et une femme, une C administrative et un A technique. Bon aller vous me changez tout ça ! »

(Réunion entre le DGS et la direction du SCP, novembre 2018)

En focalisant la conversation sur la direction des Collèges, le DGS insiste sur le fait qu'elle pose plus de problèmes que les autres. Cela est la conséquence de l'augmentation du nombre de marchés publics produit, dû à un plan d'investissement dans les collèges du territoire, et le fort *turnover* de son personnel en charge des marchés publics. Le SCP rencontre aussi des problèmes avec les autres directions. Cependant, les régulations conjointes garantissent malgré tout la production des marchés de l'organisation, ce qui n'est pas le cas de la direction des Collèges qui ont eu, au moment de cette réunion, plusieurs marchés de construction reportés ou annulés. Pour la cheffe de service du SCP et sa directrice les dysfonctionnements relatifs à la direction des Collèges s'expliquent par le statut (catégorie B et C) et les différences de genre entre les personnes qui doivent travailler ensemble.

Les chefs de projet sont présentés comme des « *Cowboys* », par les membres du SCP. Ils sont associés à des personnes qui prennent des risques, parfois autoritaires, qui ont une liberté d'action qui leur permet d'imposer leur choix au détriment de la volonté des autres personnes avec qui ils travaillent. Les catégories A sont des postes caractérisés par l'initiative, la prise de décision relative à une expertise dans un domaine, ce sont généralement des cadres ou

managers. Par opposition, les rédactrices sont considérées comme « inféodées », dans une relation de subordination avec les chefs de projet. Elles exécutent les décisions des chefs de projet, sans pouvoir discuter des pratiques d'écritures avec eux et faire valoir leur propre expertise. Les catégories C sont des postes les plus bas dans l'échelle des titulaires de la fonction publique.

Ces deux expressions permettent aux membres du SCP de décrire la situation de l'activité d'écriture des marchés publics. Elles font référence à deux niveaux d'explication, de compréhension de l'organisation. Le « *Cowboy* » est une personne qui agit généralement seule, qui s'impose dans un environnement parfois hostile, par sa propre volonté et ses propres moyens. Cette description renvoie à un travail d'écriture caractérisé par le conflit, la méfiance, l'opposition entre les acteurs. Contrairement à cette représentation, l'image des rédactrices « inféodées » rappelle davantage un système de domination (la féodalité) qui repose sur des rôles stricts et une relation hiérarchique qui s'imposent aux acteurs qui le subissent. À ces deux imaginaires, un troisième est aussi utilisé, mais ne figure pas dans l'extrait cité. Les directions opérationnelles sont parfois assimilées à des « mini-entreprises », des « TPE/PME » au sein du Département. Dans ce cas, elles sont considérées comme autonomes, avec leurs pratiques spécifiques, et cloisonnées. Le travail d'écriture relève de la négociation entre « chef d'entreprise » (les directeurs·trices).

Ces mots du travail, qui sont la conséquence de construction de catégories issues de l'activité (Boutet, 2001), ne sont pas que des imaginaires qui permettent aux membres de la collectivité de décrire le quotidien. Lors de la réunion, la question du DGS et ses constats permettent aux représentantes du SCP de proposer des solutions. Ces dernières ne concernent pas les membres du SCP, ou directement les chefs de projets, mais la place des rédactrices opérationnelles. Ainsi, la sécurité juridique ne se limite pas aux membres du SCP, mais aux rédactrices opérationnelles, bien qu'elles ne fassent pas partie du même service. L'amélioration de leurs conditions de travail permet d'une part de les maintenir en poste et d'autre part de garantir leur capacité à faire valoir potentiellement des pratiques proches de celles du SCP au sein de leur direction.

Cette réunion montre que les changements organisationnels sont moins des ruptures que des actions régulières sur le maintien des compromis et la revendication d'autres changements non obtenus. De plus, elle illustre le lien entre une attente normative et le mandat attribué à un groupe afin de la garantir. Everett C. Hughes, afin de définir le concept

de profession, distingue la licence, qui est une reconnaissance d'exercer une activité, et le mandat, la capacité de déterminer les pratiques des personnes par rapport à ce travail (Hughes, 1996). L'importance d'un mandat et l'exclusivité d'une licence permet d'identifier des professions dans le temps et l'espace. Dans le cas de la production d'un marché public, plusieurs personnes écrivent les pièces, sans que leur domaine d'intervention soit cloisonné : un document n'est pas exclusivement écrit par une conseillère, une rédactrice ou un chef de projet. De plus, comme je l'ai montré ce mandat est revendiqué par un ensemble d'acteurs à l'extérieur de l'organisation (partie 1.). Lorsque le DGS souligne la responsabilité du SCP sur la sécurité juridique, qui l'incarne au sein de l'organisation, il accrédite, mandate, en même temps celui-ci à réguler les pratiques des autres directions lorsqu'elles concernent cette attente normative. Cette légitimité ne va pas de soi, les propos du DGS n'ont pas comme conséquences mécaniques de changer *de facto* la place du SCP dans l'organisation du travail d'écriture. Elle nécessite d'autres actions, qui concernent ici les rédactrices des Collèges.

La conclusion de la réunion, « changez tout ça ! », autrement dit modifier les règles de production des marchés, montre que si ces changements sont discutés dans ces réunions, ce n'est pas là que leurs modalités pratiques se décident. En effet, si la centralisation des rédactrices des Collèges ne sera finalement pas suivie, de nouvelles offres d'emploi de rédactrice seront ouvertes en catégorie B. Par ailleurs, une réunion sera organisée avec les rédactrices au cours de laquelle Damien, conseiller, insistera sur le fait que « le but c'est de monter en compétence », ce qui implique « une responsabilité » de la part des rédactrices opérationnelles pour « devenir les coordinateurs, les pilotes que [le SCP] attend afin d'assurer la sécurité juridique des marchés » (réunion sur l'autocontrôle, mai 2019). Ce faisant, la volonté de donner un mandat, une légitimité à un groupe, qui englobe ici le SCP et les rédactrices de la direction des Collèges, tend à favoriser la place de ce dernier dans la régulation de l'activité. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de compromis, mais qu'il tend à se décider au-delà des personnes directement intéressées (Reynaud, 1989), les chefs de projet. À l'extérieur du Département, d'autres organisations ont également comme mandat la régulation des pratiques d'écriture, comme le Payeur départemental.

### 2.1.2. « Elle est en position d'avoir raison », les règles, les responsabilités et les erreurs

Produire un marché public mène à une dépense : le paiement du ou des titulaires sélectionnés pour réaliser une prestation. Ce n'est pourtant pas le Département qui les paye directement, mais la Pairie départementale. La comptable publique, fonctionnaire d'État qui dépend du Ministère de l'Action et des Comptes publics, gère les transferts monétaires, parfois de patrimoine, des organisations publiques dont elle a la charge. Cela se traduit par le contrôle et l'exécution des recettes, des dépenses, et « s'y ajoute une fonction plus officieuse mais bien réelle, de conseil et d'assistance » (Catteau 2014, p. 92). Cette division entre l'ordonnateur (comme le Département) qui engage des flux monétaires et la comptable qui les exécute, a pour but de garantir le respect des règles juridiques et le contrôle des dépenses publiques. À cela s'ajoute le fait que les comptables étaient, jusqu'en 2023, soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire<sup>1</sup>. Ces deux considérations placent les comptables comme arbitres et protecteurs de l'argent public, dans la mesure où elles incitent à ce que « si quelqu'un cesse d'appliquer la règle, la machine administrative ne fonctionne pas » (Devaux cité dans Adans, 2022, p. 790)<sup>2</sup>.

L'analyse des relations entre la Comptable publique et le Département permet de comprendre que la distinction entre l'opérationnalité et la sécurité juridique, initialement comprise comme l'opposition entre le SCP et les chefs de projet, peut se déplacer vers une division du travail entre organisation : le Département et les services de la Comptable publique. Les justifications d'une action, ici la définition des règles et des pratiques de production d'un marché public, s'inscrivent alors dans des espaces, des temporalités et visent des publics différents (Bowen, 2020). Pour cela, je prends comme exemple une réunion au cours de laquelle la direction du SCP, Gaëlle et Morgane, la directrice des Collèges et leurs DGA respectifs, abordent la « régularité »<sup>3</sup> des marchés et des relations avec la comptable publique. Iels déplorent notamment que la Comptable refuse d'exécuter plusieurs paiements pour les marchés de la direction des Collèges.

---

<sup>1</sup> Elle disparaît au 1<sup>er</sup> janvier 2023, cf. Ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

<sup>2</sup> Gilbert Devaux était directeur de la comptabilité publique entre 1949 et 1957.

<sup>3</sup> Les citations entre guillemets font références aux propos tenus pendant la réunion.

Gaëlle précise que la comptable « ne lâche rien » et que le Département est la « cible de spécialistes » qu'elle a recrutés. La DGA de la direction des Collèges renchérit : « elle est ultra déterminée ! » et ses rejets de paiement ont des conséquences sur « la réputation de la collectivité auprès des entreprises ». Morgane, précise que la comptable « a mis le focus sur le Département ». Ce qui n'était pas le cas avec l'ancien comptable, puisque « c'était au cas par cas, en fonction des organisations dont elle a la responsabilité, on passait dans les mailles du contrôle ».

La directrice des Collèges souligne les effets de cette nouvelle équipe pour les chefs de projet et les rédactrices : « [les services de la comptable] se sont équipés et c'est démobilisateur pour les équipes », qui voient les marchés rejetés. Cela a aussi des conséquences sur le temps qu'elles passent sur les dossiers. Constat partagé par Gaëlle, mais qui ajoute que la comptable « a raison sur le fond ». La directrice des Collèges, directement concernée par cette nouvelle posture, semble agacée et hausse la voix : « elle est en position d'avoir raison ! ».

Morgane, comme pour recentrer le débat sur l'objet de la réunion, conclut que « c'est le même conflit entre opérationnels et nous, services supports ». Pour la cheffe de service du SCP « l'important, c'est de savoir comment on travaille malgré tout ».

(Réunion de synthèse sur les relations entre le SCP et la direction des Collèges, mai 2018)

Les propos de ces personnes, qui sont membres du Département depuis plusieurs années, n'impliquent pas qu'iels découvrent le rôle de la Comptable, mais qu'elle *devient* un problème pour leur activité à cette période. Cela s'explique par le fait que les rejets de paiement de la Comptable participent à allonger la durée des travaux pour la direction des Collèges, dont la charge d'activité augmente et le calendrier laisse peu de marge de manœuvre (travaux pendant les vacances scolaires, dates de rentrée, risque politique de ne pas construire un collège à temps...). Par ailleurs, la Comptable publique intervient dans les compromis internes entre le SCP et la direction des Collèges sur les pratiques d'écriture.

La posture de la Comptable par rapport aux paiements des attributaires des marchés du Département a plusieurs conséquences. Pour les directions opérationnelles, mais aussi pour les membres du SCP, elle implique davantage de travail, pour répondre aux demandes de la Pairie (comme vérifier la véracité d'un numéro Siret<sup>1</sup> ou envoyer des documents qui jusque-là n'étaient pas demandés). Elle impacte aussi les relations avec les entreprises (non-respect des délais, calendrier...), puisque ces dernières appellent la direction des Collèges, et non la

---

<sup>1</sup> Numéro unique qui permet d'identifier une entreprise par l'INSEE.

Pairie, pour avoir des informations sur les raisons du non-paiement des prestations réalisées. Comme le souligne la directrice, la Comptable « est en position » de contraindre le Département de changer ses pratiques. Elle est une représentante de l'État qui participe au contrôle des dépenses publiques et elle est située à la fin du réseau où circule le marché. Lors de cette réunion, la DGA des Collèges questionne le DGA « ressources », M. Ronge, sur les moyens d'influer les positions de la Comptable. Elle lui demande comment la Pairie fonctionne, ses tutelles, en espérant trouver « une faille » pour « défendre la position du Département ». Lorsque M. Ronge confie que le SDIS<sup>1</sup> est aussi concerné par ces blocages, elle pense avoir trouvé une organisation avec qui se mobiliser. Seulement, il précise que le conseil d'administration du SDIS est présidé par le Président du Département.

La Comptable publique, Mme Duria, ne refuse pas les paiements sans explications, elle a rencontré à plusieurs reprises la direction du SCP et le M. Ronge pour justifier ses blocages. Elle a pris son poste en 2014, mais, comme elle me l'explique en entretien, elle a recruté, entre 2015 et 2017, de nouveaux agents spécialisés dans les marchés publics pour « appliquer les règles qui auraient dû être appliquées et sécuriser la fin de la chaîne » (entretien, comptable publique, décembre 2018). Elle fait aussi référence à son prédécesseur, qui a été révoqué. Il continuait d'exécuter des paiements pour le remboursement des frais de transport des agents du Département, au-delà du seuil légal (50 %). Lors de l'entretien, elle insiste sur le fait que les actions de l'ancien comptable n'ont pas été motivées par le non-respect de la règle de droit, mais que ni lui, ni le Département, n'avaient pris en considération le changement du droit dans ses pratiques. Autrement dit, ils n'étaient pas au courant du changement réglementaire qui baisse le seuil du remboursement des frais de transports. Ce qui constitue malgré tout une « faute » pour la Comptable.

Le compromis du sens de la règle de droit entre le Département et son prédécesseur, motive la Comptable à revoir les relations avec la collectivité. Parallèlement, bien que les personnes présentes à la réunion partagent le constat qu'elle « a raison sur le fond », le nombre croissant de marchés de la direction des Collèges ne permet pas de reconfigurer leurs pratiques aux nouvelles attentes de la Comptable, sans considération sur l'opérationnalité des marchés. La place des deux organisations dans le processus de production et le sens de la règle qu'elles produisent en interne, parfois en contradiction, font que les relations entre

---

<sup>1</sup> Service départemental d'incendie et de secours.

le Département et la Comptable publique ne se réduisent pas au contrôle de l'une sur l'autre organisation, à des stratégies d'évitement, ni à une coopération de tout instant (Douillet et de Maillard, 2008). Contrairement à la représentation du rôle du comptable comme garant du fonctionnement d'une machine administrative qu'il n'hésite pas à arrêter en cas de manquement au respect de la règle, pour reprendre les termes de Gilbert Devaux. Elles reposent, à l'instar des relations entre le SCP et les directions opérationnelles, sur une régulation conjointe<sup>1</sup> qui détermine la place des règles, notamment celles de droit dans l'activité. Comme le rappelle Morgane, la relation Département/Comptable est la même qu'entre services supports/directions opérationnelles.

Dans la base de données des e-mails de la collectivité (cf. encadré n°2-3), un échange rappelle l'analogie soulevée par Morgane entre directions opérationnelles et supports. Le chef de bureau des rédactrices de la direction des Collèges a proposé à madame Duria d'envoyer à ses services les documents d'un marché, qu'elle doit normalement contrôler en « bout de chaîne ». Ces échanges de 2018 ont comme objet « relecture », entre guillemets, comme pour souligner le régime exceptionnel, et peu ordinaire, de cette demande. Plus spécifiquement, cet échange insiste sur la qualification des pratiques d'écriture, comme une faute, une erreur ou un conseil, dans le processus de régulation conjointe.

Encadré n°2-3: Les e-mails du SCP

Les 5204 e-mails proviennent de l'intranet du SCP. Ils correspondent aux échanges que certains membres du SCP ont eu avec les directions opérationnelles et pour lesquels ils ont décidé de les enregistrer en format PDF sur l'intranet. Ce sont donc des documents qui ne représentent pas la totalité des e-mails envoyés et reçus par le SCP sur la période de l'enquête. Pour comparaison, j'ai reçu sur les trois années d'ethnographie 3 000 e-mails. Un fichier PDF peut contenir un ou plusieurs e-mails. Dans ce cas, un fichier contient une conversation. Puisque ce sont les acteurs qui ont décidé de les conserver, ces e-mails ne suffisent pas à comprendre la trajectoire d'un dossier. Ils masquent les réunions ou les discussions que j'ai pu observer.

---

<sup>1</sup> Pour reprendre les catégories de J-D Reynaud, dans ce cas, les compromis au sein du Département peuvent être considérés comme une régulation autonome. Les nouvelles pratiques de la Comptable comme une régulation de contrôle qui vise à modifier le fonctionnement du Département.

Le besoin d'archiver ces conversations peut s'expliquer par la nécessité de conserver une trace d'un échange contractuel, notamment pour les devis, ou d'un acte de gestion d'un marché, comme l'accusé de réception d'une lettre de rejet. Par ailleurs, la conservation de ces e-mails s'explique par la teneur de certains dont la traçabilité était vue comme importante : une dispute sur la manière d'écrire, la chronologie d'un dossier, ou un arbitrage qui ne relève pas directement du SCP.

Du fait de la composition de cette base de données, je l'ai utilisé de deux façons. La première vise à classer les e-mails par leurs intitulés. La seconde est plus ciblée. Elle consiste à réaliser des recherches par mots clés (comme la sécurité juridique, les contraintes opérationnelles...) pour identifier des situations et débats que les autres méthodes (ethnographie et entretiens) ont fait ressortir.

À la demande du chef de bureau, Mme Duria répond en soulignant que ses services « s'inquiètent »<sup>1</sup> de cette demande. Elle ne rentre pas dans leurs « attributions » et cela « va impacter la réalisation de leurs propres tâches ». De plus, ce travail relève normalement « d'un domaine exclusivement réservé aux services ordonnateurs [i.e. le Département], qui sont, en principe, dimensionnés et formés pour le faire ». Malgré tout, dans ce premier e-mail, elle pose le cadre de l'échange : cette demande ne concerne que les deux clauses problématiques de la révision des prix<sup>2</sup> et ses services peuvent toujours rejeter le marché par la suite. Le responsable de la direction des Collèges accepte et détaille la situation. Elle concerne un accord-cadre à bons de commande, plus spécifiquement deux clauses du CCAP qui modifient la constitution des prix du Bordereau des prix unitaire (BPU). La première concerne une situation où un besoin qui n'était pas initialement prévu dans le marché, « devient nécessaire au bon déroulement des travaux ». La clause propose qu'un nouveau BPU soit envoyé par les titulaires avec les lignes de prix supplémentaires correspondants au nouveau besoin. La deuxième concerne l'indice de révision des prix à la date d'anniversaire du contrat. La clause propose que ça soit le titulaire qui envoie un nouveau BPU actualisé

---

<sup>1</sup> Les citations entre guillemet font référence à des extraits issus des e-mails échangés entre la Comptable et le chef de bureau en 2018.

<sup>2</sup> Les indices de révision des prix, à l'instar de ceux qui déterminent les évolutions du prix de l'immobilier, permettent d'actualiser les prix d'un marché par rapport au contexte économique. L'indice BT, pour « bâtiment », s'applique pour ce type de travaux.

des prix, en fonction de l'indice en vigueur. Si le titulaire ne communique pas un nouveau BPU, ce sont les anciens prix qui s'appliqueront.

La réponse de Mme Duria est accompagnée en pièce jointe d'un article de la revue *Le Moniteur* sur le calcul des révisions des prix. Elle explique ensuite en trois points ses remarques. 1) l'indice utilisé dans le marché « n'existe plus depuis 2015 ». Il est possible de le modifier pendant la publicité, le droit le prévoit lorsqu'il s'agit « d'une erreur matérielle ». 2) en laissant l'initiative d'actualiser les prix du BPU à l'attributaire, le Département lui laisse le choix de conserver des prix élevés, alors mêmes que les indices nationaux baissent : « dans un tel cas, on paiera davantage au fournisseur et ce au détriment de la collectivité et des finances publiques ». Elle conclut sur ces deux points, « certaine que la Chambre des Comptes, qui va se pencher sur ces accords-cadres, ne manquera pas de relever une faute de gestion... ». 3) Que tout changement dans le besoin nécessite un avenant, donc que le changement du BPU doit faire l'objet de cette procédure. Elle termine son e-mail en indiquant des hyperliens vers les guides de la DAJ, en s'étonnant que les accords-cadres ne soient pas des marchés multi-attributaires. Ils permettent de les remettre en concurrence, et donc de résoudre le problème soulevé par le Département. Par ailleurs, cela : « ouvre une souplesse certaine pour vous..... (*sic*) et très accessoirement, pour nous, en simplifiant le suivi effectué par la Paierie (donc visa et paiement plus rapide) ».

On retrouve dans ces discussions les différents énoncés de l'accompagnement des directions opérationnelles par le SCP. Le cas est déterminé par rapport à une procédure de marché. Des corrections sont proposées et n'appellent pas à la discussion (l'indice qui n'existe plus, une « erreur matérielle »). La Comptable conseille l'utilisation d'une autre technique d'achat (l'accord-cadre multi-attributaires). Elle explique les conséquences de ces choix aux prismes de l'opérationnalité et de la sécurité juridique (la « faute » et les relations contractuelles futures), en accompagnement son propos de lectures (*Le Moniteur* et les guides de la DAJ). Enfin, elle interroge la direction des Collèges sur ses choix, bien qu'elle mentionne plutôt le Département dans ses e-mails. Interrogations qui attendent des justifications de la part du chef de bureau. Cependant, la Comptable précise également des catégories dans lesquelles elle insère ces pratiques : l'erreur, la faute et le conseil. Ces trois catégories impliquent des justifications et des capacités d'action différentes.

Le conseil est une proposition qui repose sur un jugement personnel : l'accord-cadre multi-attributaire serait *meilleur* selon elle, pour ce marché, mais aussi pour le

fonctionnement de son organisation<sup>1</sup>. Le choix de modifier la technique d'achat revient aux services du Département, ce n'est pas une obligation. L'erreur et la faute sont deux catégories d'action qui nécessitent l'imputation d'une éventuelle responsabilité pour qu'une pratique soit considérée comme l'une ou l'autre. Dans l'exemple, Mme Duria souligne qu'un indice utilisé en 2018 n'existe plus depuis 2015, c'est une « erreur matérielle ». Elle peut être modifiée, corrigée, pendant la publicité. Cette correction est possible dans la mesure où une « erreur matérielle » est une catégorie prévue par le droit et qu'elle n'a pas de conséquences sur le marché ou le paiement des attributaires<sup>2</sup>. Si l'erreur est détectée au cours de l'exécution, par exemple lors de la date d'anniversaire du contrat où les prix sont révisés en fonction de l'indice, un avenant peut corriger l'erreur. Enfin, concernant la demande de la direction des Collèges sur les deux clauses, la Comptable les qualifie de « faute de gestion ».

Cette dernière est une catégorie juridique issue du fonctionnement des entreprises reprise dans la gestion des finances publiques (Devilleers, 2018). Les décisions successives de la Cour de discipline budgétaire et financière, qui juge les infractions financières dans la gestion publique, la considèrent comme tout ce qui est « incompatible avec les exigences d'une gestion publique efficace et équilibrée » (Devilleers, op cit, p. 86). Dans ce cas, ce qui est considéré comme une « gestion publique efficace et équilibrée » relève de la règle de droit puisque toutes pratiques conformes « à la légalité est réputée de bonne gestion » (Saunier, 1992, p. 1057). Or, la trajectoire de la règle de droit au sein de l'organisation et les modalités pratiques de son utilisation au cours de l'activité font que cette légalité repose sur travail collectif tout au long du réseau de production.

Ce faisant, un acte relève de l'une ou l'autre catégorie selon un processus d'imputation de la responsabilité par des justifications (Chateauraynaud, 1991; Thévenot, 1992) et des pratiques situées de traitement de ces fautes au sein des organisations. Elles dépassent la simple dichotomie entre apprentissage et sanction, et entre individu et organisation (Giry, 2023). L'une comme l'autre participent à l'ordinaire du travail et à la régulation de ce dernier par les acteurs et l'organisation<sup>3</sup>. La distinction entre les deux repose sur l'intentionnalité

---

<sup>1</sup> Il rappelle les propos de Damien lors de sa lecture du DCE que j'ai observé au chapitre 1.

<sup>2</sup> Cette erreur peut s'expliquer par le recours à des documents types, dont l'indice n'a pas été actualisé, ou d'un document plus ancien dont l'utilisation répétée a éclipsé un autre plus récent et actualisé. Moins probable, au vu du type de marché passé par la direction des Collèges, l'indice, qui correspond à certains travaux de maintenance, est peu utilisé.

<sup>3</sup> La sociologie du travail et des organisations a pris pour objet ces rapports à la règle. Sans être exhaustif, on peut citer ici la distinction entre le formel et l'informel (Crozier et Friedberg, 1997), la régulation de contrôle

d'une faute, qui a pour conséquence une sanction prévue par les textes de droit, ou par l'organisation, de par ses propres procédures ou de sa traduction des règles juridiques dans son fonctionnement (Pélisse, 2011). L'erreur relève d'un manque de vigilance et d'un processus d'apprentissage.

Les catégories de l'erreur, de la faute et du conseil permettent de considérer davantage l'argumentation attachée aux jugements portés des pratiques par les personnes. Dans ce cas des relations avec la Comptable, elles illustrent le fait qu'au-delà de son mandat de contrôle et de sanction, il est nécessaire de justifier, de légitimer, une régulation qui a prétention à se diffuser au sein d'une autre organisation, le Département. Lorsque le responsable de la direction des Collèges contacte la Comptable, le DCE est déjà sur la plate-forme, il a été validé par le SCP, dont la cheffe adjointe avouera, dans un autre e-mail à la suite de la réponse de la Comptable, la « fragilité de la clause » visée. Ce qui aura pour conséquence de modifier le DCE et de retirer les clauses des prochains marchés.

Dans le cadre de la production d'un marché public, les justifications des acteurs sur les responsabilités de leurs pratiques d'écriture se font tout au long du réseau sociotechnique. Elles ne se limitent pas aux relations entre la Comptable et le Département. Le parcours des pratiques d'écriture et des justifications qui leur sont associées participent à définir les modalités pratiques des attentes normatives. Ainsi, elles ne peuvent se limiter à des finalités d'un service (le SCP), d'un groupe (les conseillères et rédactrices) ou d'une organisation (la pairie départementale). Les attentes normatives sont deux registres qui permettent de rendre commensurables des règles, en les rattachant à l'une ou l'autre, et de définir leur place au cours de la production d'un marché.

---

et celle autonome (de Terssac, 1992), les conventions (Eymard-Duvernay, 2006) ou encore l'attention portée aux pratiques de gestions individuelles et collectives des règles organisationnelles (Bidet, 2006). Ce rapport situé et complexe à la normativité est généralement l'apport, tant théorique que méthodologique, de la sociologie aux autres disciplines qui partagent le même objet, comme pour la sociologie du droit (Delpuech, Dumoulin, et Galembert, 2014).

## 2.2. Rapports aux temps et au travail d'écriture

Les e-mails sont des espaces pertinents pour analyser l'élaboration des règles et des justifications relatives aux attentes normatives dans la mesure où ils représentent des traces de ces discussions. Celles-ci concernent directement des jugements portés par les acteurs sur leurs pratiques au cours de l'activité de production. Cependant, dans la base de données, le terme « opérationnalité » ne revient jamais dans les échanges, et celui de sécurité juridique y apparaît dans trois échanges<sup>1</sup> (0,06 % de l'ensemble des e-mails), qui sont composés au total de vingt-deux e-mails. Les trois conversations qui mentionnent directement les deux attentes normatives étudiées concernent trois marchés distincts : une assistance à la conception de document de communication (2.1.1.), la construction de centres routiers départementaux (2.1.2.) et l'achat de bâtiment modulaire pour les travaux dans les collèges (2.1.3.).

Au sein de ces échanges, la sécurité juridique est opposée à deux autres termes liés à l'opérationnalité, ceux de « contraintes internes » et de « contraintes opérationnelles ». Les faibles occurrences des termes liés aux attentes normatives identifiées lors de l'enquête ne minimisent pas leur importance dans l'activité de production d'un marché public. Au contraire, l'analyse de ces e-mails permet d'une part de souligner que l'articulation de ces attentes normatives se déterminent peu dans ces espaces, et d'autre part qu'elles sont des abstractions qui s'énoncent dans d'autres termes, en l'occurrence des pratiques d'écritures.

Des corrections, qui viennent généralement des membres du SCP et qui sont appliquées aux documents, sans opposition de la part des chefs de projet. Des explications sur la manière dont devrait être écrit les pièces ou de les comprendre (2.1.1.). Dans ces cas, le raisonnement des unes et des autres est explicité dans les e-mails. Ces explications peuvent mener au conflit, mais elles peuvent aussi permettre la compréhension du travail des autres, par rapport aux attentes normatives (2.1.2.). Enfin, la sécurité juridique et l'opérationnalité s'insèrent dans un engagement qui dépasse celui de l'interaction. Les arbitrages intègrent d'autres instances afin de décider quelles pratiques à adopter dans telle situation (2.1.3.).

---

<sup>1</sup> Il apparaît en réalité 6538 fois, dans la mesure où l'intitulé de la direction du SCP, où apparaît le terme sécurité juridique, est présent dans les signatures d'e-mails.

### 2.2.1. Correction et explication, coopération dans le travail d'écriture

Les intitulés d'e-mails permettent d'étudier leur place dans la coordination de l'activité de production, où des personnes réparties au sein de différents espaces de l'organisation doivent travailler ensemble (Datchary et Gaglio, 2004). J'ai identifié sept catégories (cf. tableau n°2-4) qui s'organisent en deux thèmes : les raisons qui mènent à écrire à ses collègues (la coordination, un problème, l'écriture d'une pièce, demander une information) et l'objet concerné par cette raison (une pièce d'un marché, une étape dans le processus de production, une procédure de marché particulière).

Tableau n°2-4: Catégories d'utilisation des e-mails

	Coordination	Écriture	Information	Problèmes	Étape	Pièces	Procédure	Autre	Total
<b>Effectif</b>	2905	810	766	48	1249	1866	908	611	8552
<b>%</b>	55.81	15.56	14.742	0.92	24	35.85	17.45	11.74	/

Source : Thomas Forte

Lecture : 2905 e-mails ont été envoyés pour permettre la coordination de l'activité, soit 55.81 % de l'ensemble des e-mails de la base de données. 1866 des e-mails concernent une pièce d'un marché public, soit 35.85 %.

La catégorie « Autre » fait référence à des e-mails dont l'intitulé ne correspond pas aux termes attachés aux autres catégories, par exemple les intitulés « 09 février » et « 04 mail JLH 281118 » qui indiquent uniquement une date ou un correspondant.

Le total (8552) dépasse le nombre de la base de données (5204). Cela s'explique par le fait que l'intitulé d'un e-mail peut appartenir à plusieurs catégories. Par exemple l'intitulé « correction lettre nego et demande validation » concerne autant la catégorie écriture (correction), la coordination (une demande) et une étape (la négociation).

La répartition des e-mails montre qu'ils sont majoritairement utilisés pour assurer la coordination de l'activité (55.81 %). Elle prend plusieurs formes : une réunion, un planning, la transmission d'une information ou la relance d'une tâche qui aurait dû être faite (pour une liste détaillée des catégories, cf. annexe n°6). Ils font très peu référence explicitement à des problèmes<sup>1</sup> (0.92 %). Le travail d'écriture concerne des pièces et des procédures de marché public particulières. Dans la catégorie « Pièce », le mot « contrat » y est majoritairement mentionné (51 %) pour faire référence au marché. Le « RAO » est la pièce qui revient le

---

<sup>1</sup> Par problème j'entends le fait que ce terme, ou ses variantes (« pb » « pblique »), soit présent dans l'intitulé d'un e-mail.

plus souvent (21 %). Dans la catégorie « Procédure », les e-mails concernent surtout les « devis » (86 %). Ceci s'explique notamment par l'origine de la base de données, mais aussi par le fait que dans une procédure de devis les échanges d'e-mails contiennent les CCTP et les offres du ou des candidats en pièces jointes. La publicité se fait de gré à gré, dans le sens où se sont les membres de la collectivité qui identifient un ou des candidats potentiels à qui le CCTP est envoyé. En retour, les candidats soumettent un devis, sous la forme d'une offre financière<sup>1</sup>. Pour les autres procédures de marché public, les pièces du marché sont déposées sur une plateforme numérique (e-marché)<sup>2</sup>.

Ces conversations permettent de saisir le travail de coopération, c'est-à-dire d'articulation du travail distribué au sein de l'organisation (Star et Strauss, 1999). Cette coopération implique la continuité entre des opérations individuelles, par exemple l'écriture d'une pièce, et celles collectives, la discussion sur les manières de l'écrire et les engagements mutuels pris dans l'activité de production, comme un calendrier ou une précision à intégrer au besoin (Lazega, 1993; Conein et Jacopin, 1994). Au cours de ces échanges, les attentes normatives interviennent de trois manières. Comme des abstractions qui vont de soi, en y faisant référence directement, sans expliciter à quoi elles correspondent. Elles sont également considérées comme un ensemble de pratiques attendues qui relèvent d'antécédents, du passé, à l'instar des habitudes ; qui ont fait leur preuve et dans lesquelles les acteurs s'inscrivent. Enfin, elles font référence à une « logique » à posséder qui permettrait de prendre en considération davantage les conséquences des pratiques d'écritures sur le devenir du marché, plutôt que leurs inscriptions dans des habitudes.

Le premier cas aborde plus spécifiquement l'abstraction et l'habitude dans ses justifications. La conversation prend la forme de deux échanges d'e-mails, en 2014, entre Damien, conseiller, et Sylvie, cheffe de projet de la direction de la communication. Le marché public a pour besoin l'assistance à la conception de documents de communication. Il s'agit d'une externalisation de la communication du Département. Lorsque la direction n'arrive pas à gérer la charge de travail nécessaire à la communication de la collectivité, elle

---

<sup>1</sup> Au fil des évolutions réglementaires, les seuils de recours à la procédure de devis augmentent. Ainsi, avant 2020 il concernait les besoins pour des prestations de service, travaux et fourniture, inférieurs à 25 000 €. En 2020, pour ces mêmes besoins, le seuil est de 40 000 €. Depuis 2021 et jusqu'en 2024, le seuil pour les besoins de travaux est passé à 100 000 €. Ces choix répondent notamment au contexte de la crise sanitaire du Covid-19. L'augmentation de ces seuils étend les besoins pour lesquels il n'est plus nécessaire de mettre en concurrence les acteurs économiques.

<sup>2</sup> Je reviens sur cette plateforme dans le chapitre 3 et 4.

utilise ces marchés pour les réaliser. Dans ce dossier, les échanges portent sur les recommandations que proposent Damien, qu'il considère mieux à même de répondre aux besoins de la cheffe de projet. Or, pour cette dernière, elle ne peut les intégrer dans la mesure où la forme du marché en question s'inscrit dans la trajectoire des versions antérieures acceptées par le SCP. Cette version antérieure répond à son besoin, aux attentes du SCP et aux contraintes de charge de travail de son service.

Le premier e-mail envoyé par Damien, fait suite aux « différents échanges et réunions »<sup>1</sup>. Il liste les « éléments à prendre en compte » en cinq points : les modifications du DCE, le déroulement d'une procédure formalisée (c'est un appel d'offre), l'analyse des offres, la forme du marché (i.e. la technique d'achat) et l'allotissement<sup>2</sup>. Dès le premier paragraphe il fait référence à la sécurité juridique. « Pour assurer une meilleure sécurité juridique à cette opération », le conseiller indique qu'il a « modifié » et « réajusté » certaines clauses du CCTP et du CCAP. La sécurité juridique apparaît comme un moyen de justifier les modifications qu'il a réalisées sur les pièces du marché. Par ailleurs, il propose d'autres critères de sélection pour « faciliter et encadrer » le travail d'analyse des offres. Pour ces derniers, il indique à la cheffe de projet qu'il « faut s'assurer que leur nombre ne restreint pas la concurrence de manière significative ».

Dans la continuité de cette volonté de « faciliter » le travail de la cheffe de projet, c'est-à-dire garantir l'opérationnalité, le conseiller propose de modifier la technique d'achat. Plutôt qu'un accord-cadre à bons de commande, « pas vraiment adapté à la nature de [son] besoin », il propose un accord-cadre à marchés subséquents<sup>3</sup>. Sur ce point, Damien demande explicitement l'avis de Sylvie sur « les contraintes internes » qui pourraient empêcher ce choix. En même temps, il souligne que le passage en Commission d'appel d'offre (CAO) ne

---

<sup>1</sup> Ces échanges ont eu lieu la dernière semaine d'octobre 2014. Les citations entre guillemets font références à des extraits d'e-mails.

<sup>2</sup> L'allotissement est obligatoire et impose la division du besoin en lots. Chaque lot représente alors un marché public spécifique. Il peut être géographique, par exemple un lot pour la maintenance des routes sur différents territoires du Département, ou fonctionnel, le besoin est divisé en fonction de prestations spécifiques. Ainsi, un bâtiment peut être divisé en plusieurs lots : serrurerie, second œuvre, électricité, toiture... Un candidat peut soumettre une offre à plusieurs lots. Il est aussi possible de limiter le nombre de lots auxquels un candidat peut répondre.

<sup>3</sup> L'accord-cadre à bons de commande est généralement utilisé pour des besoins qui peuvent être anticipés. Les candidats sont sélectionnés sur la base de ces besoins. Le Département émet alors un bon de commande correspondant à certaines lignes de l'offre (stipulées dans le BPU / DQE) où le prix est indiqué. L'accord-cadre à marché subséquent sélectionne des candidats de la même manière, sauf qu'ils sont remis en concurrence à chaque fois, comme dans n'importe quel autre marché, en fonction du besoin de l'organisation. Les candidats proposent un BPU / DQE et une offre technique à chaque fois.

pourra être garantie que « sous réserve que le RAO soit cohérent et en adéquation avec les éléments mentionnés ». Bien que le RAO sera écrit dans plusieurs mois, après le dépôt et l'analyse des offres, Damien insiste sur le fait que les choix pris dans le DCE auront des conséquences plus tard, et qu'ils ne pourront faire l'objet de modifications. Il anticipe sur les discussions futures lors des analyses des offres<sup>1</sup>.

Dans sa réponse, Sylvie indique qu'elle a « modifié » les documents selon les « observations » du conseiller. La majorité de son message concerne ses justifications du choix de l'accord-cadre à bons de commande. Son premier argument est que la forme de ce marché est réalisée depuis plusieurs années et qu'il permet de choisir, dans les attributaires de l'accord-cadre, le plus adapté au besoin. Sylvie inscrit cette décision par rapport aux expériences passées, dans une trajectoire où il est le résultat de choix qui ont été validés par le SCP et qui n'ont pas eu de conséquences négatives. Surtout, elle explique ensuite à Damien que la remise en concurrence par l'accord-cadre à marché subséquent a des conséquences sur le plan de charge des entreprises, plus lourd qu'un bon de commande, et sur celui de ses collègues. Pour ces derniers, cela nécessite « une réactivité parfois très serrée » dans le suivi de la mise en concurrence, mais aussi une « organisation administrative interne » dont elle ne dispose pas. Elle est seule pour s'occuper de l'exécution de ce marché, en plus de ses autres missions de gestion comptable de son service.

Dans cet exemple, la cheffe de projet et le conseiller mobilisent la sécurité juridique et l'opérationnalité sans distinction. Pour Sylvie, l'opérationnalité correspond aux préoccupations de temps et de charge de travail, d'elle-même et de ses collègues. Ce qui lui permet d'expliquer à Damien pourquoi elle ne souhaite pas changer de technique d'achat. De plus, elle précise que ces pratiques d'écriture ont été validées par le SCP dans le passé, Elles ne présentent donc pas de risques juridiques. Ainsi, la cheffe de projet ne modifie le document qu'en fonction des remarques que le conseiller considère comme bloquantes, c'est-à-dire les parties des documents sur lesquelles il porte une attention spécifique et qui requiert une correction.

---

<sup>1</sup> Elles portent généralement sur le maintien du cadre du DCE (le besoin et les critères de sélection des offres) dans l'analyse des offres et les problèmes qui peuvent émerger lors de la rédaction du RAO. Cela concerne généralement le peu de temps que les chefs de projet consacrent à l'écriture du RAO et le recours à de nouveaux critères qui apparaissent plus cohérents et pertinents, après la lecture des offres. Plus rarement, cela se traduit également par la volonté de modifier les critères de sélection, les analyses ou les notes pour que l'attributaire voulu par le chef de projet soit sélectionné. J'aborde la composition des critères de jugement dans le chapitre 3 et sur ce que je nomme l'agentivité du droit, la force des techniques juridiques sur l'activité, cf. chapitre 4.

Pour le conseiller, la sécurité juridique justifie des corrections sur les documents, qui correspondent à des changements dans la manière dont sont écrits les documents et qui n'appellent pas d'explication de sa part. La sécurité juridique suffit à légitimer ses interventions sur les documents, en tant que conseiller du SCP. L'opérationnalité est également invoquée pour proposer une autre technique d'achat et des critères de sélection des offres. Dans ce cas, il demande l'avis de Sylvie, puisque l'écriture du besoin et l'analyse des offres relèvent de son expertise.

L'opérationnalité et la sécurité juridique ne sont donc pas attachées à une profession ou à un groupe au sein de l'organisation. Elles permettent de justifier des pratiques d'écriture, de qualifier non pas une pièce en particulier (dans l'exemple le CCTP ou la grille d'analyse), mais une situation entière : le marché. Au cours de ce travail de coopération, les justifications invoquées par les uns et les autres permettent de trouver un compromis. Il arrive que les échanges soient moins cordiaux et que les attentes normatives reflètent une critique plutôt qu'un objectif commun à atteindre. Dans ces cas, ce ne sont plus spécifiquement les documents qui sont qualifiés, mais les personnes qui les rédigent.

### *2.2.2. « La logique juridique » et « la dentelle », la critique comme justification des pratiques*

Les échanges d'e-mails du marché de communication précédent peuvent être considérés comme des échanges types entre un service d'une direction opérationnelle et le SCP, comme service ressource. La division du travail au sein de l'organisation positionne les chefs de projet comme à l'initiative du besoin, et les membres du SCP comme des personnes qui accompagnent et conseillent sur les manières d'écrire le marché. La division n'est pas stricte, les documents qui constituent un marché sont modifiés par la conseillère, la rédactrice et le chef de projet. Ce faisant, l'activité d'écriture est caractérisée par des discussions sur les règles à respecter et leurs traductions en des pratiques d'écriture. Cependant, il arrive que ces discussions mènent au conflit, à un problème.

Jean-Marc Weller a montré, dans le cas de l'attribution d'aide aux agriculteurs, que la traduction en droit d'une situation repose sur l'accumulation d'informations dans lesquelles il est nécessaire d'identifier celles qui permettent d'aligner la situation à des catégories juridiques (Weller, 2012). Lorsqu'un « désalignement » survient, il a deux caractéristiques. La première est l'intensité du problème. S'agit-il d'un problème qui peut être réglé

facilement ou nécessite-t-il une enquête approfondie pour en déterminer la cause et la solution ? La deuxième est son étendue. Dans quelle mesure la solution d'un problème nécessite l'intervention d'autres acteurs ou peut-il être résolu par les personnes déjà présentes. Dans le cas suivant, qui concerne plusieurs marchés qui ont pris du retard avec la direction des Bâtiments, c'est l'intensité du désalignement, c'est-à-dire l'importance que représente le problème identifié, qui pose question.

En 2019, le Département investit dans la maintenance et la construction de ses centres routiers départementaux. Ils permettent l'intervention des équipes de maintenance des routes sur le territoire. Ils font l'objet de plusieurs marchés distincts. Ce qui motive le recours à des marchés publics distincts, ce sont les besoins variables en maintenance des centres déjà construits ou la diversité des contraintes locales liées à la construction de nouveaux centres (intégration du bâtiment au paysage, terrains, gestion de la circulation pendant la réalisation des prestations et l'urgence des travaux à réaliser). Les dix échanges d'e-mails concernent John, chef du bureau marché (responsable des rédactrices de sa direction), Ludovic, supérieur direct de John, et Nolwenn, cheffe de service adjointe du SCP<sup>1</sup>. Si la discussion démarre sur des questions de coordination (identifier les numéros de marché et les personnes qui vont travailler ensemble), elle soulève très vite un problème. Il concerne l'allotissement d'un marché qui n'est pas le même que les autres. Il n'est pas un problème en soi, ce questionnement est ordinaire dans la réalisation d'un marché allotie, mais il devient ici, pour les acteurs, le fondement de jugements plus généraux sur les manières d'écrire un marché et les objectifs respectifs à atteindre.

Les premiers e-mails abordent cinq marchés qui ont pris du retard. Deux ont fait l'objet d'une première relecture par les conseillères attitrées, les trois autres n'ont pas encore eu de « référents associés au dossier ». Le retard des trois dossiers, c'est-à-dire le temps entre lequel le DCE a été envoyé au SCP et que les remarques ont été envoyées à la direction du Bâtiment, est de six jours ouvrés. Nolwenn demande à John de lui « prioriser les dossiers » qui doivent être relus en précisant leurs « contraintes opérationnelles » dans la gestion des chantiers. Il répond le lendemain. Il indique qu'un seul marché est « urgent puisqu'il bloque d'autres opérations » de travaux. N'ayant pas de réponse de Nolwenn, il la relance trois jours plus tard. La cheffe de service adjointe répond et indique les conseillères référentes et le

---

<sup>1</sup> Ces échanges ont eu lieu les deux premières semaines de mars 2019.

délai d'une semaine afin qu'elles puissent relire les DCE. Nolwenn précise à John que « ton directeur a été informé de ce *timing* » par Morgane, cheffe de service du SCP.

Au sixième e-mail, Ludovic, le supérieur de John, intervient. Il se « permet d'indiquer » que tous les marchés « sont montés » (i.e. écrits) de la même manière. Il demande à ce que cela soit « intégrer dans le temps d'analyse » des conseillères. Autrement dit, puisque les documents sont écrits de la même façon, les remarques des conseillères sur les documents devraient être identiques. Nolwenn lui répond que les conseillères « avaient bien compris les similarités » et ont « discuté entre elles de ces similarités ». Cependant, la cheffe de service adjointe insiste sur une question posée dans son premier e-mail, qui est restée sans réponse. Elle concerne l'allotissement des marchés qui regroupent des besoins qui pourraient faire l'objet de lots spécifiques, notamment l'installation de panneaux photovoltaïques avec l'étanchéité et la couverture (la construction du toit du bâtiment).

Dans sa dernière réponse Ludovic fait part de son agacement en faisant remarquer que « la profusion de remarques sur un dossier », pour lequel il y a eu deux réunions, « n'est pas forcément un gage de sécurité juridique ». Il souligne que les marchés en question sont composés de douze lots<sup>1</sup>. Il conclut que « la dentelle nuit gravement à la santé : merci de penser aux collègues qui suivent ces chantiers ». Malgré tout, il apporte des réponses sur « les lots incriminés » par l'allotissement. En l'occurrence, l'installation des panneaux photovoltaïques est intégrée au lot de couverture et d'étanchéité pour « des raisons d'étanchéité de la structure ». La séparation de l'installation des panneaux photovoltaïques dans un lot distinct aurait des conséquences sur l'intégrité (étanchéité) du bâtiment. C'est pourquoi il est nécessaire qu'elle soit réalisée par le même candidat<sup>2</sup>. Ludovic ajoute à la fin de son e-mail : « sauf si un conseiller du SCP a un avis technique divergent ».

Nolwenn répond directement à l'agacement de Ludovic. Elle explique que « la profusion de remarques porte sur des incohérences du CCTP ou entre le CCTP et les pièces administratives » écrites par les membres de la direction du Bâtiment. Par ailleurs, elle insiste sur le fait que ces échanges, lors des réunions et des e-mails, ont pour but de prendre

---

<sup>1</sup> Pour le Département ce nombre de lot est élevé. Emeric, acheteur, a réalisé des statistiques sur l'allotissement entre 2018 et 2019. Il en a conclu qu'en 2019 13% des marchés sont allotis, contre 8% en 2018. Par ailleurs, le nombre moyen de lots par marchés allotis est de trois en 2013 et cinq en 2018.

<sup>2</sup> Le terme de candidat est utilisé ici au sens large. Il regroupe les différents types de candidatures possibles. Il peut faire référence à un acteur économique qui obtient le lot en question, à plusieurs acteurs économiques qui se constituent en groupement afin de répondre ensemble au lot, ou à un acteur économique qui répond seul et qui va sous-traiter certaines parties du besoin.

en considération « leurs contraintes opérationnelles », qui ne sont cependant « pas suffisantes » pour justifier des choix d'écriture des pièces. Elle mentionne que « la réglementation impose la justification d'un non-allotissement »<sup>1</sup>. Pour elle, peu importe le nombre de lots dont est composé le marché, « la justification doit être envisagée, réfléchie et tracée ». Elle liste alors les questions qu'auraient dû se poser ses interlocuteurs et qui constituent, selon elle, la « logique juridique à intégrer » afin de construire cet « argumentaire » :

« Soit l'objet du marché, du lot considéré ne comporte pas des prestations distinctes. Ce sont les mêmes opérateurs économiques qui réalisent ce type de travaux. Et il n'y a pas lieu de se demander de justifier quoique que soit.  
Soit l'objet du marché, du lot considéré permet d'identifier des prestations distinctes, où des opérateurs économiques différents ayant des activités différentes peuvent intervenir. Et il y a lieu de réfléchir à pourquoi ce choix de configuration de lot a été fait. Est-ce que c'est à cause de leur proportion financière ? Du moment où ces travaux interviennent ? Pourrait-on considérer qu'ils sont éparpillés dans les autres types de travaux ? Le CCTP pose-t-il des contraintes particulières qui induisent alors la nécessité d'avoir une seule entreprise ? Pour le lot 5, doit-on considérer que pour la bonne réalisation de l'ouvrage, les travaux des panneaux photovoltaïques et de structure sont obligatoirement combinés ? »  
(E-mails de Nolwenn concernant un marché de la direction du Bâtiment, mars 2019)

Dans cet exemple, la sécurité juridique et l'opérationnalité ne sont pas des pratiques négociées entre les personnes chargées d'écrire les marchés, mais par celles qui ont une position différente dans le réseau de production : leurs responsables respectifs. L'une comme l'autre parlent au nom de leur service, dont les membres concernés par ce marché sont en copie des e-mails. Contrairement à l'exemple précédent, la sécurité juridique et l'opérationnalité apparaissent comme des critiques à l'encontre d'un groupe particulier. Pour Ludovic, la succession de modifications du document tend à assimiler la sécurité juridique à une contrainte pour les personnes qui devront l'utiliser par la suite. Personnes auxquelles le SCP ne semble pas penser. Pour Nolwenn, l'opérationnalité, la charge de travail qui résulte de la manière dont est écrit un marché, n'est pas un argumentaire qui compense le sien. Ce n'est pas qu'elle n'y donne pas une légitimité particulière. Les réunions, mentionnées dans

---

<sup>1</sup> Ce principe de justification est présent dans les articles L2113-10 et L2113-11 du Code. Ainsi, l'organisation à l'initiative d'un marché public doit justifier du non-recours à l'allotissement. Comme nous le verrons, au sein de la collectivité ce principe est inversé. Les directions opérationnelles se mobilisent au sein de l'organisation pour que le recours à l'allotissement ne soit pas systématique. Dans la mesure où il apparaît comme contraignant, c'est son utilisation qui doit être justifiée.

les échanges, et les e-mails indiquent l'intérêt qu'elle porte à ces contraintes. Il faut cependant traduire ces contraintes en arguments juridiques. Ce qui implique, pour la juriste, d'avoir des explications sur les choix d'allotissement pris par le chef de projet afin de construire cet argumentaire.

L'intensité du désalignement est au centre des discussions. Est-ce que les recommandations de Nolwenn sont de la « dentelle », c'est-à-dire quelque chose de superflu, un habillage qui a peu d'effet sur le marché ou ont-elles une importance, des conséquences futures graves, sur la gestion des marchés et sur son adéquation aux règles juridiques ? Dans sa réponse, ce sont moins les conséquences, par exemple le risque de contentieux, que les manières d'écrire le marché, « la logique juridique » non « intégrée » par ses interlocuteurs, qui en font une situation à forte intensité pour la cheffe de service adjointe. D'autant plus que les interlocuteurs en question font partie de la direction des Bâtiments, l'une des principales émettrices de marchés publics de la collectivité. Par ailleurs, Ludovic et John sont au Département depuis plusieurs années. L'agacement de Nolwenn concernant l'absence d'une logique juridique de John et Ludovic se comprend par rapport au fait que cette question de l'allotissement est normalement réglée. Les règles qui lui sont relatives, qu'elles reposent sur le droit (obligatoire depuis 2006) ou des règles organisationnelles (comme la charte de 2014<sup>1</sup>), semblent ne pas être « intégrées », prises en compte par les membres de la direction des Bâtiments.

Les règles effectives, le compromis sur les règles d'écriture et de recours à l'allotissement entre le SCP et la direction du Bâtiment, apparaissent instables et font l'objet d'une réaffirmation au cours de l'activité. Pour le chef de service, l'intensité du dossier mène à une remise en jeu de la régulation conjointe qui ne convient plus, en invoquant la rigidité des membres du SCP et la régulation de sa direction, qui est notamment fondée sur cette critique de la rigidité. Pour la cheffe de service adjointe, la perspective de devoir rappeler les fondements du compromis de la régulation conjointe, qui, de fait, la rend instable, est l'occasion d'invoquer la règle de droit, pour rappeler la place de celle-ci au sein de leurs pratiques. Nolwenn rappelle la réglementation, comme régulation de contrôle qui s'impose.

---

<sup>1</sup> La charte de la commande publique de 2014 stipule le recours à l'allotissement des marchés publics comme point central dans le développement du territoire et dans l'ouverture des marchés publics de la collectivité à de nouveaux acteurs économiques, notamment les TPE/PME, cf. chapitre 5.

C'est uniquement lors de son dernier e-mail que Nolwenn fait référence directement au droit pour appuyer son propos : « la réglementation impose la justification d'un non-allotissement ». À ces arguments, Ludovic oppose une régulation propre à sa direction qui prend en considération ses collègues et les conséquences du travail d'écriture, ici l'allotissement, sur le travail des autres. C'est dans cette opposition que les attentes normatives apparaissent comme des critiques individuelles. Dans le cas étudié, la sécurité juridique est assimilée aux règles de droit, rigide, peu utiles. L'opérationnalité est vue comme faire preuve de souplesse dans ses positions, de s'adapter aux contraintes des autres. Ces qualités sont attachées aux membres du SCP et à ceux de la direction du Bâtiment. Pour le SCP, les chefs de projet peuvent faire preuve de rigidité dans leur incapacité à changer l'écriture de leurs marchés ou de ne pas toujours suivre certaines dispositions juridiques. Dans ces cas, les conseillères et les rédactrices considèrent faire preuve de souplesse, dans la mesure où elles laissent passer certaines erreurs, améliorations qui leur apparaissent nécessaires dans l'écriture des documents.

Au cours de la rédaction des marchés publics, le compromis de la règle effective, lorsqu'il est remis en cause dans les discussions, relève de l'adéquation entre ces deux critiques : la rigidité et la souplesse. La perspective d'analyser l'activité comme relevant en partie d'un compromis sur les régulations conjointes s'inscrit dans la continuité de considérer le droit comme une règle parmi d'autres, qui a un sens que pris au cours du travail. Les exemples des marchés de communications (1.2.1.) et des centres routiers insistent sur la place d'une régulation « par le bas », par les acteurs directement concernés. Or, un autre rapport à l'écriture, l'arbitrage, implique une étendue plus importante et un autre rapport à la régulation de l'activité : l'imposition d'une régulation de contrôle qui, dans un cas et un temps spécifique, dépasse les compromis de la régulation conjointe. Les pratiques s'émancipent des personnes concernées par l'intervention d'autres instances dans le cours de l'activité.

### *2.2.3. L'arbitrage : intensité et étendue du travail d'écriture*

La formulation d'un prix relève de différentes échelles et espaces où sa valeur est déterminée (Callon, 2017). Dans les marchés publics, elle est déterminée de quatre manières différentes. La première est l'estimation réalisée par le chef de projet. Elle détermine le

budget nécessaire pour la collectivité afin de payer l'attributaire d'un marché<sup>1</sup>. Cette estimation n'est pas communiquée lors de l'attribution du marché. La deuxième est le prix proposé par un candidat. Il résulte de l'activité de sa propre organisation. Ce prix est ensuite inscrit dans certains documents du marché : Le Bordereau des prix unitaires (BPU) et le Détail quantitatif estimatif (DQE). Dans ces derniers, l'offre financière peut avoir la forme d'un prix unitaire (par exemple pour une pièce de maintenance ou une prestation spécifique) et un prix global pour l'ensemble de la prestation (qui regroupe les prix unitaires). Ensuite, une troisième formulation du prix résulte de la comparaison des offres des candidats lors de l'analyse des offres. Cette comparaison permet de classer les candidats et d'attribuer le marché. Dans ce cas, c'est une formule mathématique qui détermine la place d'un prix par rapport aux autres en lui octroyant une note. Enfin, la valeur d'un prix peut relever d'une enquête qui porte sur la reconstruction de la formulation du prix d'un candidat visé par une procédure d'Offre anormalement basse (OAB).

Une OAB est une offre qui, par rapport aux autres, est significativement plus basse. Elle nécessite une enquête, dans le sens où elle doit être qualifiée comme telle, et non comme une erreur d'écriture ou d'une incompréhension des candidats. Dans le cas d'une OAB, les candidats doivent pouvoir avoir l'opportunité d'expliquer le prix et de démontrer qu'il permet d'atteindre le besoin. Le prix n'est donc pas la seule variable à prendre en considération, il est relié à l'offre technique du candidat. L'adéquation des deux permet de déterminer si le prix est effectivement anormalement bas ou si le candidat propose une offre réalisable, mais d'une manière qui lui permet de proposer un prix plus bas, par exemple en utilisant une machine ou une technique spécifique. Contrairement aux OAB, les prix élevés ne donnent pas lieu à des procédures de détection spécifiques. Cela s'explique par le fait que les offres financières font l'objet d'une notation qui détermine la place d'une offre parmi l'ensemble des candidats. Plus un prix est élevé, moins la note sera favorable au candidat. De plus, toute offre qui dépasse l'estimation faite par l'organisation émettrice d'un marché public est considérée comme inacceptable, donc rejetée<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Je reviens sur la question budgétaire des marchés publics dans le chapitre 3.

<sup>2</sup> En cas de contentieux, la collectivité devra justifier que cette estimation permet réellement de réaliser le besoin et qu'elle répond aux critères de définition des budgets publics. L'annulation d'un marché a de lourdes conséquences pour les acteurs de la collectivité et les candidats. Pour ces derniers, répondre à un marché représente un coût puisqu'il a fallu mobiliser des ressources organisationnelles pour proposer une offre. La Code reconnaît en partie ce coût puisque dans certaines procédures, ils sont indemnisés lorsqu'ils ne sont pas attributaires. Pour les membres de la collectivité, annuler un marché décale le calendrier des travaux, ce qui

L'arbitrage intervient dans des dossiers avec une forte intensité (risque d'annulation d'un marché par exemple) et une étendue importante (intervention de la direction du Département<sup>1</sup>). Ce sont les cas qui correspondent à la troisième catégorie de la typologie de J-M Weller<sup>2</sup>. Ils supposent des enquêtes approfondies puisqu'il y a plusieurs interprétations et solutions possibles, « le travail de réparation suppose alors d'entrer dans le détail de l'affaire » (Weller, op cit, p. 76). Le marché étudié dans cette partie concerne l'achat de bâtiments modulaires préfabriqués par la direction des Collèges en 2018. Les bâtiments modulaires préfabriqués sont utilisés lors des travaux de reconstruction, de maintenance ou de construction des collèges du territoire. Ils permettent de garantir les enseignements pendant les travaux, par exemple lorsqu'ils ne peuvent se réaliser pendant les vacances scolaires. Dans ce marché, l'écriture de certaines pièces (le BPU et le DQE) ont eu pour effet d'augmenter les prix des offres des candidats. Lorsque cette conclusion a été découverte, il a fallu trouver une solution afin de modifier les documents, et donc les prix. Cette décision a été arbitrée par la direction des Collèges.

Lorsque Damien, conseiller, relit le Rapport d'analyse des offres (RAO) de Lucie, cheffe de projet, il se rend compte du fort écart entre les prix proposés. Cet écart soulevé par le conseiller interroge autant celui-ci que la cheffe de projet. Est-ce que ce sont les prix les plus bas qui correspondent au *bon* prix, ou les plus haut ? Dans ce cas, comment savoir si un candidat sous-évalue son offre ou au contraire gonfle ses prix ? Enfin, est-ce que l'explication de ces prix peut se comprendre non plus par rapport à une mauvaise évaluation ou à une évaluation intentionnellement haute de la part des candidats, mais par la manière dont est écrit le marché ? Les réponses à ces questions sont importantes pour Damien et Lucie, puisqu'elles n'impliquent pas les mêmes procédures de vérification, ni les mêmes conséquences pour l'analyse des offres (écarter totalement une offre, demander des informations complémentaires, l'intégrer à l'analyse des offres).

Sur les dix e-mails échangés entre Damien et Lucie, les deux premiers concernent la transmission du RAO entre la cheffe de projet et le conseiller. Le troisième e-

---

augmente la charge de travail (les dossiers se chevauchent) et peut empêcher la réalisation d'un marché. Certaines prestations ne peuvent se réaliser qu'à certaines périodes. Par exemple les vacances scolaires sont privilégiées pour les collèges. Le chapitre 4 revient sur les pratiques de qualifications de ces offres et du processus de déclaration sans suite.

<sup>1</sup> Par direction j'entends l'intervention du personnel politique (élus, cabinet, Président) et de la hiérarchie du personnel administratif (directeur·trice, DGA, DGS).

<sup>2</sup> L'auteur propose une typologie des cas en fonction de l'ampleur de l'étendue et de l'intensité d'un problème (Weller, op cit, p. 73 à 78).

mail contient les commentaires de Damien sur le document, « qui font suite à notre conversation ». Il s'interroge dès les premières lignes sur le fait que le document envoyé serait une version non définitive et que la cheffe de projet se serait trompée de document. Si c'était effectivement la bonne version, il ne pourra pas la valider « compte tenu des observations essentielles à la sécurité juridique » qu'il a relevées lors de sa lecture. Elles concernent notamment les évaluations de la grille d'analyse, qui ne sont pas « cohérentes », et une offre anormalement basse, qui aurait dû faire l'objet d'un rejet sans être analysée.

Damien conclut son e-mail en insistant sur le fait qu'il est « indispensable de justifier que les prix ne sont pas des OAB (article 60 du Décret) ». Lucie joint à sa réponse le document corrigé. Une semaine plus tard, Damien lui envoie un nouvel e-mail de deux pages dans lequel il explique qu'après « une analyse interne » les « écueils constatés » peuvent s'expliquer par la manière dont certains documents du DCE ont été écrits (le BPU et le DQE).  
(Échanges d'e-mails, entre Damien et Lucie sur un marché de la direction des Collèges, février 2019)

Le problème soulevé par Damien implique de considérer le rôle de ces deux pièces dans la constitution des prix et la temporalité qu'elles sous-entendent dans la réalisation du marché. Le Bordereau des prix unitaires (BPU) liste, ici, des prix pour une salle de classe, des vestiaires et des locaux divers. Le Détail quantitatif estimatif (DQE) propose des prix globaux, une simulation de commande qui regroupe plusieurs prix du BPU, par exemple la construction d'un bâtiment modulaire composé d'une salle de classe, d'un vestiaire et d'un local d'entretien. Le DQE sous-entend une temporalité que le BPU ne permet pas. Construire ces trois espaces peut se faire en même temps. Ainsi, il n'y a besoin que d'une grue pour transporter le bâtiment modulaire et non pas une pour chaque pièce. Les prix attendus dans le DQE intègrent cette temporalité. Or, deux offres ne l'ont pas pris en compte et répercutent les prix unitaires sans prendre en considération cette économie d'échelle. Cela a pour conséquence d'augmenter leur offre financière, ce qui n'est pas le cas d'un candidat, soupçonné d'OAB. Ce candidat est l'ancien attributaire du marché précédent. Il a joint à son offre « une note méthodologique » en annexe, qui explique pourquoi il n'a pas renseigné toutes les lignes du BPU. Damien souligne que grâce à « son expérience et sa connaissance du dossier » le candidat a adapté ses prix, c'est-à-dire de « les lisser sur plusieurs lignes du BPU ».

Les prix proposés par les candidats relèvent de leurs expertises respectives afin de construire des prix concurrentiels et être attributaire du marché. Or, les prix comme ils apparaissent dans les pièces du DQE et du BPU, qui sont des tableurs avec en ligne le besoin

et en colonne le prix associé, ont pour conséquence de le modifier. Elles sont le résultat d'une défaillance dans l'écriture du DQE et du BPU que seul l'ancien attributaire a pu identifier et compenser dans son offre<sup>1</sup>. Le conseiller demande à la cheffe de projet de « confirmer cette interprétation par le biais de [son] expertise »

L'intensité du problème augmente, il n'est plus question de détecter une OAB, qui est une pratique ordinaire dans la mesure où elle doit être constamment réalisée dans tous les marchés, mais « d'évaluer la conduite à tenir (demande de précision / négociation / déclaration sans suite) compte tenu des écueils constatés ». Le marché public, en l'état, risque d'être annulé. Le lendemain, Lucie répond aux analyses de Damien, qu'elle partage, et organise une réunion pour en discuter davantage. Elle propose de changer le calcul des prix : de ne plus les calculer selon les types de salle (un local d'entretien, une salle de classe), mais à la surface qu'ils représentent en mètre carré. Cependant, à la suite de ce changement, Damien a identifié un nouveau problème : les surfaces dans le BPU et le DQE ne correspondent pas.

Ce faisant, si la surface annoncée n'est pas la bonne, les prix proposés ne le sont pas également. De plus, et c'est ce qui motive la décision de Damien de déclarer sans suite le marché : changer les surfaces modifie « de manière substantielle<sup>2</sup> » le besoin et donc « vient à l'encontre des principes fondamentaux » de la commande publique. Il précise à la fin de son e-mail que pour ces raisons « le SCP préconise de déclarer sans suite ce projet de marché » et que la publicité peut être relancée rapidement avec les documents modifiés. Le même jour, deux heures plus tard, la cheffe de service des rédactrices des Collèges, en copie des e-mails, intervient dans la conversation. En préambule, elle explique avoir eu « une

---

<sup>1</sup> Un prix bas aurait pu s'expliquer, pour ce marché, par le recours à des bâtiments modulaires d'occasions, que le candidat revend au Département. J'ai participé à certaines réunions lors de la rédaction du DCE de ce marché. Les discussions portaient sur la possibilité d'intégrer des bâtiments d'occasion, et de ne plus limiter les offres à des bâtiments neufs. Or, cela sous-entendait revoir l'écriture des pièces (par exemple les critères attendus d'un bâtiment d'occasion pour qu'il puisse être utilisé) et de définir une autre gestion des bâtiments modulaires, qui devaient être déplacés entre les nombreux chantiers du Département. Ce choix n'a pas été retenu dans la mesure où l'occasion était très peu développée sur les bâtiments modulaires et que la réécriture des pièces demandait trop de temps par rapport au calendrier des travaux (vacances scolaires).

<sup>2</sup> Le terme de « modification substantielle » sous-entend des modifications du marché qui ont pour conséquence de changer le besoin à un point où si ces modifications avaient été intégrées dès le début, d'autres candidats, qui n'ont pas répondu à ce marché, auraient pu proposer des offres. Ce faisant, modifier le marché au cours de son exécution ou du processus d'attribution, prouve d'une part que le besoin a été mal déterminé par le Département, et d'autre part qu'il a écarté des acteurs économiques sur ce marché. Cette notion de « modification substantielle » est ambiguë et peut être considérée plus comme un risque, qui peut être dévoilé et mobilisé par les candidats, qu'un critère objectif.

longue conversation » avec Nolwenn après avoir lu le dernier e-mail de Damien. Elle partage les conclusions du SCP et demande si un décalage de deux mois dans l'attribution de ce marché ne posera pas de « gros problèmes opérationnels ». La question n'a pas de destinataire particulier, il y a dix personnes en copie des échanges<sup>1</sup>. Le lendemain matin, le directeur adjoint de la direction des Collèges répond un e-mail d'une phrase : « j'en reparle avec [la directrice] cette après-midi ». La cheffe de service du SCP termine les échanges en concluant, deux jours après, que « suite aux différents échanges » la solution s'est portée sur une négociation écrite, moins longue qu'une négociation orale.

Comme pour le dossier précédent, les discussions d'arbitrages tendent à s'émanciper des personnes qui produisent directement les pièces du marché et qui sont concernées par ces choix. L'arbitrage réalisé par la hiérarchie de Damien et Lucie acte une décision en contradiction avec celle du conseiller, qui recommande la déclaration sans suite. Il est le résultat du travail de rédaction du marché au cours duquel l'intensité du désalignement augmente. Au début, elle est faible, dans la mesure où le conseiller propose des recommandations sur les manières d'écrire le RAO afin de garantir sa « cohérence ». Cependant, malgré la nouvelle version de la cheffe de projet, une « analyse interne », c'est-à-dire collective au sein du SCP, fait émerger des problèmes plus importants. Le conseiller et la cheffe de projet se réunissent et s'accordent sur une solution (une négociation écrite). Or, dans l'e-mail, Damien précise qu'une autre réunion (une « concertation » avec Nolwenn) a déterminé que l'intensité du désalignement du dossier est plus importante et qu'il doit être déclaré sans suite. Cette incohérence n'était pas identifiée au départ par le conseiller, c'est parce que la cheffe de projet propose de fixer les prix en mètre carré que le conseiller s'y intéresse.

L'arbitrage s'impose, il met fin aux discussions, pour se régler à un autre niveau hiérarchique : « déléguer à un tiers la défense de la règle, c'est donc en partie la soustraire à la négociation. » (Reynaud, 1989, p. 52). Dans cet arbitrage, la sécurité juridique et l'opérationnalité peuvent être comprises comme l'adéquation entre le respect du droit et la garantie de l'attribution d'un marché en évitant la déclaration sans suite, deux objectifs partagés par plusieurs membres des directions opérationnelles et du SCP. Si le compromis caractérise l'arbitrage pris dans ce marché, il arrive que l'une ou l'autre attente soit

---

<sup>1</sup> En tout cas pour le lecteur extérieur de ces e-mails. Elle vise peut-être explicitement une personne.

privilegiée. Dans ce cas, l'arbitrage tranche sur la place de ces deux attentes normatives dans l'activité.

Contrairement aux régulations conjointes, l'arbitrage est une rupture dans les règles qui encadrent les pratiques de travail, une exception qui n'a pas nécessairement des conséquences directes sur les compromis futurs liés à l'activité<sup>1</sup>. Pour autant, un arbitrage constant sur les solutions à adopter peut-être une forme de régulation de l'activité, caractérisée par une forte division du travail et sur des centres de décision qui déterminent la trajectoire des dossiers traités, comme les agents des services « des plaines » analysés par J-M. Weller (Weller, op cit.). Ainsi, la place des régulations conjointes, qui articulent régulations de contrôle et autonome, et le recours à l'arbitrage varie en fonction de l'étendue et de l'intensité des problèmes que les marchés posent pour les personnes concernées. Cette perspective implique de prendre en considération la circulation des dossiers dans l'organisation, mais aussi la circulation des règles. Deux faces d'un même objet. Les références régulières aux réunions ou discussions dans d'autres espaces permettent de considérer ces derniers comme des lieux où ces circulations peuvent être analysées.

## **Conclusion du chapitre 2**

Les règles qui permettent de produire un marché public font l'objet de discussions et de débats au sein et à l'extérieur de l'organisation. Régler l'activité de production d'un marché public apparaît comme un processus de justification presque constant où certaines règles sont déterminées, maintenues, négociées entre des groupes et des organisations dont les frontières sont davantage fluides que strictes. Au sein de cette régulation, les attentes normatives de la sécurité juridique et de l'opérationnalité sont autant des registres lexicaux, des abstractions invoquées pour légitimer des positions, que des critiques et des finalités à atteindre lors de l'écriture d'un marché public.

Au cours de cette activité la place du droit varie : tantôt un obstacle (de la « dentelle »), tantôt une opportunité (qui évite une « déclaration sans suite ») ou une règle qui s'impose et à laquelle on ne peut déroger (une « logique juridique »). Ce chapitre montre d'une part que cette place est liée au statut d'un groupe et à sa place dans le réseau sociotechnique, et d'autre

---

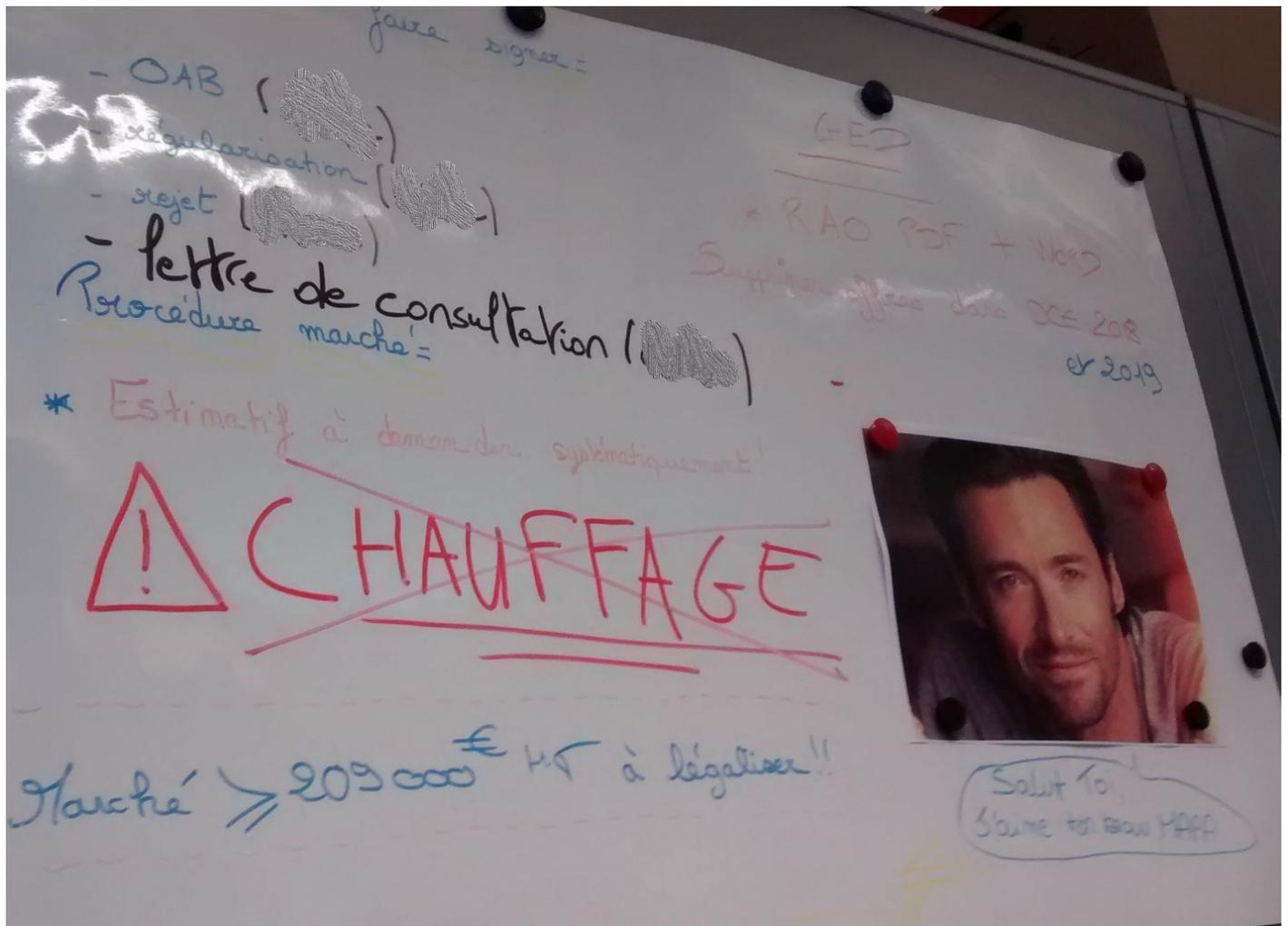
<sup>1</sup> Dans le chapitre 3 je reviens sur cette tension entre la vulnérabilité des habitudes et les prises en considérations de nouvelles pratiques d'écriture par une négociation conjointe ou par arbitrage.

part, que les personnes impliquées agissent, sans l'être, comme des professionnels du droit : des avocats, des juges, des greffiers, des législateurs. Ce faisant, le rôle de ces intermédiaires du droit est de produire une légalité commune, c'est-à-dire formuler un sens organisationnel à la règle, par rapport aux multiples légalités que les acteurs produisent tout au long de leur travail (Pélisse, 2019).

Pour comprendre comment ces rapports à la règle, comme l'erreur, la faute et le conseil, les extraits d'e-mails et de réunions ne suffisent pas. Pour cela, il est nécessaire d'analyser plus spécifiquement la trajectoire des dossiers tout au long du processus de production. Les deux chapitres suivants analysent deux études de cas : un marché de détection d'amiante et de plomb, et un marché d'insertion par un service civique.



## Chapitre 3 : Les épreuves de la dépense : l'argent public et ses valeurs



Source : Thomas Forte – photo prise dans le bureau des rédactrices

Lecture : Sous la photo de Hugues Jackman, en bas à droite, on peut lire « Salut toi, j'aime ton beau MAPA »

La valuation des pièces d'un marché est la conséquence d'un travail normatif qui engage plusieurs instances au sein et à l'extérieur de l'organisation autour d'un dispositif qui classe les offres des candidats. J'ai caractérisé ce travail comme une activité technique où le marché public est qualifié au fil du processus de production, dans les relations de « voisinages ». Dans ce chapitre et le suivant, j'analyse plus précisément la trajectoire de deux marchés publics au sein du conseil Départemental. Ces deux études de cas concernent un marché sur le repérage et le traitement de l'amiante et du plomb de la direction des Bâtiments ; un autre sur l'accompagnement et l'insertion de jeunes NEET<sup>1</sup> du territoire départemental de la direction de la Jeunesse.

Ces deux études se distinguent pour deux raisons. La première est qu'elles ne relèvent pas du même processus organisationnel. La direction des Bâtiments est considérée comme décentralisée, c'est-à-dire qu'elle dispose en interne de rédactrices qui, avec le chef de projet, produisent des pièces qui sont ensuite contrôlées par une conseillère. La direction de la jeunesse est centralisée et dépend d'une rédactrice et d'une conseillère qui appartiennent au SCP. La seconde raison est que les directions du Bâtiment et de la Jeunesse n'ont pas les mêmes expériences dans la production des marchés publics. En effet, la direction des Bâtiments est l'une des premières directions productrices de marché, contrairement à celle de la Jeunesse qui en réalise rarement<sup>2</sup>. Cela s'explique notamment par le fait que l'attribution de l'argent public de cette direction repose exclusivement sur des subventions et des appels à projets.

Le choix de ces études de cas repose sur le « hasard » de l'enquête (cf. encadré n°3-1). Leur analyse permet de montrer que ce ne sont pas des caractéristiques *a priori*, comme le montant (budget) ou l'expérience des acteurs (nombre de marchés réalisés), qui déterminent la trajectoire d'un marché, mais ses épreuves. Ces dernières sont des situations au cours desquelles la qualification d'un marché fait l'objet de doutes et d'incertitudes qui nécessiteront des engagements collectifs afin de déterminer sa valeur (Lemieux, 2018). Ces épreuves font partie intégrante de l'activité de production d'un marché public. Elles ne sont

---

<sup>1</sup> Les NEETs sont des jeunes déscolarisés, sans emploi et dans aucune formation. L'acronyme est la contraction de *Not in Education, Employment or Training*.

<sup>2</sup> La place de la direction des Bâtiments varie en fonction des années entre la première et deuxième place. La direction de la Jeunesse est considérée comme une « petite » direction. Elle gère cinq marchés récurrents qui se chevauchent au fil des années. Le classement se base sur le nombre de marchés réalisés dans la mesure où il reflète l'expérience de la direction dans ce domaine.

pas spécifiques aux deux cas analysées, qui pourraient être considérés comme « des cas difficiles », dont les épreuves sont plus importantes (Dworkin, 1985).

En suivant la trajectoire de ces deux marchés, ce chapitre analyse ce que j'appelle l'épreuve de la dépense. Elle consiste à articuler l'argent public géré par la collectivité à des dispositifs de dépenses, dont les marchés publics font partie. Par ailleurs, cette dépense suppose d'établir des modalités d'attribution de cet argent. Dans les marchés publics, elles prennent la forme de critères de sélection qui évaluent la qualité technique et le prix des offres. Ainsi, disposer d'un budget et le dépenser, sont deux étapes bien distinctes qui sont en tension (Styhre, 2013) tout au long de l'activité d'écriture d'un marché. Étapes aux cours desquelles les acteurs s'assurent que les épreuves rencontrées ne mènent pas à son annulation, afin que le besoin soit satisfait et que le budget soit effectivement affecté à une dépense.

La première partie de ce chapitre s'intéresse à la place du budget au sein de la collectivité et à deux dispositifs d'attribution de l'argent public : les marchés et les appels à projets. Cette comparaison permet de comprendre comment le choix d'un dispositif de dépense a des conséquences sur la détermination de celle-ci. En effet, au cours d'un appel à projets la somme à dépenser correspond au budget alloué et sera redistribuée à des organisations candidates. Dans un marché public, la dépense à réaliser n'est pas déterminée par le budget (l'estimation du besoin), mais par les offres financières (le prix) qui sont proposées par les candidats. Dans une seconde partie, j'analyse comment un marché public, au-delà de sa matérialité, s'intègre au cours de l'activité de l'organisation (Joseph, 1994 ; Girin 2001). Du vote du budget à sa prise en compte par le SCP, autrement dit d'une ligne comptable à la rédaction d'un DCE, les personnes impliquées transforment le marché public en fonction des espaces où il circule et des pratiques de valuation.

*Encadré n°3-1 : La valeur d'un cas ethnographique*

« La détermination des cas pertinents à investiguer » peut autant reposer sur le « hasard des pérégrinations sur le terrain (l'occasion offerte par la médiation de relations) ou s'appuyer sur l'expérience préalable de l'unicité ou de la typicité d'un thème d'enquête » que sur « sa représentativité statistique » (Cefaï, 2013, p. 14). Le choix des études de cas est alors moins à considérer comme des données empiriques brutes à objectiver *a posteriori*, que des cas qui s'inscrivent dans des expériences d'enquêtes particulières –

qui reposent, à l'instar de toute activité, sur une attention située (Buscatto 2010).

Le hasard explique le choix de se diriger vers ces deux études de cas. Je ne le considère pas comme l'absence de contrôle ou comme un chaos méthodologique dans lequel je me suis laissé porter et à partir duquel j'ai atterri sur certains cas. Bien au contraire, à l'instar de l'analyse de Sarah Troche sur le hasard dans la pratique de l'art, je le considère comme le résultat d'un ensemble d'actions qui permet l'imprévisibilité, « on ne joue pas avec le hasard mais avec les données du hasard qui, en tant que telles, sont parfaitement connues » (Troche, 2015, p. 24). Ainsi, dans les enquêtes ethnographiques ou par observations, bien qu'il soit fréquent de voir les expressions telles que « je rencontre par hasard... » ou « au hasard d'une discussion... », ces situations sont moins le résultat de forces incontrôlables que la conséquence d'une pratique méthodologique d'enquête qui implique des échanges entre le ou la chercheuse et les personnes qu'il ou elle rencontre dans un milieu particulier (Flamant, 2005 ; Bruneteaux, 2018). La prise en compte de ma recherche par les personnes que j'ai rencontrées au sein de leur activité ordinaire m'a permis d'accéder à ces situations. La place qu'ils et elles accordaient à mon enquête était soutenue par mes demandes d'accéder à d'autres réunions ou données que les acteurs oublièrent ou jugeaient peu importantes pour me les proposer d'eux-mêmes.

La place réservée aux deux marchés publics étudiés dans ce chapitre, dans la mesure où ce sont les deux principaux cas pour lesquels je dispose de données empiriques sur plusieurs années, est donc la conséquence du hasard, caractéristique de l'enquête ethnographique. Ce dernier, loin d'être réduit à l'imprévisibilité ou à l'aléatoire, repose sur « des capacités relationnelles, des enchaînements d'interactions, une histoire spécifique de l'enquêteur avec ses enquêtés. » (Bruneteaux, op cit., p. 45.). Il amène parfois à des réels ratés (Stavo-Debaugue, Roca i Escoda, et Hummel 2017), comme ce fut le cas lorsque je voulais m'entretenir et rencontrer les chefs de projet des directions opérationnelles ou les acteurs économiques (cf. introduction). Dans le développement de ce chapitre, je précise, par un encadré situé aux introductions des parties un et deux, les contextes d'enquête qui ont mené à suivre ces deux études de cas.

## 1. La circulation de l'argent public et ses conséquences

La fiche achat présentée au chapitre 1 contient différentes références relatives à l'argent public. Des termes comme le « prix », le « budget », le « montant » ainsi que différents qualificatifs, le prix « révisable » ou « forfaitaire », sont différents marquages de l'argent public (Zelizer, 2005). Ces marquages n'ont pas les mêmes effets pour ce qui est généralement réduit à un ensemble homogène comme « l'argent public » ou « le budget ». Ils permettent d'attacher à ce terme plusieurs significations, dont certaines spécifiques aux dispositifs de marché public. Comme l'explique Vincent Gayon et Benjamin Lemoine, « les mises en forme savantes d'intelligibilité et de calcul de l'argent public » participent à déterminer la place et les conditions de son utilisation au sein des organisations où il circule (Gayon et Lemoine, 2010, p. 5). Le « budget » et le « prix » représentent deux marquages différents qui déterminent le montant réel d'une dépense pour la collectivité en fonction du dispositif utilisé.

Le budget s'inscrit dans le fonctionnement des finances publiques qui détermine en partie les capacités d'action de l'État et des collectivités (Bezes et Siné, 2011). Le budget d'une organisation publique ne représente pas un stock disponible. Il est au contraire une représentation comptable d'un ensemble de flux (des recettes et des dépenses) où l'argent public circule au sein de l'organisation (Eyraud, 2015). Pour les marchés publics, le budget alloué à un besoin, par exemple l'insertion des NEET par un service civique, détermine la procédure qui sera utilisée (un MAPA ou un appel d'offre). Contrairement aux autres dispositifs, comme les subventions ou les appels à projets, cette estimation du besoin, déterminée d'un point de vue budgétaire, rencontre directement les offres financières établies par les candidats, qui déterminent eux-mêmes les prix lors de leur mise en concurrence par le dispositif des marchés publics. Alors, ce qui sera effectivement considéré comme une dépense ne correspond pas à l'estimation (le budget), mais aux prix issus de la concurrence sur un marché économique<sup>1</sup> (les travaux publics, l'insertion...).

Ce qui m'intéresse dans cette partie ce n'est pas comment le budget ou le prix sont déterminés, mais comment ces deux modalités s'articulent tout au long de l'activité de

---

<sup>1</sup>Ici j'utilise une définition rigide du marché par opposition au « public » ou à l'État. Pour autant, nous verrons que la définition du budget et du prix illustre la porosité entre ces deux espaces (Favereau, 1989 ; Fligstein, 1996 ; Callon 2017).

production d'un marché public. Pour cela j'analyse dans un premier temps le budget de la collectivité et sa place dans l'activité des acteurs qui le dépensent (1.1.). Dans un second temps je compare deux dispositifs de dépense de l'argent public : les appels à projets et les marchés publics dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS<sup>1</sup>). Cela me permet de caractériser les spécificités d'un marché public et la place du prix dans l'activité (1.2.). Enfin, en mobilisant l'étude de cas sur les NEET (cf. encadré n°3-2), j'étudie comment le marché public modifie les relations ordinaires entre la direction de la Jeunesse et les acteurs de l'ESS du territoire (1.3.).

*Encadré n°3-2: Le réseau de Magalie*

J'ai pu suivre le marché d'insertion des NEET par le service civique grâce à Magalie, chargée de communication du SCP, avec qui j'ai travaillé pendant un an<sup>1</sup>. Alors que nous quittons le bâtiment principal pour nous rendre à une réunion dans un autre bâtiment de la collectivité, nous croisons la directrice de la Jeunesse, Mme Épine<sup>1</sup>. Magalie me présente et, sans me concerter, propose à Mme Épine de s'entretenir avec moi pour discuter des marchés publics qu'elle doit lancer. La directrice répond favorablement. Après un premier entretien, je lui demande si je peux suivre la personne en charge de l'un des marchés que la direction passe. Celui sur l'insertion des NEET était le seul sur lequel la direction travaillait à ce moment. Ces missions de communication que j'ai partagées avec Magalie m'ont été imposées par la cheffe de service (par manque d'effectif interne notamment). Je les ai considérées comme assez éloignées de mon objet de recherche et je devais parfois manquer des réunions que j'estimais comme plus importantes. Malgré le fait que Magalie ne travaillait pas directement sur les marchés publics, elle a considéré, au fil du temps, la place de mon enquête non pas directement au sein de son activité (comme ce sera le cas pour Damien, cf. encadré n°2-4), mais au sein de ses relations personnelles et professionnelles.

---

<sup>1</sup> Moins un secteur ou une catégorie, l'ESS regroupe des organisations dont le projet affiché sont les « valeurs fondamentales » du « droit de la personne » et de la « subordination de l'économie à ce droit » (Drapéri, 2001, p. 5).

## 1.1. Le choix des dispositifs de dépense

Chaque année, au cours de l'été, le Directeur général des services (DGS) envoie une lettre d'orientation budgétaire aux directeurs·trices et DGA de la collectivité<sup>1</sup>. Elle informe du contexte financier et des orientations prises par le Président du conseil Départemental pour l'année à venir. Au cours de la mandature concernée par mon enquête (2015-2020), ces lettres rappellent systématiquement en préambule le contexte politique<sup>2</sup> dans lequel se déroule l'exercice budgétaire. Ce contexte est systématiquement « négatif » pour les finances de la collectivité. Ainsi, les décisions budgétaires se réalisent dans « un environnement financier contraint » (2019), « incertain » (2016), de « plus en plus tendu » (2018), elles « s'inscrivent dans un contexte que notre département n'a jamais connu » (2020). Ces lettres sont accompagnées de graphiques ou de tableaux qui inscrivent les décisions dans l'histoire budgétaire de l'organisation et des directions (par exemple un tableau représente le budget des principales directions de la collectivité sur plusieurs années).

La première lettre de la mandature (2015) précise les engagements du Président pour son premier mandat : « dégager » une épargne annuelle de 120 millions d'euros, réaliser des dépenses d'investissement annuelles de 260 millions d'euros (par les marchés publics), limiter l'endettement et maîtriser les dépenses de fonctionnement. Le mot d'ordre, que l'on retrouve dans différents documents budgétaires (comme le rapport d'activité annuel de la collectivité) est de « dégager une capacité d'investissement par une maîtrise raisonnée des dépenses de fonctionnement »<sup>3</sup> (rapport d'activité de 2017). Les termes comme « dégager », « maîtrise raisonnée », et les qualificatifs comme « incertain » et « tendu », soulignent le fait que dépenser de l'argent public est bien le résultat d'une activité déterminée en partie par son contexte et par les manières dont elle se réalise.

Par ailleurs, ces lettres informent des réformes qui touchent, ou pourraient toucher, le budget du Département. Par exemple, la lettre de 2016 indique que les efforts de maîtrise des dépenses sont la conséquence, d'une part, de la baisse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités territoriales et, d'autre part, des dernières

---

<sup>1</sup> Pour rappel, le DGS est la plus haute autorité administrative. Les Directeurs généraux adjoints (DGA) répondent directement au DGS et gèrent plusieurs directions.

<sup>2</sup> Ici j'entends par politique, les politiques publiques nationales et européennes en matière de finances publiques.

<sup>3</sup> On retrouve dans cette distinction l'application de la comptabilité privée dans le fonctionnement des organisations publiques (Eyrault, 2013).

réformes de modernisation de l'action publique qui visent directement l'autonomie budgétaire des collectivités, comme la fiscalité et la rémunération des fonctionnaires. En 2018, c'est le taux directeur qui est au centre de la lettre d'orientation budgétaire. Il fixe un taux de dépense de fonctionnement à ne pas dépasser, au risque de voir ses dépenses excédentaires faire l'objet d'une « reprise financière » l'année suivante par l'État<sup>1</sup>. Ces lettres orientent le travail de construction budgétaire de la collectivité par la définition d'objectifs organisationnels de gestion de l'argent public et par une critique politique plus générale des actions du gouvernement.

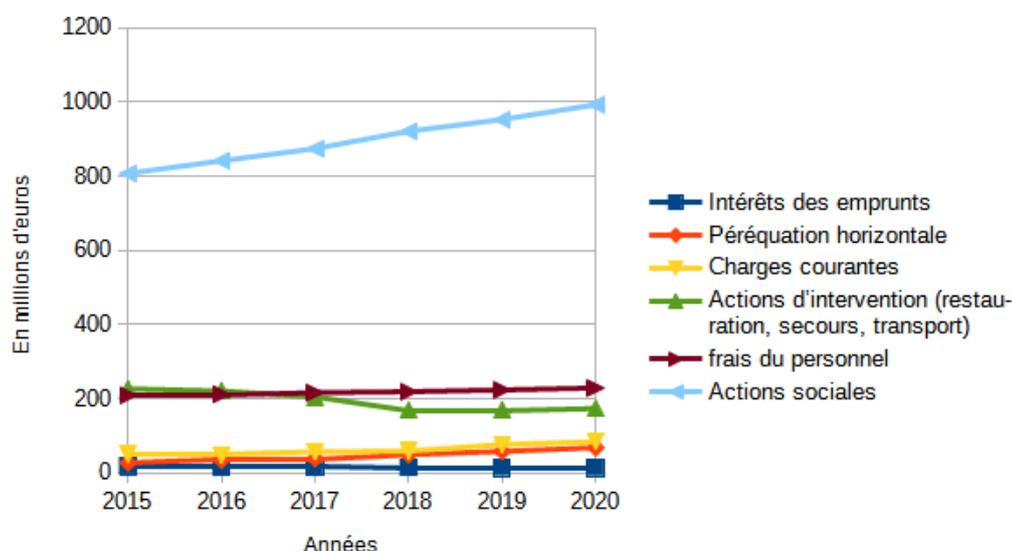
Ainsi, elles permettent de faire le lien entre les choix budgétaires de l'organisation et les évolutions du cadre légal caractérisées par une régulation des finances publiques comme moyen de contrôle de l'activité. Cette régulation, qui ne se limite pas aux dernières réformes de modernisation (Bezes et al., 2013), a des conséquences directes sur le fonctionnement et les pratiques au sein des organisations (Gaudin, 2007 ; Lemoine, 2016 ; Gervais, Lemercier, et Pelletier, 2021). Comme le montre Cécile Vigour dans son analyse du budget de la justice : « les principes et les instruments [de la rationalisation budgétaire] contribuent à redéfinir les modes de coordinations, les pratiques et identités professionnelles » (Vigour, 2011, p. 486).

Les différentes lettres et l'évolution des budgets au cours de la mandature montrent que ces contraintes touchent spécifiquement les dépenses de fonctionnement (cf. figure n°3-1). Ce sont des dépenses pour lesquelles soit la collectivité a des contraintes fortes de maîtrise dues aux réformes de rationalisation budgétaire, soit parce qu'elle ne maîtrise pas les montants ou conditions d'attribution d'une catégorie de dépense, comme pour l'action sociale.

---

<sup>1</sup> Cf. Article 29 de la loi 2018-32 de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2018-2022.

Figure n°3-1: Évolution des dépenses de fonctionnements de la collectivité (2015-2020)



Source : Thomas Forte sur la base des données publiques du Conseil départemental étudié.

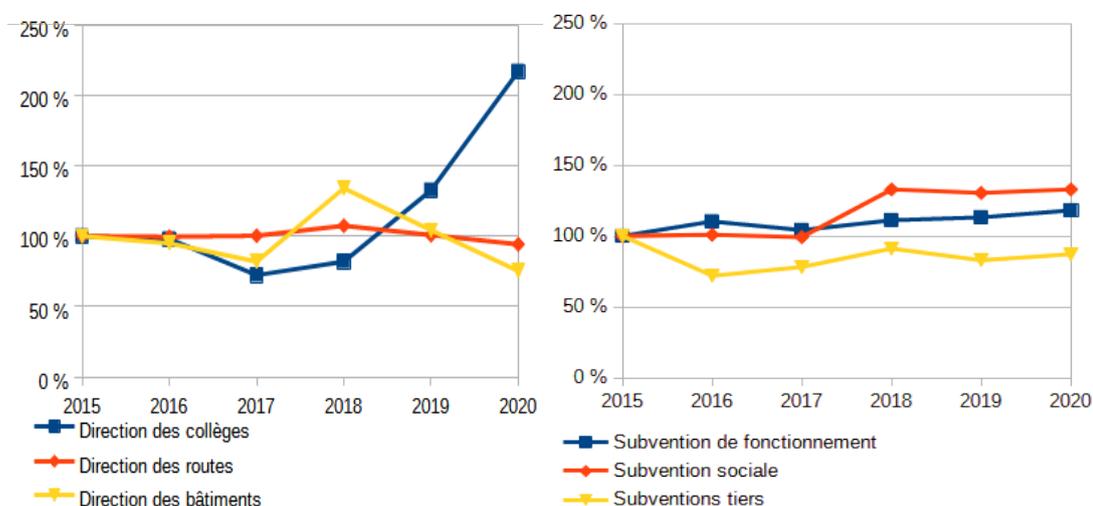
Lecture : Entre 2015 et 2020, les dépenses de fonctionnements ont augmenté de 223 millions d'euros (17 %). Cela comprend une baisse de 4 millions d'euros de la part des intérêts des emprunts (21 %) et de 54 millions d'euros (23 %) des actions d'interventions (qui s'explique notamment par la perte de la compétence des transports au profit de la Région). Ainsi que l'augmentation de 41 millions d'euros de la péréquation horizontale (146 %, qui correspond à la redistribution de prélèvements entre les collectivités les plus riches vers les moins dotées), de 35 millions d'euros (67 %) des charges courantes, de 20 millions d'euros des frais du personnel (9 %) et de 200 millions d'euros pour l'action sociale (23 %).

L'action sociale est une compétence centrale du Département. Elle constitue autant « une ressource », puisqu'elle permet l'augmentation du budget, des compétences et du personnel, qu'une « contrainte » qui amène des charges supplémentaires et une faible marge de manœuvre dans les modalités d'exécution de cette compétence, « donnant parfois l'impression d'un géant au pied d'argile » (Gregory, 2017, p. 341). D'un point de vue budgétaire, l'action sociale représente 60 % des dépenses du conseil Départemental étudié (992 millions d'euros). La part de ces dépenses dans le budget a augmenté de 4 % en moyenne chaque année entre 2015 et 2019. Ces dépenses concernent des personnes âgées, en situation de handicap, en précarité et le secteur de l'enfance. Le Revenu de Solidarité Active (RSA) et les hébergements (EHPAD, foyers, Centre départemental de l'enfance et de la famille) représentent plus de la moitié de ces dépenses. Les actions sociales assurées par le Département reposent également sur les organisations du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), qui réalisent une partie des politiques publiques portées par la collectivité,

par l'intermédiaire de différents dispositifs de financement, comme les subventions, les appels à projets, les délégations de service public<sup>1</sup> et les marchés publics.

La linéarité des dépenses de fonctionnement se retrouve également avec celles d'investissement : les équipements propres de la collectivité, des immobilisations dans le temps (un bâtiment, une route, des parcs...). Cependant, la représentation graphique des dépenses par dispositifs (cf. figure n°3-2) montre leur vulnérabilité aux aléas des décisions et des besoins de la collectivité, comme l'augmentation démographique, l'apparition d'un besoin ou le choix des élus en matière d'attribution des subventions.

Figure n°3-2: Évolution des dépenses par dispositifs par rapport à l'année 2015 : marché public (à gauche) et subvention (à droite)



Source : Thomas Forte sur la base des données publiques du conseil Départemental étudié.  
 Lecture : Les évolutions sont par rapport aux données de l'année 2015 (début de mandature). Les courbes des « directions » représentent les montants dépensés par l'intermédiaire de marchés publics. Les différentes subventions sont celles de fonctionnement (aides attribuées en fonction des choix des élus), sociales (aides versées aux organisations de l'action sociale et la solidarité en lien avec les compétences du Département), et tiers (aides aux partenaires publics ou privés du Département). À partir de 2018, la croissance démographique du territoire départemental est prise en considération et pousse la collectivité à construire davantage de collèges. Ce qui explique l'augmentation en 2019.

<sup>1</sup> Contrairement aux marchés publics, la délégation de service public (DSP) consiste, pour une organisation publique, à déléguer une mission dont elle a la charge, par exemple les transports en commun ou le traitement des déchets. L'acteur économique se rémunère sur l'exploitation du service et non sur le paiement d'une prestation.

Le tableau permet d'illustrer ces évolutions sur la base des dépenses de 2015, mais ces variations n'ont pas la même intensité entre les subventions et les marchés publics (limités ici aux trois plus grandes directions à l'instar des données publiques du budget présenté par la collectivité). En 2015, ces derniers représentent 130 millions d'euros et 180 millions d'euros en 2020. Pour les subventions (de fonctionnement et d'investissement), ces dépenses sont de 60 millions d'euros en 2015 et 45 millions d'euros en 2020. Que ce soit en fonction d'un budget alloué aux appels à projets déterminé en amont, que des marchés publics dont les prix fixent le montant des dépenses, ces dernières varient dans le temps et en fonction des besoins.

Les dépenses de la direction des Routes sont relativement stables. Il est assez rare de construire de nouvelles routes et la maintenance de ces infrastructures reposent sur des marchés publics récurrents et standardisés qui permettent une stabilité des attributaires et des prix. Les directions des Bâtiments et des Collèges sont plus vulnérables aux aléas conjoncturels : l'augmentation démographique (collèges), le vieillissement de la population (EHPAD), la maintenance sur des bâtiments anciens ou la construction de nouveaux locaux publics sur un territoire relativement important. Cette dimension géographique touche moins les routes.

L'argent public circule au sein de ces dispositifs. Il est considéré comme un budget, une subvention, une aide sociale ou un achat (pour les marchés publics). L'ensemble est assimilé à une dépense. Le choix des budgets et des dispositifs de dépense se décide en amont de leur exécution. Il est voté par les élu·es et s'inscrit dans des procédures organisationnelles dédiées et des politiques de rationalisation budgétaires<sup>1</sup>. Or, ces choix budgétaires ne se réduisent pas à ce vote. Ils reposent également sur des pratiques locales qui permettent la répartition de cet argent entre les directions (Le Saout, 2017), entre ces dispositifs, et qui garantissent l'exécution réelle des dépenses. Comme l'explique la directrice de la Jeunesse :

Directrice (D) : « C'est ça qu'ils ne se rendent pas compte eux [i.e. le SCP]. C'est normal, ce n'est pas leur quotidien. C'est que... Par exemple moi je fais peu de

---

<sup>1</sup>Pour lesquelles les élu·es territoriaux ne sont pas passifs·ves dans la mesure où ils et elles sont parfois également député·es ou que leurs groupements professionnels agissent pour défendre leur intérêt à différents niveaux (Grégoire, *op. cit.*). Face à ces réformes, les élu·es : « dotés de préférences largement orthogonales, ces entrepreneurs institutionnels se mobilisent, s'efforcent de manipuler les règles et les statuts à leur avantage, promeuvent pour cela de nouvelles idées qui légitiment la répartition du pouvoir et les relations entre les niveaux de gouvernement, s'efforcent de les transcrire dans le droit constitutionnel, tentent d'influencer l'interprétation des règles existantes et de consolider des modèles d'interaction qui valorisent leurs positions et accroissent leurs pouvoirs respectifs » (Lidec 2020, p. 77).

marchés publics. Si on fait un marché public, normalement l'enveloppe affectée ne sert pas à ça. Si on décide de faire un marché, il faut un objet spécifique et que derrière on justifie que j'enlève 100 000 € sur ma dotation qui aurait pu financer par subvention deux postes d'éducateurs dans une association. [...] Quand on n'a pas consommé un budget, c'est-à-dire quand je vais rendre compte à mon élu de ça [...] on ne le récupère pas. Quand je négocie un budget de l'année à l'autre, on va nous l'enlever.

Moi : Vous ne pouvez pas donner cet argent à une autre direction ?

D : Pas toujours, il faut un accord de la direction des finances. Par exemple en 2018 je n'ai pas dépensé 50 000 €. J'ai remué terre et mer, il était sur une ligne 111 et je ne pouvais pas le mettre sur une autre ligne. J'ai dû demander aux autres directeurs s'ils n'avaient pas besoin de ligne budgétaire 111 pour la dépenser. C'est délirant, ça génère plein de choses ! Maintenant on [i.e. les directions] se dispute pour 500 €. »

(Entretien, Mme Epine, directrice de la Jeunesse, 2019)

Ainsi, l'« engagement » d'une dépense prévue au sein du budget et sa dépense réelle, c'est-à-dire sa « liquidation » par le versement effectif d'une subvention ou le paiement de l'attributaire d'un marché, n'est pas mécanique<sup>1</sup>. Cela implique d'intégrer à l'activité de dépense différents acteurs avec lesquels il faut travailler, comme le sous-entend la première phrase de l'extrait d'entretien : « C'est ça qu'ils ne se rendent pas compte eux [i.e. le SCP]. C'est normal, ce n'est pas leur quotidien ». Cette phrase peut être comprise de deux manières. Dans le sens où le SCP n'est pas au fait des pratiques budgétaires de toutes les directions. Le fonctionnement cloisonné de celles-ci implique un manque de visibilité sur les pratiques des unes et des autres. Dans un second sens, cette phrase rappelle que le SCP est un service ressource, c'est-à-dire qu'il accompagne les autres directions dans la dépense de leur budget par l'intermédiaire de marchés publics, alors, il réalise rarement ces exercices budgétaires. Ce n'est pas son budget que le SCP dépense, mais celui des autres directions.

L'accompagnement des services ressources a des conséquences sur la manière dont la dépense est réalisée. A plusieurs moments de l'entretien, la directrice précise les distinctions d'accompagnement entre un appel à projets, où interviennent les juristes du service juridique (rattachée à la même direction que le SCP) et un marché public. Avec le SCP, elle considère

---

<sup>1</sup> Je reprends ici les termes du Code général des collectivités territoriales concernant les dispositions financières et comptables (article L1611-1 à L621-5). Liquider une dépense implique une temporalité entre la réalisation de la prestation, l'engagement de la dépense et le paiement de celle-ci à l'attributaire. Cela peut prendre plusieurs semaines, mois, parfois des années, notamment pour des travaux où ces paiements se font au fil de l'eau, lors des différentes étapes de suivi des travaux. De plus, le paiement des prestations fait intervenir d'autres organisations comme le comptable public ou des banques, qui peuvent avancer les frais (ce que les acheteurs appellent la « carte achat »).

« ne pas être accompagnée », que les relations sont « impersonnelles, par e-mails », alors que lors de l'appel à projets « c'était du rêve », dans la mesure où « la personne du service juridique nous a expliqué pendant deux heures avec les documents, le calendrier. [...] On a dû la voir six ou sept fois ». Selon elle, cet accompagnement a des conséquences directes « en termes d'autonomie » dans la mesure où « on est dépendant dans nos choix stratégiques par la manière dont on va être accompagné » (entretien, directrice de la Jeunesse, 2019).

Cette dépendance aux services ressources dans la gestion du budget est liée au choix du dispositif, qui l'intègre dans des procédures organisationnelles impliquant d'autres acteurs avec qui un service opérationnel doit travailler. Elle se traduit également par le dispositif en tant que tel, qui relève de cadres juridiques différents. La comparaison qui suit entre l'appel à projets et les marchés publics permet de l'illustrer et de montrer que le choix du dispositif de dépense a également des conséquences sur les organisations qui en bénéficient. Bien que l'appel à projets ou le marché public reposent sur la mise en concurrence des acteurs de l'ESS, ils déterminent le montant de la dépense et les rapports avec ces acteurs selon des modalités différentes.

## **1.2. (Re)mettre en concurrence les acteurs de l'ESS : des appels à projets aux marchés publics**

Les appels à projets et les marchés publics sont les deux principaux moyens d'attribuer de l'argent public aux acteurs de l'ESS. Utiliser l'un ou l'autre de ces dispositifs de dépense a des conséquences directes sur le cadre légal mobilisé et les pratiques au sein du conseil Départemental. Cela a aussi des effets pour les acteurs de l'ESS qui en bénéficient directement et dont ils sont généralement dépendants. Ces modes de financement varient en fonction des différents secteurs d'intervention de l'ESS (culture, santé, insertion...) et des organisations (associations, entreprises sociales...). Cependant, il y a une tendance générale à la diminution de la part des subventions publiques au profit d'un recours plus important aux marchés publics et au financement privé, comme les cotisations et la participation des usagers (Hély, 2009). En France, entre 2005 et 2012, la part de la commande publique (marchés publics) dans le financement du secteur associatif a augmenté de 9.6 % en moyenne chaque année. Celle des subventions publiques (appels à projets) a diminué de 3.1 % en moyenne chaque année (Prouteau et Tchernonog, 2017, Tableau n°8, p. 541). Au

conseil Départemental la part des marchés publics attribués à des associations est relativement marginale (cf. tableau n°3-1).

*Tableau n°3-1: Évolution de la part des dépenses par des marchés publics, au secteur de l'ESS au Département*

Année	Part de marché attribué à une association (effectifs entre parenthèses)	Part du montant des dépenses (total des montants entre parenthèses)
2016	2,6 % (20)	1,1 % (788 126 €)
2017	2,4 % (15)	0,5 % (395 500 €)
2018	4 % (33)	0,9 % (543 726 €)

*Source : Document de travail de Emeric, acheteur.*

*Lecture : En 2016, 2,6 % des marchés publics (n=20) de la collectivité étaient attribués à des associations. La même année, ces marchés représentaient 1,1 % des dépenses réalisées par ce dispositif, c'est-à-dire un montant de 788 126 €.*

Ces évolutions budgétaires dans le fonctionnement des organisations de l'ESS favorisent la concentration des ressources en faveur des plus grandes associations (plus à même d'avoir les moyens de répondre aux marchés) et tendent à limiter la capacité d'action des acteurs de l'ESS. En effet, ces derniers sont considérés comme des « outils » au « détriment de la capacité à expérimenter ou innover » permise par des subventions non conditionnées par des résultats spécifiques (Prouteau et Tchernonog, *op. cit.*, p. 541). Pour autant, les appels à projets par lesquels certaines subventions sont allouées conditionnent, à l'instar des marchés publics, les réponses des organisations qui demandent ces subventions par la manière dont ils sont écrits (Breton, 2014). Les deux dispositifs reposent sur des pratiques proches : l'utilisation de cahier des charges, la place déterminante des documents dans les propositions des candidats, la transparence des décisions, la comparaison des offres/projets afin de décider de l'allocation de l'argent public ou encore les procédures administratives (fonctionnement par commission).

La mise en concurrence des acteurs de l'ESS comme modalité d'allocation de l'argent public n'est pas spécifique au recours à des marchés publics. Loin de concerner uniquement le secteur de l'ESS, ce dispositif participe à la création d'un « marché des subventions » (François, 2007, p. 630), ou d'un « quasi-marché » (Gianfaldoni, 2012, p. 140), qui met en

concurrence les demandeurs, mais aussi les offreurs<sup>1</sup> (les collectivités territoriales). Bien que théoriquement en opposition avec le fonctionnement de l'économie capitaliste, l'ESS s'approprie le marché, comme forme d'échange économique, afin de l'orienter vers les valeurs que ce secteur défend (Hély et Moulévrier, 2013). Ainsi, l'ESS repose sur des formes d'organisations variées qui tendent vers « l'hybridation entre le marché, la redistribution et la réciprocité » (Itçaina 2018, p. 199) tout en s'inscrivant dans des formes d'ancrages territoriales (Demoustier et Itçaina, 2022 ; Itçaina et Richez-Battesti, 2022).

Le recours aux marchés publics dans le secteur de l'ESS est donc moins à analyser par l'imposition d'une mise en concurrence de ces organisations que par rapport à l'autonomie laissée à ces dernières dans la réalisation du projet financé et de la place de sa valeur marchande dans l'octroi de l'argent public. Cela a pour conséquence de mettre en concurrence les organisations non plus sur l'intérêt de l'action (comme c'est le cas pour une subvention), mais sur sa valeur économique. Pour comprendre ce constat il est nécessaire de préciser davantage la distinction entre les appels à projets et les marchés publics (cf. tableau n°2-2 pour une synthèse). J'en identifie trois : le rôle du CCTP, l'organisation qui est à l'origine du besoin, et la place de l'offre dans l'exécution des prestations.

Dans les deux dispositifs, un cahier des clauses techniques (CCTP) cadre les réponses des candidats. Cependant, selon la Direction des affaires juridiques (DAJ), dans les appels à projets, l'organisation publique « présente un cadre général, identifie une problématique, mais ne définit pas la solution attendue »<sup>2</sup>. La place du CCTP dans les marchés publics détermine de manière plus rigide les exigences et attendus<sup>3</sup> de la collectivité. Par exemple, la direction de la Jeunesse, pour son marché public d'insertion des NEET par un service civique, précise dans son CCTP le nombre de rendez-vous mensuels entre les attributaires des six lots qui se répartissent le territoire. Par ailleurs, le CCTP impose une charte graphique pour les documents qui seront utilisés et les étapes qui permettent d'identifier et recruter les jeunes NEET qui bénéficieront de leur accompagnement.

---

<sup>1</sup> Je reviens sur la notion de « concurrence à l'achat » au chapitre 5.

<sup>2</sup> Fiche n°2 DAJ p. 140. La DAJ est rattachée au Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Elle a notamment un rôle d'expertise juridique dans la commande publique (cf. <https://www.economie.gouv.fr/daj/missions>).

<sup>3</sup> Pour une distinction entre ces notions cf. chapitre 4. L'exigence est une obligation à laquelle le candidat ne peut déroger. Une attente est ce sur quoi le candidat sera évalué afin qu'il soit classé lors de l'analyse des offres. Le marché peut aussi autoriser les variantes qui permettent au candidat de proposer une solution qui ne respecte pas nécessairement le cahier des charges.

La deuxième différence est que le besoin en tant que tel n'est pas à l'initiative des mêmes acteurs si l'argent est attribué par marché public ou appel à projets. Dans le premier, c'est une organisation publique qui est à l'initiative du besoin, pour lequel une estimation de son coût est déterminée (ce qui figure dans le budget). Cette estimation rencontre les offres financières et techniques des candidats qui sont comparées entre elles afin de déterminer l'attributaire. Pour l'appel à projets, la collectivité dédie une part fixe de son budget à ces subventions, qui financent en totalité ou en partie (cofinancement) l'action de l'organisation qui y répond. Ce faisant, ce sont les candidats qui définissent le besoin pour lequel la collectivité trouve un intérêt à y participer (publicité sur le territoire, politique d'aide dans tel secteur d'activité, action complémentaire aux compétences légales de la collectivité...). Cela a pour conséquence que dans l'appel à projets la dépense attribuée aux subventions ne varie pas par rapport au budget voté, alors que dans les marchés elle est une estimation vulnérable aux offres financières des candidats.

La troisième distinction concerne le respect des offres lors de l'exécution de la prestation. Dans les marchés publics, il y a un contrôle continu par rapport au CCTP<sup>1</sup>. L'attributaire est payé uniquement si le besoin de la collectivité a été satisfait dans les conditions déterminées par ce document. Pour cela, un chef de projet se déplace sur le chantier pour vérifier la conformité de l'exécution. Les appels à projets peuvent être soumis à ces contrôles, mais ils ne sont pas automatiques et ils se déroulent généralement *a posteriori*. Ainsi, les budgets proposés aux réponses des appels à projets sont prévisionnels, alors que dans le cadre des marchés publics le montant de l'offre financière (la dépense) et les conditions techniques d'exécution sont contractuels<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, la hiérarchie interne au marché public place l'offre du candidat en dernier, contrairement au cahier des clauses techniques et particulières qui est à la troisième position (cf. figure n°1-2 chapitre 1).

<sup>2</sup> Bien qu'il soit possible de modifier les prix au cours de l'exécution du marché, cf. les exemples de la partie 2 du chapitre 2.

Tableau n°2-2 : Différences entre un appel à projets et un marché public

	<b>Marchés publics</b>	<b>Appels à projets / subvention</b>
Définition du besoin	Collectivité	Acteurs de l'ESS
Autonomie dans l'offre	Offre par rapport à la solution décrite dans le CCTP	Solution au besoin libre
Contrainte de l'offre	Forte, contrôle au fil de l'exécution – contractuelle	Faible, attribution de la subvention sans contrôle automatique – prévisionnelle
Calcul du montant de la dépense	Le prix proposé par le candidat – variable	En fonction des budgets alloués aux subventions – fixe
Cadre juridique	Code de la commande publique	Code de l'action sociale

Source : Thomas Forte

Si les transformations budgétaires permettent de situer la place des marchés publics au sein de l'ESS, elles éclairent moins sur les différentes formes qu'ils peuvent prendre afin de mettre en relation les collectivités et les acteurs de ce secteur. Les marchés réservés et les clauses sociales sont deux manières de les intégrer directement au sein des marchés publics. Les marchés réservés permettent de limiter les candidatures à un marché aux Structures de l'insertion pour l'activité économique (SIAE)<sup>1</sup> qui disposent d'un personnel composé de plus de 50 % de personnes en situation de handicap. Ces marchés réservés n'ont pas uniquement comme objectif la satisfaction d'un besoin pour la collectivité, mais aussi l'insertion par l'emploi du personnel mobilisé sur ce marché. La Loi prévoit ce cas concernant les besoins pour lesquels des acteurs économiques disposeraient d'un avantage concurrentiel par rapport aux SIAE sur un même marché. En effet, dans la mesure où les offres sont évaluées en partie sur les prix définis par les candidats et que les SIAE affectent du personnel en situation de handicap ou en formation, leurs offres sont généralement supérieures par rapport au secteur marchand ordinaire. Ils concernent exclusivement des services de santé, sociaux ou culturels dont la liste est précisée par le droit<sup>2</sup>.

Les clauses sociales sont un autre moyen d'intégrer le secteur de l'ESS. Elles permettent de réserver des heures de travail dans un marché ordinaire à des personnes considérées

<sup>1</sup> Ce sont les structures mentionnées à l'article L 5132-4 du Code du travail qui regroupent des entreprises d'insertion et de travail temporaire (intérim), des associations et des chantiers d'insertion.

<sup>2</sup> Ces marchés concernent les besoins listés dans l'annexe 3 du Code de la commande publique (cf. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038319254>).

comme en insertion. En 2020, ces clauses représentent 12.5 % des marchés publics français<sup>1</sup>. Au conseil Départemental, elles concernent 25 % des procédures. La gestion des clauses ne relève pas du SCP, mais du service RSA qui gère aussi les aides sociales du même nom. Le service met en relation les acteurs économiques et les acteurs de l'insertion par l'activité économique, et assure le suivi tout au long des heures d'insertion (contrôle des heures effectivement réalisées et projet d'insertion professionnel). À l'instar des relations de partenariat entre SIAE et acteurs économiques (Mauger, 2001 ; Semenowicz, 2018), la collectivité agit sur le territoire départemental comme intermédiaire afin de répondre aux exigences imposées aux candidats par les clauses sociales des marchés publics. Comme m'explique une des trois chargées « relation entreprise » du service :

« On met en œuvre les heures d'insertion qui sont contractuelles, en proposant trois possibilités aux attributaires : soit ils recrutent quelqu'un en direct par un contrat de travail, soit ils passent par des structures d'insertion qui leur proposent du personnel à disposition, soit ils sous-traitent à des structures d'insertion. Dans 80 % des cas, le service met à disposition quelqu'un. »  
(Entretien, chargée relation entreprise, 2018).

La comparaison entre les marchés publics et les appels à projets dans le secteur de l'ESS permet de préciser, non pas le, mais les processus de dépense de l'argent public. Les différents dispositifs évoqués ont des conséquences sur le fonctionnement des organisations impliquées : le fonctionnement budgétaire, les relations entre les organisations publiques et leur territoire, ainsi que les acteurs qui interviennent dans le travail de dépense (service juridique, SCP, service RSA...). L'étude de cas du marché d'insertion des NEET par le service civique est un marché ordinaire (non réservé et sans clause sociale). Pour autant, il permet de comprendre les conséquences du choix d'un dispositif de dépense sur les pratiques des acteurs au sein de l'organisation et pour les candidats qui répondent à un marché public.

---

<sup>1</sup> « En 2020, selon les chiffres du recensement économique de l'achat public publiés, 12,5 % des marchés publics supérieurs à 90 000 euros HT intègrent une clause sociale. Ces marchés représentent 15,2 % du montant total des marchés publics français sur la même période » Observatoire de la commande publique, *Guide sur les aspects sociaux de la commande publique*, Direction des affaires juridiques (DAJ), 2022, p.9.)

### **1.3. « Nous ne sommes pas partenaires » : accompagner les acteurs de l'ESS à la concurrence par les prix**

La direction de la Jeunesse réalise cinq marchés, qui ne concernent pas toujours des organisations du secteur de l'ESS : le transport des jeunes personnes handicapées, le repérage et l'accompagnement de NEET, qui se distingue du marché étudié qui concerne l'insertion de NEET par le service civique, et des marchés de formation du personnel des structures d'insertion des jeunes du Département (au numérique et à la prévention spécialisée). Le marché d'insertion des NEET par le service civique a pour objet :

« De mettre en place une mission de coordination afin de développer la capacité de jeunes volontaires<sup>1</sup> à agir en citoyens actifs, de favoriser leur autonomie dans leur parcours professionnel et de lever les freins à l'insertion des jeunes volontaires. Ce marché a pour objectif le développement d'actions de Service Civique dans les territoires ruraux du département. »

(CCTP, marché d'insertion des NEET par service civique, 2018)

Il est lancé pour la première fois en 2014 et relancé tous les deux ans. En 2018, il est déclaré sans suite pour raison d'intérêt général (cf. encadré n°3-3) et relancé la même année<sup>2</sup>. Lors de l'entretien, la directrice m'explique ce que représentent les marchés publics dans le quotidien de sa direction :

Directrice (D) : « Le plus gros ce sont les appels à projets et les subventions. A part [l'insertion des NEET] qui est une politique structurante, je fonctionne sans marché public. Je fonctionne par Sub' [i.e. Subvention]. J'ai très peu d'investissement. 90 % de mon activité est hors marché public.

Moi (M) : Du coup quand vous en faites...

D : Si on le fait, c'est que ça correspond à un besoin qu'on ne fait pas dans le droit commun [i.e. le Code de l'action sociale], donc c'est vraiment important ! Comme ce n'est pas des choses habituelles, ça déroge. On est sur autre chose, sur le volet stratégique. Pour les marchés publics sur la prévention, comme la formation du numérique, j'ai dû présenter le budget à mon élue pour le valider. C'est stratégique ! C'est du financement que je détourne de mon droit commun pour le faire sur un marché public sur un besoin nouveau.

M : Vous voulez dire quoi par choix stratégique ?

D : On détourne 100 000 €, c'est un choix de le faire. Je n'ai pas fait le choix de renforcer deux postes d'éducateurs par exemple par subvention. Ce sont des choix

---

<sup>1</sup> Le terme « volontaire » est utilisé dans le cadre du service civique pour désigner les personnes qui bénéficient de ce dispositif d'insertion. Le volontariat n'est pas toujours réel. Le recrutement des jeunes s'inscrit également dans une sélection qui implique le repérage et l'enrôlement des « bons » jeunes, c'est-à-dire ceux et celles qui s'intégreront plus facilement au dispositif de service civique (Becquet, 2016 ; Houdeville et Suaud, 2019).

<sup>2</sup> C'est à cette période que j'ai pu m'entretenir avec la directrice et la cheffe de projet (cf. encadré n°3-2), ainsi que la suivre tout au long de son travail.

budgétaires qui ne relèvent pas que de moi. On a fait une proposition d'investissement validé par le DGA et validée par l'élue. C'est pour ça que je suis sur le suivi des NEET, parce que ce sont des choix stratégiques. Ce n'est pas beaucoup pour d'autres directions, mais comme c'est pas mon droit commun, pour moi c'est important !

(Entretien, Mme Epine, directrice de la Jeunesse, 2019)

Le recours au marché public a des conséquences directes sur les pratiques de construction budgétaire de la direction de la Jeunesse habituée aux appels à projets. Pour la directrice, cela ne se réduit pas à utiliser d'autres moyens pour dépenser de l'argent public, ce sont aussi d'autres cadres légaux à mobiliser dans ses pratiques. Les appels à projets, son « droit commun », c'est-à-dire les références et pratiques juridiques que sa direction utilise habituellement, repose sur un autre code que celui des marchés publics. La perspective « stratégique » du marché est double pour la directrice. Il représente un risque dans la mesure où le réaliser se fait au détriment d'une subvention à des associations qui permet de financer deux éducateurs. De plus, ce marché repose sur des subventions attribuées par un appel à projets national géré par l'État, qui redistribue des subventions européennes vers des actions territoriales d'insertion dans le cadre du programme de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ).

*Encadré n°3-3 : Les cas d'annulation d'un marché public*

La fin anticipée dans l'attribution d'un marché public peut relever de deux cas : la déclaration sans suite pour intérêt général et celle d'infructuosité<sup>1</sup>. Le premier cas peut intervenir tout au long de la procédure pour motif d'intérêt général. Cette raison regroupe plusieurs situations : la disparition du besoin, les contraintes budgétaires (manque ou absence de budget), une concurrence insuffisante (peu d'offres), une modification substantielle des cahiers des charges<sup>2</sup> et un vice de procédure. La déclaration d'infructuosité intervient uniquement lors de l'ouverture et l'analyse des offres<sup>3</sup>. Un marché infructueux

---

<sup>1</sup> Selon le cabinet d'audit SuperAchat, cela représente 10 % des marchés publics de la collectivité. Ce cabinet est intervenu la dernière année de l'enquête (2021-2022) afin de faire des recommandations sur le « processus achat » de la collectivité.

<sup>2</sup> Dans le Code de la Commande publique, l'adjectif « substantiel » est généralement attaché à des actions de modification du cahier des charges ou de l'offre.

<sup>3</sup> Ces deux étapes sont distinctes. C'est une rédactrice qui « ouvre les plis » afin de vérifier que tous les documents demandés sont bien présents. Ces plis étaient historiquement des enveloppes à ouvrir, avec la dématérialisation des procédures, ce sont des fichiers compressés (.zip) qu'il faut extraire. L'analyse des offres est réalisée par la suite par le chef de projet.

peut l'être pour trois raisons. Une offre irrégulière, c'est-à-dire que l'offre d'un candidat n'est pas complète ou ne respecte pas les exigences du DCE (documents demandés, délais de dépôt dépassés...). La seconde raison concerne les offres inacceptables. Ce sont les offres qui sont contraire au droit en vigueur ou qui dépassent les budgets engagés par la collectivité. Enfin, les offres inappropriées sont celles qui ne correspondent pas au besoin, par exemple une offre déposée sur un mauvais marché.

Cet « usage de l'Europe » (Graziano, Jacquot, et Palier, 2013) implique la mobilisation d'acteurs dans la captation des ressources financières redistribuées par ces appels à projets européens. Au sein de Département, ce sont les missions du service Europe. Lors de notre entretien, Mme Epine insiste sur ce financement européen qui fait de ce marché un « dossier méga-stratégique », défendu par le « Président comme une politique centrale d'innovation sociale » pour laquelle la directrice « doit lui rendre des comptes directement ». Enfin, pour bénéficier de cette subvention<sup>1</sup>, l'Union Européenne impose des conditions d'évaluation qui devront être réalisées par les attributaires et envoyées par Marie, cheffe de projet, à une personne du service Europe, qui fait le lien avec la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

Ces exigences de contrôle et d'évaluation par l'Union Européenne ne sont pas spécifiques à l'IEJ. Elles sont aussi présentes dans les pratiques de quantification de la qualité de la justice européenne (Cappellina, 2017) ou dans le financement des missions de lutte contre le décrochage à l'université (Aigle, 2022). Elles se matérialisent par des formulaires standardisés qui font circuler entre les organisations des informations sur l'activité financée : la réalisation effective de la prestation, l'utilisation des subventions et les effets de l'action pour les personnes cibles et celles qui les réalisent. Ce sont ces exigences imposées par l'IEJ qui ont amené la direction de la Jeunesse à utiliser les procédures de marché public : « puisque ce sont des fonds européens, il faut les sécuriser, les contractualiser, ce qu'on ne peut pas faire avec un appel à projets » (entretien, Marie, cheffe de projet du marché d'insertion des NEET).

---

<sup>1</sup> L'Union européenne rembourse 92 % des dépenses effectifs du marché public. Ce dernier a une estimation de 900 000 €.

Malgré la volonté de « sécuriser » les fonds européens, la déclaration sans suite de 2018 illustre les difficultés des personnes impliquées à recourir à un dispositif de dépense de l'argent public pour lequel elles ont peu d'expérience. Les candidats du marché annulé ont demandé à être reçus par la direction de la Jeunesse. Lors de la réunion tous les anciens candidats sont présents<sup>1</sup>. Les échanges abordent des questions sur l'ancien marché (évaluation et problèmes rencontrés), la prochaine publicité en 2019 (calendrier et ce qui change) et les relations passées entre les organisations présentes<sup>2</sup>.

Au début de la réunion les personnes font front commun : les anciens attributaires d'un côté, et les membres de la collectivité de l'autre. Au cours des discussions, certains propos soulignent les difficultés que peuvent rencontrer les membres de la collectivité et les candidats à travailler ensemble. L'association Agit! commence par souligner « qu'il faut un temps d'apprentissage » et que le fait de n'avoir que des échanges par la plateforme numérique<sup>3</sup> « ne facilite pas la compréhension du besoin ». SoliVille insiste sur la nécessité d'avoir un calendrier, « on n'est pas au courant des étapes, on attend la réponse pendant des mois et on est prévenu au dernier moment que l'appel d'offre est lancé ». Or, cette information permet « d'anticiper sur l'opérationnalité », notamment le recrutement effectif du personnel prévu dans l'offre pour réaliser le marché. Agit! profite de cet échange pour préciser que « nous on recrute en CDD, c'est un choix aussi d'insérer les jeunes dans notre association pour ce marché, contrairement à SoliVille qui utilise ses propres salariés ». Je chuchote à Lionel que ce manque d'information est sûrement un problème de choix dans les CPV<sup>4</sup>, il me fait signe de la tête qu'il avait déjà compris le problème et prend la parole :

---

<sup>1</sup> Ce qui représente deux organisations. L'association Agit ! et SoliVille. Ils candidateront tous au nouveau marché de 2019. Pour la direction de la Jeunesse, sont présentes : Mme Épine, Thérèse cheffe de service de Marie, cheffe de projet, et Lionel, acheteur.

<sup>2</sup> Que ça soit les membres de la direction de la Jeunesse ou les organisations présentes, leurs membres se connaissent depuis plusieurs années dans la mesure où elles participent ensemble aux politiques d'insertion des jeunes sur le territoire. Elles alternent le vouvoiement et le tutoiement au fil de la réunion.

<sup>3</sup> La plate-forme numérique e-marché permet la publicité des marchés du Département et le dépôt des offres des candidats. Sur chaque marché, il est possible pour les candidats de poser les questions à la collectivité de manière anonyme. Les réponses sont contractuelles dans la mesure où elles peuvent modifier le besoin ou les informations écrites dans le DCE.

<sup>4</sup> Le CPV, pour *Common Procurement Vocabulary*, est un code de plusieurs chiffres qui permet de spécifier l'objet d'un marché sur le territoire européen. Cette nomenclature est intégrée à la plateforme numérique de dépôt des offres du Département e-marché. Chaque utilisateur sélectionne des codes CPV qui vont filtrer les publicités de marché public qu'il va recevoir. Un e-mail de novembre 2016 du service Europe de la collectivité fait remonter les commentaires du gestionnaire du fond de l'IEJ de la Direcct. Il indique la mauvaise utilisation du code CPV par la collectivité. Celui utilisé fait référence à la réinsertion de criminels et non de jeunes NEET.

Lionel : Vous construisez vos offres différemment, c'est pour ça qu'on les analyse. C'est même l'intérêt du marché public. De plus, c'est aussi important de se rendre compte que les alertes ne fonctionnent pas. Il faut choisir le bon numéro CPV, c'est tout.

SoliVille : Il peut y avoir un délai de réponse plus long ?

Lionel : Il vous faut quel délai de réponse ?

Directrice : *[En direction de Lionel]* Il faut voir avec vos collègues ! Nous, ça nous échappe complètement ces délais internes.

Agit ! : Si on peut éviter le mois de mai aussi ce serait bien.

Marie : Nous sommes des directions opérationnelles. Le SCP est une direction support. On est hyper nombreux, avec des calendriers hyper calés, donc il n'y a pas que vous. On peut entendre que répondre prend du temps, mais c'est aussi compliqué pour nous.

(Notes de terrain, réunion avec les anciens candidats du marché d'insertion des NEET, 2018)

Cette distinction entre service opérationnel et service ressources est abordé au fil de la réunion de plusieurs manières. Ainsi, la cheffe de projet confie « être seule » pour produire le marché dans son service, et que « écrire un RAO prend énormément de temps ». La directrice souligne la « capacité interne limitée » et qu'en « ressources humaines on ne tient pas », sans que je sache si elle fait référence à ses propres services ou si elle intègre le SCP. Enfin, Lionel me précise à voix basse que si le marché a été déclaré sans suite, c'est à cause de la conseillère chargée du dossier (Allison) qui « n'aurait pas assuré »<sup>1</sup>. Lors de la réunion, les candidats soulignent les différences avec les appels à projets : l'utilisation de plateforme numérique plutôt que des discussions de face à face, pas de discussion sur le besoin, les délais de réponse non précisés et le peu de visibilité sur les étapes et le calendrier d'attribution. Ainsi, les candidats demandent à la direction de la Jeunesse de prendre en considération leurs propres contraintes en temps et de fonctionnement<sup>2</sup>.

Le choix du dispositif de dépense implique des pratiques spécifiques qui s'intègrent dans d'autres habitudes, ici des pratiques relatives aux appels à projets. Elles ne se limitent pas à un rappel au droit sur les différences entre les deux dispositifs, elles impliquent aussi d'accompagner les acteurs de l'ESS dans l'adoption de nouvelles pratiques. Lors de la

---

<sup>1</sup> À la fin de l'entretien avec Mme Epine, elle me demande ce que j'ai pensé de cette réunion. En cherchant mes mots, je lui réponds avoir eu l'impression qu'il y avait beaucoup de sous-entendus et donc de choses que je n'ai pas comprises. Elle m'avouera qu'effectivement les raisons d'annulation du marché sont dues à la conseillère qui était surchargée de travail et n'a pas pu traiter ce dossier à temps. Elle n'a pas fait remonter le problème au Président pour éviter les « règlements de compte entre directions » (entretien, directrice de la jeunesse, 2019)

<sup>2</sup> Ce qui n'empêchera pas, l'année suivante, que la période de publicité sera la même (été) et que les candidats ne seront pas non plus informés des délais d'attribution (cf. chapitre 4).

nouvelle publicité en 2019, une négociation est organisée avec les candidats<sup>1</sup>. Mme Épine et Marie insistent sur les différences qu'impliquent le marché public dans les relations entre la collectivité et les trois candidats. D'une part, que les deux organisations ne sont pas « partenaires » et d'autre part, que les pratiques d'écriture doivent utiliser le présent et non le conditionnel.

La directrice de la Jeunesse demande à l'association SoliVille si elle prévoit « quelqu'un du Département lors des entretiens de recrutements des jeunes ? ». La représentante lui répond :

SoliVille : « Oui, c'est envisageable

Directrice : Non, il nous faut des engagements. ! Et si vous ne voulez pas du Département, il faut nous le justifier.

Marie : De toute manière, c'est obligatoire dans le CCTP, donc si vous ne le faites pas, votre note baissera.

Directrice : Il faut bien comprendre que nous ne sommes pas partenaires cette fois-ci. Ce n'est pas un appel à projets. On est donneur d'ordre et vous êtes prestataires. »

(Note de terrain, négociation du marché d'insertion des NEET, été 2019).

Avec un autre candidat, C'possible, les discussions se transforment en accompagnement dans l'écriture du marché<sup>2</sup>.

Directrice : « Je rappelle le cadre général d'un marché public. On va être des donneurs d'ordre, et vous allez réaliser une prestation pour nous, on n'est pas partenaires ! Il faut donner à voir votre activité dans l'offre.

Marie : Vous ne pouvez pas utiliser le conditionnel, comme dans un appel à projets. Utiliser plutôt le présent. Il nous faut des engagements clairs. »

(Note de terrain, négociation du marché d'insertion des NEET, été 2019).

Le recours au marché public n'a pas que des conséquences sur les relations hiérarchiques entre les organisations (partenaire vs. Donneur d'ordre) ; mais aussi sur la pratique d'écriture des candidatures (conditionnel vs. Présent). Cette question des pratiques, c'est-à-dire des

---

<sup>1</sup> Au cours de la négociation, les candidats passent les uns après les autres. Ils sont représentés par une ou deux personnes qui sont membres de la direction de l'association. Les discussions abordent des sujets envoyés en amont aux candidats sous forme de questions. Elles portent sur la construction de leur prix, les pratiques de repérages des NEET et l'organisation des prestations du marché. Il y a trois candidats à ce marché. L'association SoliVille et Agit ! sont des associations nationales spécialisées dans le dispositif de service civique. L'association C'Possible est une organisation du territoire départementale pour qui cette négociation est la première réponse à un marché public.

<sup>2</sup> Comme me l'expliquera plus tard Marie, le faible nombre de candidats et la mauvaise expérience sur le marché précédent avec SoliVille motivent la cheffe de projet à garantir sa candidature. Cela permet à Marie d'avoir une seconde offre sur un lot et la capacité d'écarter éventuellement SoliVille lors de l'analyse (ce qui sera le cas).

actions attendues par le droit et par la collectivité, tant dans la coordination que sur les modalités d'écriture inhérentes à la production du marché public, illustre la porosité des frontières organisationnelles<sup>1</sup>. Sans prétendre que les associations font partie intégrante du conseil Départemental, les membres de ces organisations coopèrent et s'opposent au fonctionnement de l'autre. L'activité de production d'un marché public ne se limite pas aux frontières de l'organisation dans laquelle il est produit (Borzeix, 2003).

Pour autant, ces moments ne se traduisent pas par la rencontre entre deux organisations, deux blocs homogènes, mais celle de ses membres qui agissent au nom de l'organisation et qui vont se rattacher de manière dynamique aux différents groupes qui la constituent. Lors des échanges de 2019, la directrice utilise le « nous » autant pour signifier son appartenance à la collectivité qu'à sa direction. La cheffe de service se rattache successivement au Département, au service opérationnel, puis en tant qu'unique cheffe de projet qui réalise des marchés (ce qui la sépare de sa directrice). Enfin Lionel se verra tantôt rattaché au groupe des acheteurs, tantôt au SCP, puis à la collectivité.

L'appartenance à ces groupes ne va pas de soi (Cayla, 1999) et repose notamment sur une « conception de ce que le travail doit être » (Boussard, Dubar, et Tripier, 2015, p. 315). Ces conclusions ne se limitent pas à des différences de pratiques entre deux dispositifs (appels à projets et marché public) ou deux organisations (conseil Départemental et acteurs de l'ESS). Elles s'appliquent également au sein même de la collectivité lorsque ses membres produisent un marché public : aux pratiques attendues des différentes instances impliquées, qu'elles soient internes ou externes à la collectivité.

## **2. Du budget au prix**

Dépenser l'argent public repose sur l'adéquation entre l'existence d'un budget à dépenser et des dispositifs qui permettent de le faire. Il est aussi possible de ne pas avoir de budget pour un besoin qui émerge au cours de l'année ou encore de disposer d'un budget dont les agents ne savent pas comment le dépenser (les 50 000 € de la directrice de la Jeunesse). En figurant dans le budget comme engagement, la dépense effective nécessite son attachement à un dispositif qui implique les membres des services concernés et des procédures

---

<sup>1</sup> Comme l'explique Denis Guigo « les limites » de ce qui relève ou non de l'organisation « ne sont pas posées *a priori* », mais émergent au cours de l'enquête, notamment lors de l'analyse du travail (Guigo 1994, p. 21).

spécifiques. Contrairement à l'appel à projets où la dépense est stable, prévisible, dans les marchés publics elle repose sur le prix des candidat mis en rapport avec l'estimation du chef de projet.

Dans le dispositif des marchés publics, cette dépense est intégrée dans l'activité des membres de la collectivité par l'intermédiaire d'un tableau de recensement, qui liste les besoins qui ont fait l'objet d'une décision budgétaire, et la définition des critères de sélection des offres, qui déterminent les conditions d'attribution de l'argent public à un candidat. Le recensement est réalisé par les directions pour leurs propres marchés publics. Il indique le besoin et la procédure. Lors de la « computation des seuils », les acheteurs vont regrouper les marchés publics qui répondent au même besoin. Ce faisant, la somme des estimations des besoins, jusque-là différenciés, modifie la valeur totale du besoin (son estimation) et la procédure (appel d'offre, MAPA...). Le choix des critères, par l'intermédiaire de formules mathématiques, informe les candidats de la place qui est donnée au prix, ou à l'offre technique, dans l'attribution du marché. Par exemple, moins la part du prix dans le classement est importante, moins il est attendu que les candidats proposent des prix bas, puisqu'ils influencent peu le classement final. Cette signification des critères ne va pas de soi, et elle doit être explicitée autant aux personnes qui travaillent au sein de la collectivité qu'aux futurs candidats.

Cette partie s'intéresse alors à la prise en compte de ces significations au cours de l'activité de production (2.1.). Afin de garantir l'effectivité de celle-ci, les personnes impliquées dans la production d'un marché public doivent expliciter ces significations au cours de l'activité et dans différentes instances, comme la conséquence de certaines pratiques d'écriture. L'exemple de la direction des Bâtiments montre que l'expérience d'une direction dans un dispositif n'implique pas nécessairement la stabilité des pratiques entre la direction opérationnelle et le SCP afin de produire un marché (2.2.). Ces habitudes sont la conséquence de l'activité et fournissent « le langage de l'action » (Lorino, 2013, p. 75) dans la mesure où elles permettent la coordination des acteurs en partageant des pratiques et significations. Elles restent cependant vulnérables à l'environnement dans lequel elles se déploient et aux préoccupations des personnes impliquées (Chauviré et Ogien, 2020).

## 2.1. Intégrer un budget à l'activité de production

Cette partie s'intéresse à la prise en compte des significations d'un marché public au cours de l'activité de production. Elles concernent deux modalités : le besoin auquel il doit répondre et les critères de sélection des offres. Je m'intéresse dans un premier temps à l'étape de recensement des besoins (2.1.1.) au cours de laquelle le SCP regroupe tous les marchés publics qui seront réalisées sur l'année en cours. Loin de n'être qu'un tableau de suivi de l'activité, il permet d'intégrer les marchés des services opérationnels aux pratiques et attentes des membres du SCP. Ensuite, je m'intéresse au choix des critères de sélection des offres et au rôle des formules dans l'attribution des marchés publics (2.1.2.). Le choix de ces critères relève d'un travail collectif où les acteurs concernés discutent, au cours de l'activité, de la pertinence et de la place de ces indicateurs de prix et de qualités (Vatin 2009; Cochoy, 2016).

### 2.1.1. La circulation d'un marché public : le recensement des besoins

Le tableau de recensement est voté et publié comme acte administratif de l'organisation. Il garantit le respect des règles juridiques par la computation des seuils. Cela consiste à repérer les marchés de chaque direction qui correspondent à un même besoin. Un marché public doit répondre au besoin de la collectivité, et non d'une seule direction. Il n'est pas autorisé de réaliser plusieurs marchés pour un besoin identique au sein de la même organisation, comprise ici comme des instances (dont l'unité la plus petite est le service) qui font parties du même budget. Le besoin intègre toutes celles qui sont sur le territoire (comme les Centres routiers, les antennes départementales, etc.). Au fil des années, les notes internes<sup>1</sup> relatives au tableau de recensement, émises par le SCP, lui attachent différentes fonctions : la coordination par le partage de l'information, le contrôle et l'évaluation des pratiques par l'harmonisation de la nomenclature qui lui est dédié, et la mise en œuvre de la politique achat<sup>2</sup>.

Ce tableau est une « infrastructure informationnelle » (Bowker et Star, 1999), dans le sens où les catégories et l'agencement des informations qu'il permet participent à la coordination

---

<sup>1</sup> Pour une synthèse de ces notes, cf. chapitre 1.

<sup>2</sup> Ici je définis l'achat comme l'ensemble des actions qui permettent l'optimisation économique des marchés publics (gain financiers) et l'atteinte des objectifs définis par les élus de la collectivité. J'analyse plus en détails la place de ce qui est considéré comme « l'achat » au sein de la collectivité et sur le rôle de ce tableau de recensement sur le travail des acheteurs dans le chapitre 5.

des personnes et contraint l'activité. Ces catégories permettent une fonction représentationnelle de l'activité de recensement, mais le contenu de ses lignes n'est pas appréhendé de la même manière par les acteurs qui y ont recours (Norman, 2020). Il est un outil central pour les acheteurs afin de réaliser leurs actions et accomplir leur mission. Dans ce cadre, il prend le nom des « intentions d'achat » pour l'année en cours et sert de première publicité qui donne une visibilité aux acteurs économiques sur les marchés futurs du conseil Départemental. Il permet aussi de déterminer le plan de charge prévisionnel pour les conseillères et les rédactrices.

Ainsi, le recensement des besoins permet de lier, ou plutôt de prolonger, la circulation de l'argent public dans l'activité des membres du SCP. Il se déroule à la même période que celle de la détermination du budget pour l'année suivante, c'est-à-dire au mois d'octobre<sup>1</sup>. Il prend la forme d'un tableur spécifique pour chaque direction. Les acheteurs sont chargés, avant le vote du budget en fin d'année, de réaliser la computation des seuils et d'identifier les marchés qui feront l'objet d'une action spécifique de leur part (comme une négociation). L'instance que représente le tableau de recensement des marchés publics de l'organisation matérialise la solidarité technique entre le SCP et les directions qui réalisent un marché public. Pour cela, les notes écrites par le SCP précisent les conditions de cette solidarité, en spécifiant les pratiques attendues par les services opérationnels.

La première dont je dispose date de 2006. Son objet est « la nomenclature et le recensement des besoins » de l'organisation. Elle fait le constat que si le droit impose le recensement des besoins par rapport à la nomenclature du Code, il y a des « anomalies » dans les pratiques des services opérationnels. Elles s'expliquent par des erreurs humaines, mais aussi par le fait que le logiciel national de paiement des marchés utilisé (Grand Angle) ne permet pas d'intégrer la nomenclature officielle, ce qui « génère des blocages et/ou des contournements ». Cette note, à destination du DGS et qui provient de la cheffe de service du SCP, insiste alors sur la nécessité d'un recensement « formalisé » avec une nomenclature homogène afin de garantir « un suivi réel et une réduction du nombre de marchés à passer,

---

<sup>1</sup> Au mois de septembre, une lettre d'orientation budgétaire est envoyée aux directions (cf. partie 1.1. de ce chapitre). Fin décembre le budget est voté par les élu-es. Entre ces deux mois, les directions définissent leurs budgets et les dépenses qui utiliseront un marché public.

une réduction du nombre de consultations infructueuses et une gestion de l'imprévision<sup>1</sup> ». La volonté d'établir un tableau de recensement s'explique par la mise en conformité à la réglementation et comme un moyen, pour les membres du SCP, d'acquérir des informations sur l'ensemble des marchés réalisés dans la collectivité et non pas uniquement ceux qui passent par leur service. Cela est d'autant plus important qu'à cette période le SCP n'a pas la forme (effectifs et fonctionnement), ni les missions (garant de tous les marchés publics) que le service a aujourd'hui<sup>2</sup>. Le recours au recensement et à une nomenclature commune permet d'identifier plus facilement des marchés comparables pour la computation des seuils.

En 2007, les actions attendues portées par la note ne pourront s'appliquer puisqu'un changement réglementaire modifie la nomenclature, qui n'est plus obligatoire, mais laissée libre aux organisations qui réalisent des marchés publics. Une nouvelle note précise alors que « cette souplesse ne nous absout pas de l'obligation de procéder au regroupement des achats par familles homogènes ». Elle réitère la nécessité d'une nomenclature commune et de la formalisation d'un recensement, qui sera réalisé pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Au cours de l'année, le logiciel national des finances Grand Angle est adapté aux nomenclatures locales, une fiche pratique interne intitulé « évaluation des besoins » explicité la computation des seuils. Par ailleurs, un autre document est créé afin de permettre le « partage de l'information et la traçabilité de la commande publique » : la première version de la fiche achat. Dans une note de 2008, le recensement est justifié par trois « dimensions essentielles » qui sont : la prévision de la charge de travail, la sécurité juridique afin de respecter la computation des seuils et l'évaluation des pratiques *a posteriori*.

Jusqu'en 2015, je ne dispose pas de notes sur le recensement des marchés. Le SCP met cependant en place une politique achat qui se caractérise par le recrutement d'un acheteur issu du privé (Lionel) et par la signature d'une charte qui précise les objectifs de cette politique (développement économique du territoire, favoriser les TPE/PME dans les marchés de la collectivité, intégrer les acteurs économiques dans le processus de production). Dans ce contexte, à partir de 2015, les notes des « campagnes de recensement » auront la même forme. Elles spécifient que « le recensement est un outil majeur de la politique achat à trois

---

<sup>1</sup> L'imprévision est une situation au cours de laquelle une nouvelle information imprévisible au moment de la signature d'un contrat, remet en cause ses fondements. Il est alors nécessaire de négocier et revoir ses conditions.

<sup>2</sup> Cf. chapitre 1.

niveaux » : la sécurité juridique par le respect des seuils, l'efficacité économique par « l'identification de potentiels de performance économique et des opportunités d'optimisation », et la gestion des moyens par l'anticipation et le lissage du plan de charge (l'opérationnalité). Cette place centrale de l'achat dans les notes est soutenue par le fait qu'elles indiquent les gains financiers que les derniers recensements ont permis d'obtenir (par exemple en 2014 il s'élève à 350 000 euros). Le recours à ce tableau et son utilité au sein du SCP a évolué au fil des années. Il intègre les attentes en matière de politique achat, de sécurité juridique et d'opérationnalité.

Lors de son travail de computation des seuils, l'acheteur modifie le contenu du tableau ce qui a pour conséquence l'application d'une règle juridique (la computation des seuils), mais aussi d'influencer les modalités de l'activité qui sera à réaliser pour que le marché public soit effectivement produit. Dans l'extrait suivant (cf. figure n°3-3), Lionel a identifié trois besoins identiques d'élagage dans trois directions différentes : la direction des Bâtiments (DB), la direction de l'Environnement et la direction des Ressources du territoire (DRT).

*Figure n°3-3: Extrait du tableau de recensement (2018) annoté par Lionel, acheteur*

DB	ELAGAGE	<del>Tvx</del> → Serv + rejoint la DE.	X	400 000 €
DRT	Marché travaux de confortement			631 667 €
DRT	Marché travaux forestiers	idem.	X	100 000 €
DC	reconstruction - marché de travaux			12 000 000 €

*Source : Document interne du SCP – bureau des acheteurs. Données anonymisées par l'auteur. Le tableau original est composé de plusieurs centaines de lignes.*

*Lecture : La première colonne indique la direction qui prévoit la réalisation d'un marché public, la deuxième le besoin et la troisième l'estimation financière. La direction des Collèges (DC) programme, en 2018, un marché de travaux de reconstruction d'un établissement scolaire d'un montant estimé à 12 000 000€.*

L'acheteur annoté le document de ses commentaires (en rouge) « ~~Tvx~~ -> Serv + rejoint la DE ». Autrement dit, contrairement à ce qui est indiqué dans le tableau par le chef de projet, ce marché ne correspond pas à un besoin de travaux (Tvx), mais de service (Serv). Par ailleurs, il doit être fusionné avec le marché de la direction de l'Environnement (DE). Ce marché, qui n'apparaît pas dans l'extrait, est d'un montant de 200 000 €. L'annotation « idem » applique le même raisonnement à la ligne « marché travaux forestiers », d'un montant de 100 000 € de la direction des Ressources du territoire (DRT).

Cette computation a deux conséquences concomitantes pour l'activité de production du marché public d'élagage. La première est qu'en requalifiant le marché en « service » et non en « travaux », Lionel modifie les seuils qui permettent de déterminer la procédure à utiliser. Dans un marché de travaux, entre 40 000 € et 5 382 000 € la procédure est un MAPA, au-delà c'est une procédure formalisée (comme l'appel d'offres). Pour un marché de service, la procédure est un MAPA jusqu'à 215 000 €, après c'est une procédure formalisée. La deuxième conséquence est qu'en fusionnant les besoins, les budgets le sont également. Il n'est plus de 200 000 €, 100 000 € ou de 400 000 €, mais de 700 000 €. Dans le cadre d'un marché de travaux, cette fusion des budgets n'aurait pas eu de conséquence sur le choix de la procédure, mais en le requalifiant en service, c'est une autre procédure qui s'impose. De plus, cela sous-entend aussi d'intégrer dans l'écriture du marché l'ensemble des directions concernées.

L'acheteur réunit des marchés dont les intitulés, qui sont généralement associés au besoin, sont différents : « travaux forestiers », « élagage » et « travaux d'entretien des forêts départementales ». Dans ces titres, l'objet du marché et la catégorie juridique du besoin se mélangent. Ainsi, des « travaux forestiers » sont des marchés de service d'entretien des espaces vert du territoire. Cette distinction est importante dans la mesure où, comme le montrent les seuils et les procédures, travailler sur un marché de travaux ou de service implique des procédures et pratiques différentes. Le travail des acheteurs participe donc à la traduction des pratiques d'écritures des intitulés de besoin des chefs de projet aux attentes du SCP, qui intègrent la nomenclature prévue par le droit. Pour la réaliser, Lionel, identifie des formulations différentes qui ont une même signification. Il y arrive soit parce que ce sont des marchés récurrents dont les intitulés reviennent régulièrement, soit parce que le besoin ne correspond pas aux cadres des marchés publics. Les travaux concernent des bâtiments ou des infrastructures (comme les routes) et non des arbres et des forêts. Lorsqu'il y a un doute, une réunion est organisée ou un e-mail est envoyé au chef de projet afin qu'il précise son besoin en vue de déterminer la catégorie à appliquer.

Malgré la répétition des besoins au fil des années et l'expérience des acheteurs sur les manières dont les directions peuvent les écrire, la computation des seuils prend entre un et deux mois aux acheteurs. Période où ils ne peuvent pas réaliser d'autres actions, d'autant plus que la temporalité des exercices budgétaires les contraint. Néanmoins, comme le souligne un audit réalisé par l'entreprise SuperAchat lors de mon enquête, en 2019, 70 %

des marchés réalisés au cours de l'année ont été recensés<sup>1</sup>. La part de 30 % de marchés non-recensés, mais réalisés, montre qu'il n'est pas nécessairement requis d'y figurer. Malgré tout, cette procédure a des conséquences sur le processus de production, comme l'explique Mme Epine lorsque l'on aborde la question des relations du SCP avec sa direction :

« Au mois d'octobre, je n'ai pas de vision sur l'année. Je n'ai pas de budget prévisionnel, je n'ai pas l'arbitrage. On inscrit des marchés dans le recensement, mais je ne savais même pas combien de sous j'avais. Par exemple, le marché de formation numérique comme nous ne l'avions pas prévu en début d'année. Enfin nous ne pouvions pas le prévoir en début d'année dans le recensement. Ils [i.e. le SCP] nous ont dit [...] que ce n'était pas possible de le faire cette année. »  
(Entretien, Mme Epine, directrice de la Jeunesse, 2019)

Le recours à l'écrit, et notamment au format numérique, permet de l'adapter aux évolutions de l'activité (le mettre à jour, supprimer des marchés, le réécrire) et aux usages plus spécifiques des acteurs (Pinaud, 2014 ; Michel et Lacoste, 1998). La lecture du tableau par un acheteur lui permet d'identifier des marchés sur lesquels il pourra agir, ce qui sous-entend distinguer les marchés qui peuvent être optimisés des autres, sur lesquels il peut y avoir un gain économique. Cela lui permet également d'avoir la capacité d'agir directement sur sa charge de travail, contrairement aux conseillères et aux rédactrices qui devront s'occuper des dossiers répartis par leurs cheffes de bureau respectifs sur la base de ce tableau.

En 2019, les conseillères souhaitent participer à ce recensement. Lors des deux réunions mensuelles de fin d'année, elles questionnent « l'angle d'approche des acheteurs » qui vont « orienter l'analyse sous le seul aspect de la négociation ». Les conseillères n'auront pas de réponse de la part des acheteurs à l'e-mail envoyé à la suite de cette réunion<sup>2</sup>. Cette demande des conseillères est motivée par le besoin d'avoir davantage d'informations sur les marchés qui seront réalisés, mais aussi de proposer « une autre lecture » du tableau, qui implique l'identification « d'alerte » afin d'anticiper « la potentielle complexité de la consultation » (Compte rendu de réunion, bureau des conseillères d'octobre 2019, document interne). Les situations accumulées au cours de leur travail leur permettent d'identifier les directions, parfois les chefs de projet, avec qui la production d'un marché sera, selon elles, plus ou

---

<sup>1</sup> Rapport réalisé par SuperAchat sur l'organisation des directions de travaux et les pratiques liées à l'achat au sein de l'organisation. L'audit considère ce chiffre comme « normal » sur la base d'une comparaison avec les autres collectivités que l'entreprise a pu auditer.

<sup>2</sup> Cela s'explique notamment par le fait que cette demande intervient pendant le recensement de l'année en question, pour lequel les acheteurs disposent de très peu de temps. Par ailleurs ils attendaient l'arrivée de leur nouveau responsable.

moins difficile. Cette lecture du tableau s'inscrit dans l'activité des conseillères dont la prise en compte des pratiques des directions opérationnelles se fait en situation.

### *2.1.2. Le poids des critères, des sous-critères et de leurs formules*

Lorsque les budgets sont attitrés à un dispositif de dépense, ici les marchés publics, les critères de sélection des candidatures sont choisis afin de déterminer les conditions dans lesquelles cet argent public va être attribué. Autrement dit, pour désigner un attributaire, il est nécessaire d'évaluer les candidats (appelé la candidature) et leurs offres (technique et financière). Pour cela, le choix des critères, et le cas échéant de leurs sous-critères, permet de rendre commensurable des offres pour un même marché. Par exemple, pour le critère technique relatif à l'organisation d'un chantier, les sous-critères pour le mesurer peuvent être la « pertinence du calendrier » ou le « nombre de réunions de chantier ». Lors de l'analyse des offres, chaque catégorie de critère reçoit une note qui compte pour une part spécifique dans la note finale (60% technique et 40% prix par exemple). Ces critères sont eux-mêmes composés de sous-critères (et de notes) selon des écarts différents (par exemple un critère technique est composé à 60% des modes exploratoires de protection de l'environnement et de 40% de l'organisation du chantier). Le choix de ces critères se fait avant la publicité, c'est-à-dire avant que les candidats déposent leurs offres et que le chef de projet les analyse.

Les critères de notation des offres peuvent être considérés comme des agences calculatrices (Callon et Muniesa, 2003) qui définissent comment une valeur (ici une note) va être attribuée aux offres. Ces agences calculatrices dotent les objets évalués de propriétés qui les rendent comparables, elles « sont à la fois économiques, techniques, politiques ou morales » et « combine[nt] [...] des modes d'existence différents » (Callon, 2009, p. 266). Ainsi, les critères de sélection des offres, et leurs sous-critères, permettent, d'une part, d'intégrer les offres des acteurs économiques dans le cours de l'activité des membres de la collectivité, et d'autre part, de départiculariser une offre afin de les comparer (Lamont, 2012; Callon, 2013).

Le 1<sup>er</sup> septembre 2007 une note est envoyée par la cheffe de service du SCP, signée par le Directeur Général des Services (DGS). Elle a pour objet la « mise en œuvre d'une méthode de pondération dans les marchés publics ». Elle impose au sein de l'organisation une méthodologie afin de déterminer les critères de notations des offres : « elle remplace dès lors toutes les dispositions en vigueur antérieurement ». Le deuxième paragraphe justifie cette

décision par le fait qu'au sein des DCE les critères sont hétérogènes, ce qui « génère à la fois des questionnements des commissaires de la CAO [i.e. les élu·es] et un manque de lisibilité dans nos procédures ». Cette méthode est le fruit d'un travail avec les membres du SCP, les membres de la CAO et les services de la direction générale de la concurrence.

La méthode concerne deux pratiques inséparables dans l'analyse des offres : l'écriture de la grille d'évaluation, qui spécifie les critères, et le calcul de ces critères dans le processus d'évaluation. L'analyse d'un critère détermine la note et l'appréciation qui lui seront attachées en fonction de la grille d'évaluation qui spécifie ces indicateurs (cf. figure n°3-4). Une pondération est associée à chaque critère et sous-critère dans la constitution de la note finale (cf. figure n°3-5). Les Rapports d'analyse des offres (RAO) retracent ces étapes de l'analyse<sup>1</sup>.

Figure n°3-4: Exemples d'appréciation de la grille d'évaluation

Les critères devront être appréciés en reprenant la grille d'évaluation suivante (note de 1 à 5) :		
1	La proposition est conforme d'un point de vue administratif mais trop succincte ou insuffisance d'éléments pour évaluer ce critère.	Réponse faible
2	La proposition est conforme et acceptable mais il y a des absences de lisibilité au niveau des dispositions ou des solutions techniques prises pour évaluer l'adéquation de la solution par rapport aux besoins de l'Administration.	Réponse médiocre
3	La proposition satisfait moyennement aux exigences qualitatives et ou quantitatives attendues pour ce marché.	Réponse assez bonne
4	La proposition répond à la majorité des exigences qualitatives et/ou quantitatives attendues pour ce marché.	Réponse très bonne
5	La proposition est personnalisée, elle répond à toutes les exigences qualitatives et/ou quantitatives.	Réponse excellente, personnalisée

En fonction du nombre de sous-critères, il faut que la somme du poids de chacun corresponde au poids du critère. La note finale sur chaque sous-critère sera calculée de la manière suivante : (note obtenue sur le critère) X (poids du sous-critère)/5  
 Dans le cas où il n'y a pas de sous-critère, la note finale sera calculée de la manière suivante : (note obtenue sur le critère) X (poids du critère)/5

Source : Note interne du SCP du 01/09/2007

<sup>1</sup> Cf. chapitre 5.

Figure n°3-5: Pondération des critères techniques (en haut) et de prix (en bas)

IV- Exemples de calcul			
	Poids en points	Coef	Note finale
Critère 1 :	60		
Sous-critère 1	30	30/5=6	N*6
Sous-critère 2	20	20/5=4	N*4
Sous-critère 3	10	10/5=2	N*2
Critère 2 :	10	10/5=2	N*2

**Critère n° 1 : Le Prix**

Le prix représente 70 % de la note globale.

La règle de calcul est donnée par la formule suivante : 
$$\frac{\text{Prix maxi} - \text{Prix offre}}{\text{Prix maxi} - \text{Prix mini}} \times 70 = \text{Note}$$

Prix mini = montant de l'offre la moins disante présentée par les concurrents

Prix offre = offre présentée par le candidat

Prix maxi = montant de l'offre analysée la plus élevée présentée par les concurrents

S'il y a au plus trois offres, la règle de calcul applicable sera la suivante : 
$$\frac{\text{Prix mini}}{\text{Prix offre}} \times 70 = \text{Note}$$

Source : Note interne du SCP du 01/09/2007 pour les critères techniques et un Rapport d'analyse des offres de 2010 pour les prix.

Ces critères ont une signification particulière, ils sont des représentations graphiques (Goody, 1979) des conditions dans lesquelles un marché public va être attribué – ou plus précisément, de la manière dont l'argent public va être dépensé par l'intermédiaire de ce dispositif. Le choix de la formule mathématique d'analyse des offres a des conséquences sur l'attribution du marché public. Il y a une distinction entre le critère technique, qui repose sur une analyse qualitative d'une offre (par la lecture des offres), et le prix, qui classe les offres par une formule mathématique. Pour ce dernier critère, la formule met en rapport l'offre du candidat avec l'offre la plus élevée et celle de la moins disante.

À l'instar du choix de la procédure du marché public, la grille d'évaluation cadre tout au long de l'activité l'analyse des offres. Ainsi, Léonie, rédactrice, m'explique une situation où un chef de projet n'arrive pas à utiliser la grille d'analyse à son profit :

À la machine à café, tout en essayant de contenir son rire, elle me raconte qu'un chef de projet n'était pas satisfait du classement. En utilisant ses critères, il n'arrivait pas à mettre le candidat qu'il voulait comme attributaire. Elle m'explique qu'il avait modifié les notes de tous les candidats dans « tous les sens possibles », mais que sa grille de notation ne lui permettait pas de le faire. Ce qui est aussi considéré comme un délit de favoritisme. Elle profite de cette situation

pour souligner sa place dans le processus de production : « s'il m'avait écouté pour une fois, il aurait pu le faire avec la grille que je lui avais proposée ».  
(Note de terrain, conversation avec Léonie à la machine à café, 2020)

Le rôle de ces critères dans la production d'un marché public est abordé lors des formations que dispensent le SCP par l'intermédiaire de Damien, conseiller, et de Daniel, acheteur<sup>1</sup>. Damien revient sur les critères pendant vingt minutes. Il y passe relativement peu de temps dans la mesure où, comme pour la formation de Daniel qui y consacre autant de temps, il renvoie ces choix au besoin du marché et au rôle du SCP lorsque cette question se posera pour les personnes présentes (c'est-à-dire lors des premiers échanges d'e-mail ou d'une première réunion de travail). Cependant contrairement à l'acheteur, il insiste sur les pratiques concrètes de notations : le choix des notes et des appréciations.

Damien précise que les méthodes de notation sont présentes dans le RAO. Elles sont donc publiques, alors, « il faut qu'on soit capable de justifier comment on a mis la note. Et pas dire un beau matin, vous étiez de bonne humeur, et un autre, vous étiez de mauvaise humeur donc la note change. L'humain on veut l'éviter, même si on sait qu'il est toujours présent ».

Si Damien veut « éviter l'humain », c'est notamment pour éviter les contentieux : « il faut se formaliser, parce que si on a un contentieux, le marché vous n'êtes pas prêt de le lancer [i.e. l'exécuter] ». Pour cela, il faut que les membres du SCP et des directions opérationnelles « parlent le même langage ». Le choix des critères intervient également dans la capacité de la collectivité à maîtriser le classement des candidats : « je vous donne la méthode que j'utilise, mais il y en a plein d'autres. Avec une valeur technique de 50 %, j'ai quatre crans. Mais il faut des écarts identiques. Donc je fais une notation 1 3 6 9, pourquoi ? Parce que certains font 10 20 30 40. Le souci c'est que le mauvais prend quand même 10 points, ce n'est pas négligeable. Moi avec ma notation, il prend 1 point. Parce qu'avec 10, il peut avoir un bon prix et avoir le marché ».  
(Notes de terrain, formation de Damien, 2019)

Damien utilise régulièrement l'expression « éviter l'humain » pour faire référence aux pratiques subjectives de notation, mais aussi aux conflits qui peuvent apparaître au cours de l'activité de production. Selon lui, le droit, les procédures qui en découlent au sein de l'organisation et les arbitrages politiques de ses supérieurs permettent de l'éviter. Pour autant, il ne prétend pas que son activité soit absente de toutes relations humaines, au contraire. En insistant sur la place des procédures et des arbitrages, notamment des *bonnes*

---

<sup>1</sup> Elles se déroulent en 2018 pour Daniel et 2019 pour Damien. Elles durent une journée pour l'acheteur et deux jours pour le conseiller. Le public est généralement composé de nouvelles personnes recrutées au conseil Départemental. On y retrouve très rarement les personnes des services opérationnels avec qui le SCP a l'habitude de travailler.

pratiques, qu'il participe à diffuser lors de ses formations, il souligne l'importance du travail collectif et des accords sur ces pratiques de travail. Notamment pour « parler le même langage » et trouver des solutions « innovantes » de notations.

Au-delà des conséquences sur l'analyse des candidatures, Daniel soulève dans sa formation la place des critères dans la constitution des offres par les acteurs économiques. Les critères sont « des messages que les entreprises comprennent et déchiffrent ».

Il insiste sur le fait que les critères doivent être en rapport avec l'objet du marché. Il faut cependant proscrire les critères subjectifs trop « casse gueule » dans la mesure où ils peuvent être remis en question par les candidats ou le juge (comme la beauté d'un bâtiment ou la confiance dans une personne). Il continue son propos en soulignant deux erreurs à éviter. Reposer l'attribution d'un marché sur un critère de prix prépondérant et, son opposé, reposer l'attribution sur un critère technique. Dans le premier cas « vous achetez bas de gamme, ce qui, en fonction du besoin, augmente les coûts »<sup>1</sup>. Le deuxième cas est celui de la « sur qualité » où « on baisse la concurrence et les attentes ne sont pas en adéquation avec le besoin ». Il prend l'exemple d'une ramette de feuilles de papier. Elles sont composées généralement de 500 feuilles, « ça sert à rien de demander des ramettes de 600 ! »<sup>2</sup>.

Il conclut que les critères sont des « messages que les entreprises comprennent et déchiffrent » en fonction de sa pondération. Ainsi, « un critère à moins de 15 % est inutile. Il ne sera pas pris en compte par l'entreprise, qui misera sur un autre ». Dans une autre mesure, les critères permettent d'orienter les offres et de répondre aux engagements du Département. Par exemple le critère de « service après-vente et assistance technique » permet un « déguisement local puisqu'en notant des délais d'intervention (le plus rapide a la meilleure note) uniquement les entreprises locales peuvent le faire ».

(Notes de terrain, formation de Daniel, 2018)

Le choix des critères est donc une activité qui attache au marché public plusieurs significations à destination des acteurs internes à l'organisation (par exemple le contrôle des critères par une conseillère ou un chef de projet qui utilise sa grille décidée six mois plutôt), que pour des acteurs extérieurs à l'organisation (les acteurs économiques qui vont vouloir

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où la faible qualité d'un objet amène à le changer régulièrement. Pendant la formation il prend l'exemple d'un marché sur le matériel de travaux (visseuses, perceuses électriques, etc.) pour lequel l'attribution s'est fondée sur le prix le plus bas. Le remplacement régulier de ce matériel, qui ne résiste pas à l'usage, a eu pour conséquence inverse d'augmenter les dépenses sur le long terme.

<sup>2</sup> Il prend aussi l'exemple d'un marché pour l'achat de stylos distribués lors de salons professionnels. Il n'a pas besoin d'écrire longtemps ou d'avoir une ergonomie particulière. Le besoin ici n'est pas l'usage premier de l'objet (l'écriture), mais sa capacité à promouvoir l'organisation auprès des visiteurs du salon. Les critères porteront alors sur la qualité du logo ou le choix des couleurs qui rappellent l'organisation que le stylo doit promouvoir.

répondre au marché). Le rôle des critères dans l'activité de production d'un marché en fait un artefact porteur de sens, qui découle de son contexte de production (Suchman, 2011).

L'analyse statistique du Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP)<sup>1</sup> par François Maréchal et Pierre-Henri Morand montre que si les critères les plus utilisés sont le prix (100 % puisqu'il est obligatoire) et la valeur technique (70 %), il y a une variété de sous-critères pour les évaluer. Pour les auteurs, « le choix du nombre de critères retenus semble donc davantage relever d'habitudes propres à chaque service achats plutôt que de la catégorie de marchés considérés » (2022, p. 700). Ces choix, pour les auteurs, ont des conséquences sur le travail d'analyse, et donc de l'attribution du marché : la place prépondérante de la « subjectivité » dans l'analyse (interprétation de l'offre au détriment des méthodes de notation objective pour orienter l'attribution), la neutralisation des critères (tous les candidats peuvent avoir la même note), la compensation entre les critères de prix et technique (ce qui remet en cause leur pondération), enfin que cette grille d'évaluation se retourne contre les « intérêts » de l'acheteur (l'attributaire n'est pas celui qui répond le mieux aux besoins attendus)<sup>2</sup>. Les auteurs relient les choix des critères en rapport avec les trois principes juridiques de la commande publique : la liberté d'accès aux marchés, la transparence et l'égalité de traitement des candidats. Autrement dit, la manière de produire un marché public doit respecter certains principes économiques de concurrence et ne doivent pas amener à privilégier certains acteurs ou à en exclure d'autres.

Ce lien entre ces principes de concurrence économique et les critères de sélection des offres ne va pourtant pas de soi. L'analyse historique d'Hélène Lemesle, sur les modalités de l'intégration de ces principes de concurrence dans le droit budgétaire de la commande publique, montre qu'elles ont fait l'objet d'une construction juridique et de controverses politiques dès le début du 19<sup>e</sup> siècle. Ces dernières ne se limitent pas à la croyance dans la concurrence comme principe efficace de régulation des dépenses publics. Elles mêlent des débats sur le contrôle et la transparence de ces dépenses par le Parlement, la construction

---

<sup>1</sup> Ce site recense tous les marchés publics réalisés en France à condition qu'ils fassent l'objet d'une publicité (ce qui n'est pas le cas de tous les devis par exemple). Cette plateforme n'est pas l'unique moyen de publiciser un marché. Chaque organisation peut recourir à d'autres moyens spécifiés par décret par le Préfet.

<sup>2</sup> Les auteurs profitent de cette critique pour proposer leur propre méthode de notation. Cette perspective normative repose sur une croyance dans la concurrence comme meilleur moyen d'attribution de l'argent public. Par ailleurs, elle se fonde sur des postulats théoriques qui analysent des situations empiriques fictives. Cependant, l'analyse de la base de données et la comparaison des méthodes de calcul est intéressante pour montrer leur place déterminante dans l'activité d'attribution d'un marché public.

démocratique, la légitimité des textes juridiques à encadrer les pratiques budgétaires, et l'autonomie des fonctionnaires dans les services administratifs (Lemesle, 2010). Les différentes réglementations (par ordonnances et décrets) qui imposent une législation unique n'effacent pas l'hétérogénéité des pratiques d'achat. Ces « irrégularités » peuvent s'expliquer par « la méconnaissance du droit, la volonté de faire fonctionner au mieux le service ou la prise en compte des traditions du service ou de principes moraux extérieurs » (Lemesle, 2013, en ligne §48). Par ailleurs, au-delà de ces pratiques, les dispositions juridiques successives tendent à élargir les cas acceptables pour lesquels ce principe de concurrence ne s'applique pas. C'est le cas pour les marchés publics qui ont pour besoin des politiques publiques comme les clauses d'insertion ou le développement durable (Le Velly, 2022).

Mon analyse prend au sérieux les principes de la commande publique dans la mesure où ils sont mobilisés par les acteurs comme cadre au cours de l'activité, et non dans une perspective fonctionnaliste - c'est-à-dire des principes fondamentaux à atteindre et que les acteurs partagent uniquement parce que le droit attache ces finalités aux marchés publics. De plus, une « irrégularité » (Lemesle, 2013) ou un critère « subjectif » (Maréchal et Morand, 2022) ne relèvent pas nécessairement d'une inadéquation avec les principes ou pratiques écrites dans le droit<sup>1</sup>. Ainsi, je considère que le choix de ces critères et sous-critères, qui résulte de l'activité, ne sous-entend pas qu'ils sont les mieux à même de comparer et classer les offres. Mais que ce travail collectif relève de pratiques situées portées par les personnes qui produisent les marchés publics et de la prise en considération des capacités et des moyens à dispositions des autres afin de les mettre réellement en place.

Cette réciprocité, caractéristique de l'activité technique, inscrit le choix des critères dans les interactions entre les conseillères et les chefs de projet autour de situations particulières : les différentes étapes de production d'un marché. Parallèlement elle s'inscrit dans le fonctionnement de l'organisation (ses objectifs, ses procédures, son intégration des règles juridiques...). Ainsi, sélectionner des critères implique de s'accorder sur leurs significations par rapport au contexte où cette activité se déroule. L'exemple des relations entre le SCP et

---

<sup>1</sup> Pour la place de ces jugements dans l'activité et les finalités qui sont attachées au dispositif des marchés publics, cf. chapitre 2.

la direction des Bâtiments, et l'étude de cas du marché de repérage de plomb et d'amiante, illustrent les différentes significations que peuvent avoir le choix des critères.

## **2.2. Coopérer au sein d'une communauté d'enquête : « on est tous des fonctionnaires ! »**

Les différentes significations que peuvent avoir un critère pour les acteurs concernés s'inscrivent dans le cours de l'activité (Peirce, 1978 ; Dujarier et al. 2016) où se construit une intelligibilité mutuelle en situation, une intégration à un « milieu » (Bidet, Boutet, et Chave, 2013) et au fonctionnement du réseau technique (Dodier, op cit ; Weller, 2018). Elle est caractérisée par des habitudes, des pratiques stabilisées, mais toujours vulnérables, déterminées au sein d'une communauté d'enquête (Dewey, 2011). Ce concept permet de saisir l'activité où la production du sens de l'action relève de l'articulation d'habitudes avec des préoccupations communes déterminées au sein d'une communauté d'enquête, où ses membres « reconstruisent en permanence leur intelligibilité mutuelle » (Lorino, 2020, p. 179).

Dans cette partie, j'analyse plus précisément le cas du marché de diagnostic et de repérage d'amiante et de plomb sur le territoire départemental (cf. encadré n°3-4). Je montre comment les choix des critères sont mis à l'épreuve par les candidats, ce qui a pour conséquence de modifier les habitudes du chef de projet, Serge, et du conseiller, Damien. Dans un premier temps je situe la direction des Bâtiments dans ses rapports avec les marchés publics et le SCP (2.2.1.). Puis dans un second temps j'analyse comment ces relations s'inscrivent dans l'activité (2.2.2.).

### *Encadré n°3-4: La proposition de Damien*

L'intérêt que j'ai porté au marché d'amiante et de plomb est le résultat de ma demande, lors d'une réunion mensuelle des conseillères, de les suivre au quotidien<sup>1</sup>. Cette demande intervient tard au cours de l'enquête (au bout d'un an de terrain). Par anticipation de leur refus, en raison du caractère intrusif de ma demande, je n'ai pas précisé de critères particuliers sur le choix des marchés. Ainsi, ce sont les conseillères qui ont décidé sur quels

---

<sup>1</sup> Pour réaliser cette demande, je suis passé par Nolwenn, responsable des conseillères et cheffe de service adjointe. Lors de la planification des réunions de bureau, il est possible d'ajouter un sujet à l'ordre du jour sur demande par e-mail.

marchés publics je pouvais les suivre et la fréquence à laquelle je pouvais le faire<sup>1</sup>. Si la première réaction des conseillères a été de souligner que « ce qu'on fait n'est pas très intéressant », elles m'ont proposé régulièrement de les suivre au cours de leurs réunions. Ces invitations pouvaient être anticipées, par exemple de m'inviter à une réunion une semaine avant, ou spontanées, lorsqu'une conseillère se lève et m'invite à la suivre. Nicole est la seule à ne pas répondre à ma demande. Elle souligne son manque de temps et l'importance de sa charge de travail. Pour autant, cela n'a pas empêché que l'on discute de ses dossiers, notamment après les présentations de ma recherche que je pouvais faire de manière formelle, une ou deux fois par an, ou informelles, en fonction des discussions dans le bureau.

Damien s'intéresse à ma thèse comme Lionel, dans le bureau des acheteurs, Damien était avenant et me proposait régulièrement de le suivre lors de ses réunions. L'intérêt pour mon travail peut s'expliquer par deux raisons. La première est que Damien est aussi formateur en marché public. Il a l'habitude de parler de son travail et de le transmettre. La deuxième raison est mon genre. Il m'a régulièrement confié qu'il était « content » de la présence d'un « mec » dans le bureau des conseillères. Allison m'a également partagé cette information, en soulignant que « depuis que tu es là, il parle beaucoup plus ».

Il me propose de le suivre le marché de repérage d'amiante et de plomb. Il a qualifié celui-ci « d'intéressant » et de pas « trop complexe » pour moi, dans la mesure où il « anticipait que ça n'allait pas être facile ». Il m'a ensuite intégré aux échanges d'e-mail et m'a rappelé les dates de réunions.

### *2.2.1. Une tentative de standardisation des critères par la direction du Bâtiment*

Le marché de repérage d'amiante et de plomb est porté par Serge qui fait partie de la direction du Bâtiment. Cette direction réalise plus de cent marchés publics par an. Ils concernent la construction et la maintenance du patrimoine de l'organisation sur le territoire départemental. Elle fait partie des trois directions dites décentralisées, à l'instar de la direction des Routes et des Collèges. De ce fait, elle dispose d'un Service d'Administration et de Moyen (SAM) où se trouvent des rédactrices (n=5) qui réalisent chacune une vingtaine

---

<sup>1</sup> Parfois c'était mon propre emploi du temps qui ne me permettait pas d'y assister. Je devais faire des choix entre les situations auxquelles je pouvais/voulais participer.

de marchés par an. Pour cette direction, les marchés publics représentent le mode de dépense de l'argent public ordinaire, contrairement à la direction de la Jeunesse vue précédemment.

La direction du Bâtiment apparaît généralement dans les discussions comme « en retard », « problématique » ou comme le « mauvais élève »<sup>1</sup>. Dans un compte rendu de réunion d'août 2019, plusieurs « problématiques » sont soulevées par la cheffe de service du SCP auprès du directeur des Bâtiments<sup>2</sup>. Dans ce document, accompagné de plusieurs exemples de marchés, trois principales critiques sont faites. La direction ne suit pas les procédures internes de production d'un marché public (envoi de courriers, contacts avec les acteurs économiques, réunions avec la conseillère, non-usage des documents-types du SCP). Par ailleurs, en comparaison avec les autres directions décentralisées, elle « manque de rigueur et n'intègre pas assez la nouvelle réglementation dans leurs pratiques »<sup>3</sup> – ce qui a pour conséquence de remettre en cause la sécurité juridique des documents. Enfin, l'allotissement n'est pas « une question qu'ils se posent eux-mêmes », alors que la loi prévoit l'allotissement comme systématique<sup>4</sup>.

Cette position sur l'allotissement est défendue publiquement par le directeur des Bâtiments lors d'une conférence qui présente la charte du développement économique par les marchés publics sur le territoire départemental (qui matérialise la politique achat). Elle met au centre de l'action du Département le recours à l'allotissement. Pendant sa prise de parole, il déclare, face aux acteurs économiques et fédérations du bâtiment qui sont dans la salle, que :

« Avant de présenter les marchés de ma direction, j'aimerais juste évoquer un petit sujet qui me tient beaucoup à cœur, mais aussi à la direction des Collèges. [...] On porte la politique du Département sur l'allotissement, mais il ne favorise pas la qualité de la construction. On a vraiment un souci. Je n'ai pas un chantier où ça

---

<sup>1</sup> Ces qualificatifs utilisés lors de réunions ou discussions au sein des bureaux du SCP à l'encontre de la direction des Bâtiments ne sont pas caractéristiques de cette direction. Ces constats peuvent être également fait pour les directions des Collèges ou des Routes. Au cours de l'enquête, les membres du SCP, comme ceux des directions opérationnelles, ont des discours critiques sur les unes et les autres. Sans classer les directions entre elles, ces postures peuvent être saisies par rapport à l'imputation d'une double responsabilité accusatoire et fonctionnelle qui articulent un rapport à la règle et aux conditions de réalisation de l'activité différentes (Dodier, 1995). Elles sous-entendent une critique envers les responsables (accusatoire) et la remise en cause des pratiques (fonctionnelle) – cf. chapitre 2.

<sup>2</sup> La cheffe de service s'appuie sur un document écrit par les conseillères qu'elle défend lors de cette réunion.

<sup>3</sup> Depuis avril 2019, une nouvelle version du Code est éditée.

<sup>4</sup> L'allotissement, la division d'un marché en plusieurs lots, est obligatoire. Le Code prévoit plusieurs exceptions : lorsque le besoin ne peut pas faire l'objet de prestations distinctes, lorsque l'organisation à l'initiative du marché ne peut pas assurer la gestion de l'allotissement (manque de moyens par exemple), lorsque que l'allotissement réduit la concurrence ou qu'il participe à augmenter les coûts.

fonctionne bien, on découvre des choses hallucinantes ! On pourra en discuter en off pour certains [rire]. »  
(Enregistrement de la conférence de présentation de la charte, document interne au SCP, 2016)

Cette prise de parole le fera exclure des futurs événements publics. Si aucun commentaire ne viendra des acteurs économiques lors de la conférence, cette phrase sera reprise dans la presse. Le Président du département diffusera, le lendemain, une note interne à destination des services et du DGS en soulignant le problème de la « culture administrative habituée aux appels d’offres globaux » et la nécessité de se saisir « pleinement des enjeux » liés à la charte.

Les directions opérationnelles avaient déjà précisé leur position dans une note, lors de l’écriture de la charte. Elle demandait le retrait du terme « systématique » initialement attaché à celui d’allotissement. Il est vu comme « inutilement enfermant [...] et freine l’innovation », il devrait alors être « mis en œuvre lorsqu’il est possible, et qu’il n’engendre pas de contraintes techniques (d’organisation des tâches, risque de dérapage de planning...) ou économiques ». La décision d’allotir repose ainsi sur « le besoin et [doit] faire l’objet d’une approche au cas par cas, au regard du projet » (note interne, 2014).

Si le droit prévoit l’allotissement comme obligatoire pour tous les marchés, et que la collectivité en fait un indicateur de performance et d’attractivité dans sa Charte<sup>1</sup>, la position des directions opérationnelles inverse sa place dans l’activité de rédaction. Pour elles, c’est le recours à l’allotissement qui doit faire l’objet d’une discussion, et non les cas où il ne doit pas s’appliquer. Ce faisant, leur demande, qui sera satisfaite, place l’application du droit non plus comme systématique, mais comme relevant de l’activité de rédaction d’un marché, qui repose sur les interactions entre les conseillères et les chefs de projet : l’opérationnalité. Comme pour l’allotissement, le choix des critères s’inscrit dans les conséquences de ces derniers sur l’activité de production d’un marché public.

Pour le directeur des Bâtiments, le SCP est considéré comme « un censeur qui formalise à l’excès » (entretien, 2018<sup>2</sup>). Il m’explique que les critères techniques sont importants, dans la mesure où ils permettent de comprendre le prix et de comparer les offres. L’articulation entre les critères du prix et de la technique permet « l’achat au bon prix ». Cependant, selon

---

<sup>1</sup> Voir le chapitre 5 pour la place de celle-ci dans la politique achat de la collectivité.

<sup>2</sup> L’entretien n’a pas été enregistré à sa demande. Les extraits qui suivent entre guillemet proviennent de mes notes lors de notre rencontre.

lui, les membres de son service n'ont pas les compétences pour juger la partie technique. D'autant plus « qu'aujourd'hui tout est très normé », donc ses services comparent moins des critères propres à un marché que l'écart par rapport à une norme technique imposée aux candidats.

Cette position se retrouve lors d'une réunion entre les membres du SCP et ceux du service de maintenance de la direction des Bâtiments. Ces derniers proposent de discuter de onze critères pour des marchés concernant plusieurs bâtiments d'accueil d'urgence et d'accompagnement pour enfants qui font chacun l'objet d'une publicité spécifique. Au cours de cette réunion, les ingénieurs, qui soulignent qu'ils « ne sont pas des littéraires, mais plutôt des matheux », proposent des formules mathématiques pour l'ensemble des critères (technique et de prix) afin d'attribuer une note. Cette standardisation des critères, dont l'analyse n'est plus qualitative, mais mathématique, est justifiée dans la mesure où les ingénieurs se disent incapables d'évaluer des offres. Si Emeric (acheteur) n'a pas pu retenir son rire et lancer à ses collègues que « c'est pourtant votre métier », Allison (conseillère) demande les CCTP afin de se prononcer sur l'intérêt de leur proposition. L'extrait suivant est tiré de la réunion qui suit la demande des ingénieurs, où la conseillère, l'acheteur et Nolwenn (cheffe de service adjointe) discutent de leurs propositions.

Tout en lisant le CCTP et les critères proposés par le service de maintenance, Nolwenn précise que la direction du Bâtiment est en retard sur son programme et que les critères sont généralement source de dispute avec le SCP. Par ailleurs, comme les chefs de projet ouvrent une discussion avec le SCP sur les critères, il ne suffit pas, selon elle, « simplement de dire que c'est nul leur truc ». Tout au long des deux heures de réunion, il sera donc question d'articuler les critères par rapport au besoin du marché, aux autres critères proposés (leur pondération) et de soumettre, si besoin, une autre solution. Sur les onze critères, trois sont acceptés, deux le sont également, mais avec modification, et six sont refusés.

Les trois critères acceptés mettent en relation la notation des offres avec le besoin. Le premier mesure le taux d'éblouissement des luminaires qui seront installés, afin de ne pas gêner le personnel qui travaille dans le bâtiment. Le deuxième détermine le taux de matériaux recyclés dans la menuiserie extérieure, ce qui permet d'intégrer le développement durable comme critère. Le dernier critère concerne un délai d'exécution pour une étape centrale du chantier : le désamiantage. D'habitude écarté puisque les délais sont imposés dans le cahier des charges, il est gardé comme critère dans la mesure où tout retard lors de

cette étape ralentirait le chantier dans son ensemble. Les deux critères modifiés concernent le lot 1 « gestion du chantier », qui est évalué sur le nombre de nettoyage prévu par le candidat et le lot 3 sur le « transport des déchets hors du chantier », qui est évalué par la distance entre le chantier et le site de stockage. Le SCP recommande d'y intégrer des critères de développement durable (recyclage) et d'insertion (clause sociale).

Les six critères refusés concernent des notes attribuées en fonction du nombre de personne mobilisé par le candidat sur le chantier. En limitant ce critère à des effectifs arbitraires, celui-ci exclut les offres qui, par exemple, utilisent des machines pour réaliser la même prestation. Ainsi, un candidat, qui propose deux personnes avec une machine particulière pour le nettoyage, aura la note de 1. S'il propose trois personnes, il aura une note de 10. Alors même que la machine peut être plus efficace ou permettre une baisse des prix. Emeric propose de conserver un critère sur l'effectif mobilisé pour un lot qui représente 2 % de la somme totale du marché. *A priori* refusé pour les mêmes raisons que les autres, la faible importance budgétaire justifie pour l'acheteur de laisser passer ce critère pour ce lot. La conseillère et la cheffe de service adjointe hésitent, puis refusent. Si elles sont d'accord sur le principe (de faire preuve de souplesse au vu du budget alloué au lot), elles opposent les risques « de faire jurisprudence ».

Cette réunion permet d'illustrer la dimension dynamique des habitudes comme un ensemble de pratiques stables, mais toujours sensibles à des changements résultant de l'activité. Lors de celle-ci, les critères sont mis en rapport avec les besoins du marché, les pratiques juridiques internes, mais aussi par rapport aux conditions situées de production des marchés publics de la direction des Bâtiments. Le terme de « jurisprudence » ne fait pas référence ici au fonctionnement du droit, mais est synonyme d'habitude. Ce que la cheffe de service adjointe et la conseillère ne souhaitent pas, c'est qu'accepter ces critères ouvrent une brèche dans laquelle cette situation sera invoquée lorsque les chefs de projet voudront proposer ce critère à l'avenir. Autrement dit, que cette pratique soit intégrée aux habitudes des personnes impliquées.

Cette communauté ne se réduit pas aux personnes qui interviennent directement dans la réunion, mais aussi aux groupes auxquels elle se rattache. Lors d'une autre réunion, Allison, John, responsable des rédactrices et un chef de projet, discutent d'un marché d'élagage dont l'allotissement fait intervenir deux directions : les Bâtiments et les Routes. Le besoin concerne l'élagage du bord des routes départementales, des parkings et des bâtiments de la

collectivité. Il est divisé en plusieurs lots géographiques : les routes départementales sont situées loin des centres urbains où se trouvent les principaux bâtiments. La grille de notation des lots est identique, seulement Allison souhaite intégrer une clause sociale pour les lots qui concernent la direction des Bâtiments. John ne l'accepte pas, puisque, comme il le répétera dix fois au cours de l'heure de réunion, « j'ai eu [le chef de projet des lots Routes], il m'a dit qu'on a la même grille et que Damien l'a validé la semaine dernière ! ». Pour la conseillère, cette différence de traitement s'explique par le fait que les bâtiments sont plus accessibles pour des personnes en insertion, ce qui justifie une clause sociale.

Cet exemple illustre que les pratiques de production d'un marché public ne sont pas cloisonnées aux interactions de face à face, mais circulent entre des groupes, ici les chefs de projet, qui élargissent les communautés d'enquête sur ces pratiques. Ainsi, produire un marché public ne se réduit pas à traduire une situation technique - un besoin - dans un dossier - un marché (Weller, 2007). En effet, comme le montre l'analyse de Denis Bayart sur les pratiques de production des marchés publics dans un établissement public culturel, cette activité est « bien plus qu'une opération de mise en forme », elle repose sur « un accord ou un compromis » entre les pratiques des acteurs impliqués (Bayart, 1991, p. 32). L'auteur distingue les opérationnels, pour qui « la priorité est donnée à l'avancement concret des projets, non à leur gestion administrative. » (*ibid*, p. 29), et les services administratifs, qui mettent « en bonne forme juridique et comptable les projets de marché » (*ibid*, p. 27). Il conclut que les compromis entre ces deux groupes relèvent d'accords tacites ou implicites stables et que des « pannes » (*ibid*, p. 31) peuvent les remettre en cause. Si bien que « rattraper un incident, c'est donc restaurer un compromis, redéfinir la situation de façon qu'elle soit à nouveau acceptable par chacune des parties » (*ibid*, p. 33). L'auteur met en garde contre cette perspective de la « panne », qui amène une approche assimilant l'administration à une machine. Ce concept lui sert cependant à analyser les situations où les pratiques attendues d'un groupe par rapport à un autre divergent.

Tout en partageant cette analyse, j'estime qu'elle présente la limite d'aborder l'activité comme une réification permanente du contrôle des services administratifs sur les opérationnels au cours des « pannes administratives » successives. Ce faisant, elle laisse de côté les épreuves que peut soulever le marché en tant que tel (cf. chapitre 1), les opérations qui permettent au cours de l'activité la prise en compte des « pannes » (cf. chapitre 2) et la place des acteurs économiques dans la définition des pratiques de l'organisation. L'étude de

cas sur le marché de repérage et traitement du plomb et de l'amiante permet de prolonger cette analyse.

### 2.2.2. Un marché qui a du plomb dans l'ail

Au cours des deux années nécessaires à l'attribution du marché de repérage d'amiante et de plomb, la grille d'évaluation des offres a fait l'objet de trois modifications (cf. tableau n°3-2) au cours desquelles le choix des critères a été remis en question par les acteurs économiques et le conseiller chargé du dossier (Damien). La première version demande pour la candidature deux certifications, une pour le plomb, l'autre pour l'amiante. La grille d'analyse des offres est constituée à 60 % du prix et 40 % du mémoire technique (moyens humains et organisation du chantier). La deuxième demande uniquement la certification amiante et les offres sont évaluées sur un unique critère de prix. Enfin la troisième version impose la certification amiante, mais avec les critères 60 % prix et 40 % mémoire technique.

*Tableau n°3-2: Évolution des critères de sélections des candidats pour le marché de repérage d'amiante et de plomb*

Année	Critères pour analyse des candidatures	Critères pour analyse des offres
2018	Certifications amiante et plomb	60 % prix 40 % technique
2019	Certification amiante	100 % prix
2019 (pendant la publicité) <sup>1</sup>	Certification amiante	60 % prix 40 % technique

Source : Thomas Forte sur la base des DCE et RAO des marchés concernés.

Les certifications nécessaires aux acteurs économiques pour candidater à la première version du marché ont fait l'objet de questions de leur part lors de la publicité. Sur la plateforme numérique, qui permet la publicité du DCE et le dépôt des offres, treize questions ont été posées, dont trois sur les certifications<sup>2</sup>. Elles interrogent l'intérêt de la certification plomb « non exigible pour vos besoins » (question n°1) qui « limitera forcément le nombre

<sup>1</sup> Il est possible de modifier le DCE pendant la publicité par l'intermédiaire de la plate-forme (e-marché). Le temps de dépôt des offres est alors rallongé et de nouvelles offres peuvent être déposées par les candidats. Sur la place de cette plateforme dans la production d'un marché public, voir le chapitre 4.

<sup>2</sup> Ces questions, anonymes, portaient aussi sur l'utilisation de machines (n=1), les modalités de prélèvement (n=7) et les unités de mesure des locaux des bâtiments (n=2). Dans ce marché un « local » est une unité de mesure qui correspond à des espaces compris entre 4 m<sup>2</sup> et 40 m<sup>2</sup>.

de candidat pouvant répondre à cette consultation » (question n° 3). Un candidat précisera que « en l'absence de techniciens possédant la certification plomb [...] nous sommes au regret de ne pouvoir répondre à cette consultation. Toutefois, nous restons intéressés et capables de produire cette mission » (question n°2). À ces questions, Serge, chef de projet, répond qu'il suit une recommandation de la Direccte « Préconisations pour la réalisation d'un diagnostic plomb avant travaux ».

À la fin de la publicité, Serge analyse les offres et envoie le RAO pour contrôle à Damien. Ce n'est qu'à ce moment qu'il prend connaissance des questions des candidats et comprend le problème que pose la certification plomb. Il écrit à sa responsable juriste :

« Sur les 13 offres déposées, 8 sont refusées pour le manque de ces certifications. Pourquoi ces candidats ont soumissionné sachant qu'ils n'avaient pas la certification requise et que cette question a été abordée à plusieurs reprises lors de la pub' [i.e. la publicité] ?

[...]

Je suis sceptique car ces sociétés sont des opérateurs qui disposent des conditions requises notamment la partie amiante qui pour le coup est obligatoire.

[...]

Je pense quand même que nous avons un risque juridique en précontractuel non négligeable.

[...]

On peut regretter encore une fois de ne pas avoir été sollicité au moment de ces questions. »

(E-mail de Damien à Nolwenn, mai 2018)

La forte insécurité juridique concernant le respect du principe de la liberté d'accès à la commande publique soulevée par les acteurs économiques et soutenue par le conseiller, amène à déclarer sans suite, donc à annuler, le processus d'attribution du contrat. La directrice de la Commande publique et de la sécurité juridique fait part de la décision au directeur des Bâtiments :

« Vu avec le DGA hier en affaires courantes : Déclaration sans suite de la consultation en cours et relance ?

[...]

Sans exiger une certification allant au-delà des exigences légales ou réglementaires. Lorsque des questions sont posées en cours de publication qui lèvent ce type de problématique, vous pouvez nous solliciter et ainsi, si cela est possible, nous pouvons tout de suite décider de rectifier la publicité pour éviter une déclaration sans suite dans le pire des cas. »

(E-mail, directrice de la CPSJ au directeur des Bâtiments, juin 2018)

Le marché public est relancé l'année suivante, Damien et Serge se réunissent pour rediscuter des critères. En plus de conserver les certifications, le chef de projet a enlevé le critère technique pour ne conserver que celui du prix et qu'un unique lot. Damien demande au chef de projet les raisons qui l'amènent à conserver ces certifications et à refuser d'intégrer un critère technique dans sa grille de notation, comme il a pu le faire sur la première version :

Damien : « Tes certifications sont vraiment nécessaires ? Surtout avec ton 100 % prix, on va avoir des offres hyper basses sans pouvoir contrôler si les candidats sont compétents pour le faire. Deux personnes vont pouvoir avoir le marché et tu ne peux pas imposer par la suite, lors de l'exécution, une façon de faire à l'entreprise qui n'est pas contractualisée.

Serge : De toute manière, je n'ai pas le temps d'analyser toutes les offres qui vont m'expliquer comment elles vont enlever l'amiante. J'ai d'autres chantiers, opérations à mener. Je ne peux pas faire ce que tu demandes. Mon directeur a validé, c'est plus simple pour nous comme ça.

Damien : Il me faut un argument que je puisse défendre qu'on n'allotisse pas.

Serge : On est en effectif limité, je ne peux pas me dédoubler.

Damien : On va voir, c'est un risque. Je comprends que vous êtes en sous-effectif, mais face au juge... on est une organisation avec des milliers d'agents. »

(Extrait de réunion, marché de repérage d'amiante et de plomb, mai 2019)

Contrairement aux propos de son directeur (cf. partie précédente), Serge ne justifie pas son choix de recourir à des certifications par son manque de compétence pour analyser les offres, mais aux conditions dans lesquelles se réalise son activité (sa charge de travail). Serge définit des critères d'évaluation des candidats qui prend en compte ses contraintes organisationnelles et son activité de suivi des chantiers. Il ramène également ce choix à une pratique validée par sa direction. Ainsi, cette réunion permet au conseiller de comprendre ce que le choix des critères ne peut pas transmettre par lui-même : les difficultés organisationnelles du service et les choix des directions sur la forme de leur marché.

Pour les acteurs économiques, le choix des critères ne permet pas d'assurer la liberté d'accès à la commande publique. Cela représente pour Damien un risque juridique important. Par ailleurs, recourir uniquement au prix afin d'évaluer les offres ne garantit pas la qualité de la prestation et envoie un signal aux acteurs économiques d'une concurrence par les prix. Ainsi, une entreprise de deux personnes pourra postuler au marché, qui concerne 720 locaux à diagnostiquer.

Sur le chemin du retour, je discute avec Damien de cette réunion. Il m'explique alors être « coincé » dans la mesure où il ne souhaite pas bloquer le marché, puisque le besoin doit être

satisfait, ce qu'il nomme « l'opérationnalité ». De plus, il doit traiter d'autres dossiers qui limitent son temps d'engagement sur celui-ci. Selon lui, si « on est tous fonctionnaire et qu'on devrait donc trouver ensemble des solutions », l'opérationnalité et la temporalité des réunions ne lui permettent pas de le faire. Alors, les réunions comme celles présentées plus haut représentent moins des espaces où les pratiques peuvent se déterminer, que l'affrontement des pratiques stabilisées dans des espaces concurrents au sein de l'organisation. Pour autant, Damien enverra un e-mail qui précisera ses demandes. Envoyé « après concertation interne », il souligne en gras et en couleur dans l'e-mail que la justification de l'allotissement n'est pas recevable.

Serge prend en compte les remarques sur l'allotissement. Cependant, l'interprétation de Damien sur le critère unique du prix est partagée par les acteurs économiques qui, une nouvelle fois, font part de leurs jugements par l'intermédiaire de la plateforme. Deux jours après le lancement de la publicité, deux questions sont posées sur le choix d'évaluer les offres sur un unique critère de prix. La première rappelle les cas autorisés par le droit pour l'utilisation d'un unique critère de prix et demande la modification des « critères d'attribution du marché, afin d'assurer des offres cohérentes, et non viciées par le seul attrait financier qui conduirait à des offres faisant impasse sur la qualité des prestations, alors même que nous sommes en présence d'enjeux relevant de la santé publique » (question n°1). La seconde précise que le recours à la certification et au critère unique ne « permettra [pas] de juger de la qualité avérée des prestations délivrées, d'observer les modes opératoires propres à l'entreprise, son expérience détaillée en la matière, son organisation... » (question n°2).

On comprend dans cet exemple la place des acteurs économiques sur l'activité de rédaction, notamment sur le sens donné aux critères. A l'instar des analyses sur les *streets levels bureaucrats* (Lypsky, 1981), des acteurs extérieurs à l'organisation participent à la co-production des règles et de l'activité (Borzeix, op cit), ici sans passer par un guichet, mais par une interface numérique et anonyme. Ce sont les questions de la plateforme qui permettent à Damien de douter et d'être « sceptique » par rapport à ces critères, comme il l'écrit dans son premier e-mail à sa responsable. Ce qui l'amène à chercher à comprendre le choix du chef de projet et de l'articuler au droit et aux questions de la plateforme. Ce « doute » dans l'activité est qualifié, par Florent Champy, de prudentielle (Champy, 2012), qu'il réserve à certaines professions. Cependant, ce doute n'est pas réservé à certains juristes d'une organisation (Billows, 2020) ou n'apparaît pas uniquement lorsque les candidats

posent des questions sur la plate-forme, mais il est caractéristique de l'activité en tant que telle. Ces doutes questionnent la capacité d'autonomie et de contrôle des acteurs dans leur travail et sur les pratiques des autres.

### **Conclusion du chapitre 3**

La production d'un marché s'inscrit dans ce que j'ai appelé l'épreuve de la dépense. Elle renvoie à l'activité réalisée par un ensemble de personnes et d'objets afin d'intégrer une ligne comptable (un budget) à un dispositif de dépense. Elle implique un travail collectif dans la définition des pratiques des conditions d'attribution de l'argent public. Les données empiriques mobilisées montrent que les discussions sur ces pratiques et les significations qui leur sont attachées, se déroulent dans des espaces particuliers : les réunions, les e-mails, les notes... Au sein de ces espaces sont discutés la situation particulière à traiter, les habitudes attendues des uns et des autres et leurs préoccupations respectives. Ces différentes temporalités et espaces de l'activité inscrivent l'intégration du droit au sein des organisations dans une perspective dynamique, qui varie en fonction des dispositifs.

Cette activité d'équilibrage entre plusieurs instances qu'opèrent ces acteurs ne repose pas sur l'opposition entre le formel et l'informel, ou la rigidité du droit des conseillères à l'efficacité d'exécution des contrats attendus par les chefs de projet (Bayart, op cit), mais sur l'expérimentation. Cette dernière relève de la constitution de communauté d'enquête autour d'un dossier ou sur des pratiques spécifiques, comme le choix des critères. Elle ne se limite pas aux personnes présentes physiquement lors de l'interaction, mais s'appuie les techniques qui composent le milieu de travail, et qui forment autant d'instance, comme la plateforme numérique, des e-mails, des tableaux.

Ce qui entre en ligne de compte dans cette activité, ce n'est pas simplement, pour les personnes, de se mettre d'accord sur les pratiques d'écriture des marchés publics, c'est aussi d'actualiser le sens et la place de la règle de droit (Israël et Grosdidier, 2014 ; Péliasse, 2018) qui constitue ce qu'elles considèrent comme une légalité partagée. Le chapitre suivant analyse cette légalité au prisme de son agentivité. Elle s'incarne dans des opérations de transformation des documents qui composent le marché public et sur des opérations juridiques qui permettent, autant qu'elles contraignent, le champ des possibles.



# Chapitre 4 : Traduire ses préoccupations en catégorie juridique : les opérations techniques du droit



Source : Thomas Forte – dans le cadre de l'atelier « C'est pas très Académique » du CED

« Madame, Monsieur,

Dans le cadre de l'appel d'offres ouvert mené sur le marché cité en objet, j'ai le regret de vous informer que le pouvoir adjudicateur a déclaré sans suite la procédure de consultation, pour motif d'intérêt général.

En effet, le planning ne permet pas d'atteindre les objectifs de réalisation. Le marché sera relancé en fin d'année.

Vous remerciant de votre participation à la présente consultation, je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pour le Président du Conseil départemental et par délégation, La responsable du [Service de la Commande Publique] »

(Lettre de déclaration sans suite du marché d'insertion de NEET par un service civique de 2018)

Cette lettre informe les candidats au marché d'insertion des NEET par un service civique de l'abandon de la procédure de marché public (« déclaration sans suite »). Elle précise le motif, « intérêt général », dont la raison est « le planning » qui ne permet de le réaliser. Elle est envoyée à plusieurs organisations, les candidats dont le nom et l'adresse figurent en tête. Les sujets et les destinataires varient, tantôt une organisation, tantôt une personne. Il y est précisé qu'une personne regrette, « j'ai le regret de vous informer », bien que cette décision relève d'une organisation, le « pouvoir adjudicateur ». Enfin, cette lettre est signée par le Président du Département, représenté par Morgane, cheffe de service du SCP. En haut et en bas de la lettre se trouve les logos de la collectivité et son adresse.

Cette lettre forme un « raisonnement technique », qui s'inscrit dans un réseau de significations spécifiques au droit des marchés publics, afin que ces concepts disposent d'une « puissance d'agir, une possibilité de produire en acte (dans le réel) un effet qui était contenu en lui en puissance (virtuellement) » (Rouvière, 2018, p. 193). Pour Frédéric Rouvière, ce raisonnement est le fondement de l'activité des juristes. Il consiste à problématiser et interpréter des situations par rapport à des concepts juridiques, qui ont une signification propre, en les identifiant et en créant des liens entre eux. Dans la situation du Département, ne pas pouvoir « atteindre les objectifs de réalisation » est une des raisons prévues par le Code sous le terme de « motifs d'intérêt général », qui est l'un des deux cas pour une « déclaration sans suite » d'un marché.

Si je partage les conclusions de F. Rouvière sur le fait que ces liens ne vont pas de soi, même pour les juristes, et que ces concepts portent en eux des effets (« une puissance d'agir »), je considère qu'il ne s'agit pas uniquement d'un processus intellectuel, des « outils mentaux » (p. 191), désincarné des modalités pratiques du travail du droit. La lettre de

déclaration sans suite est la conséquence d'un échec : celui de la coordination d'acteurs au sein de l'organisation. La raison invoquée du « planning » en masque d'autres : le manque de disponibilité de la conseillère (en *burnout* et non remplacée), la charge de travail de la cheffe de projet, l'incapacité de bénéficiaire du financement de l'IEJ, la faible qualité des offres par rapport aux attentes de la cheffe de projet, ce qui la motive à les négocier<sup>1</sup>.

En intégrant des séries d'action ordinaires de la collectivité (écrire un marché public) dans des catégories (la déclaration sans suite et l'intérêt général) par une forme spécifique (une lettre avec accusé de réception), ce document produit une « réalité documentaire » c'est-à-dire une réalité organisationnelle qui repose sur une structure de pertinence (« *structure of relevance* ») issue de catégories organisationnelles (Smith, 1974). La réalité ainsi produite se substitue à la variété des discours locaux. Ce faisant, ces catégories sont autant un moyen de décrire *une* réalité que de légitimer les actions d'une organisation : mettre fin au marché public d'insertion des NEET. L'analyse de Dorothy Smith montre la force normative des écrits organisationnels comme forme d'énonciation stabilisée qui les émancipent des préoccupations des personnes qui les produisent, les lisent, ou en sont les protagonistes (Smith, 2002). Cette réalité documentaire ne se réduit pas à la lettre de déclaration sans suite présentée plus haut, elle est intrinsèque aux opérations techniques qui concourent à la production des pièces d'un marché public.

Dans ce chapitre j'étudie le processus de stabilisation de cette réalité documentaire (cf. encadré n°4-1), comme le résultat d'un travail de traduction des préoccupations des personnes impliquées en des opérations où des savoirs et techniques propres au droit interviennent (Audren, 2022). Ces opérations ne sont pas que des catégories qui s'imposent, ni des outils à disposition des acteurs du droit, mais des possibilités d'action, qui circulent et agissent dont l'agentivité s'inscrit dans l'activité de production (Riles, 2019). En prenant l'exemple de la rédaction du marché public d'insertion des NEET (1.), je montre la place des opérations scripturales dans la constitution d'un réseau de signification (Latour, 2004; Kang et Kendall, 2019) dont la légalité est propre au marché public produit. Ensuite, je me focalise sur la trajectoire du lot 5 (2.). Il a la particularité qu'il met en tension plusieurs

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où c'est l'incapacité à bénéficier des fonds européens de l'IEJ au vu du temps pris à analyser les offres à la suite d'une négociation, qui a des conséquences sur le calendrier, ces causes n'entachent pas la déclaration sans suite. C'est d'ailleurs ce flou dans les causes du non-respect du calendrier qui a mené à la réunion avec les anciens attributaires (cf. chapitre 3).

catégories juridiques qui impliquent différentes modalités de mise en œuvre : la déclaration sans suite et l'attribution. Ce cas permet de souligner la place des intermédiaires du droit dans l'apprentissage de ces catégories et la constitution d'une légalité.

*Encadré n°4-1: Analyser les pratiques d'écriture*

Le marché d'insertion des NEETs par le recours au service civique est l'un des rares marchés pour lequel je dispose de toutes les versions d'écriture des pièces du DCE et du RAO. Pendant un an, j'ai suivi Marie, cheffe de projet, Allison, conseillère et Inès, rédactrice, dans la rédaction des pièces de ce marché. Les données comprennent : cinquante e-mails, cinq réunions (ouverture des offres, analyses des offres, avec les anciens candidats, une négociation, une réunion interne à la direction de la Jeunesse), quatre versions du DCE de 2019, trois versions du RAO de 2019, trois versions antérieures du marché (entre 2014 et 2018).

Certains documents analysés peuvent remettre en cause l'anonymat des enquêtées et du lieu où s'est réalisé mon enquête. C'est le cas pour les pièces du DCE, le RAO et les questions sur la plateforme. Dans ces cas, j'ai décidé d'écrire les segments de texte que je mobilise et de ne pas recourir aux captures d'écran des documents. J'ai également modifié certaines informations relatives au marché (nom des candidats, montants des offres financières, dates...).

## **1. Transcrire son expérience dans les documents d'un DCE**

J'entends par expérience le processus situé composé de pratiques, d'objets et de savoirs, au cours duquel une personne émet une appréciation, positive ou négative, sur une succession d'actions passées afin d'en produire de nouvelles (Emirbayer et Mische, 1998). Elle permet la familiarité et l'expérimentation des acteurs aux opérations qu'ils réalisent et à l'environnement où elles s'effectuent. Dans la rédaction des marchés publics, elle fait référence aux préoccupations des chefs de projet qu'ils formulent, à l'oral comme à l'écrit, par rapport à un besoin. Dans le marché d'insertion des NEET, la cheffe de projet insiste sur la prise en compte, par les candidats et ses collègues, de la complexité sociale que représente les jeunes NEET et de l'importance de cet accompagnement pour leur vie. Ses expériences passées lui ont fait comprendre la spécificité du public visé par le marché public, les

pratiques des attributaires, parfois peu soucieuses du respect des engagements et des jeunes, et de l'importance de ce marché dans le parcours de ces derniers.

Ainsi, afin qu'elles soient partagées par les autres personnes avec qui Marie travaille, la version de 2019 du CCTP intègre ces préoccupations, qui sont transcrites dans les documents du DCE, comme « réalité documentaire » (1.1.). En articulant ces préoccupations aux opérations scripturales réalisées par Marie, c'est le rôle de la conseillère qui est mis en lumière : celui de transformer des mots et des pratiques d'écriture au-delà des expériences locales, situées, en des opérations de droit. Ces actes d'écriture permettent de transformer un brouillon en un document considéré par les acteurs comme stable, terminé (1.2.).

### **1.1. Saisir les traces du passé**

L'expérience des actrices s'inscrit dans des documents (les anciens marchés) et des récits que les unes et les autres mobilisent. Ces deux formes d'expérience circulent et s'accumulent au cours de l'activité et le temps. La position des chefs de projet et des membres du SCP détermine certains rapports à ces expériences. Pour les premiers, leur expérience est issue des besoins pour lesquels ils ont réalisé des marchés publics. Pour les membres du SCP, elle repose sur la transversalité des techniques d'écriture par rapport à l'ensemble des marchés publics qui sont traités dans le service.

L'articulation de ces deux formes d'expérience se retrouve dans les manières dont un marché public, plus spécifiquement son besoin, est écrit. Pour le comprendre, il faut spécifier ce à quoi fait référence la notion de « besoin » (1.1.1.). Il repose sur la distinction de ce qui relève de sa description (l'exigence) et ce sur quoi les candidats seront évalués (les attentes) afin de recevoir des offres adaptées. Cette distinction s'incarne dans deux pièces, le CCTP où se trouvent notamment les exigences, et la grille d'analyse, qui précise les attentes.

Ainsi, lorsque Marie débute l'écriture du DCE du marché NEET, elle ne part pas d'une page blanche, mais bien d'un besoin déjà stable, formalisé dans ces deux pièces du DCE (1.1.2.). Les évolutions de ces deux pièces permettent de déterminer les trois préoccupations de Marie : « agir pour les jeunes », « sélectionner les bons NEET » et ne pas recruter une entreprise « malhonnête » (1.1.3.).

### 1.1.1. Qu'est-ce qu'un besoin ? Des attentes aux exigences

Le terme de « besoin » fait généralement référence à l'expertise des chefs de projet dans leur domaine (la construction d'une route, d'un bâtiment, les missions de l'insertion, le fonctionnement d'un réseau informatique...). Il est écrit dans le CCTP et une grille d'analyse permet d'évaluer les offres qui y répondent. Ces deux documents sont interdépendants puisque le premier décrit le besoin qui déterminera les offres des candidats qui seront évaluées par le second document<sup>1</sup>. Le « besoin » renvoie donc autant à ce qui relève de la mise en concurrence des acteurs qu'à la description de ses caractéristiques (temporalité, qualités, finalités) par le donneur d'ordre public.

Les exigences sont les dispositions inscrites dans le CCTP<sup>2</sup> qui doivent nécessairement être prises en compte dans les offres des candidats et donc lors de l'exécution du marché. Elles peuvent prendre la forme d'une référence à une norme (comme pour le marché de repérage et de traitement de l'amiante analysé dans le chapitre précédent), à une qualité (comme la couleur d'une voiture), ou à une performance (comme un taux de décibel qu'une machine ne doit pas dépasser). Lorsqu'une offre ne correspond pas à ces exigences, elle n'est pas analysée<sup>3</sup>. Le terme d'exigence est présent dans le droit, contrairement à celui d'attente<sup>4</sup>. Ce dernier est utilisé pour faire référence aux caractéristiques qui seront évaluées par le chef de projet et au besoin, de manière générale. Il met en rapport les offres des candidats et le besoin comme décrit dans le CCTP par l'intermédiaire d'une grille d'analyse. Cette dernière indique des échelles de note en fonction du degré de correspondance d'une offre avec les attentes (cf. figure n°3-5 du chapitre 3).

Pour écrire un DCE, les acteurs peuvent s'appuyer sur la formalisation des besoins passés. Dans ce cas, si le besoin est le même, ou considéré proche, le marché peut être

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 1.

<sup>2</sup> Une exigence ne concerne pas spécifiquement le besoin (le CCTP). Elle peut être présente dans un autre document comme la clause d'insertion, qui impose un taux de personnel en insertion, qui est présente dans l'Acte d'Engagement (AE).

<sup>3</sup> Pour une procédure formalisée, cette décision est à la discrétion de l'organisation émettrice du marché. En cas de régularisation, cette demande doit s'appliquer à l'ensemble des offres irrégulières. Pour une procédure adaptée, la négociation permet de régulariser les offres.

<sup>4</sup> Par exemple l'article R2111-8 du chapitre 1<sup>er</sup> « définition du besoin » stipule que « L'acheteur formule les spécifications techniques : 1° Soit par référence à des normes ou à d'autres documents équivalents accessibles aux candidats ; 2° Soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles ; 3° Soit par une combinaison des deux ». Dans la version du Code commenté qui circule dans le SCP après sa dernière version de 2018, le mot exigence apparaît 165 fois, le terme d'attente 6.

modifié à la marge. Dans certaines directions opérationnelles, notamment celles des Collèges, les chefs de projet disposent d'un document qui liste sur plusieurs centaines de pages toutes les exigences d'un besoin pour la construction des établissements scolaires : les Recommandations techniques des collèges (RETEC). Les exigences du RETEC précisent, entre autres, la taille et l'emplacement de la plaque où est inscrite la devise de la République française sur le mur d'entrée de l'établissement, les types de flore à éviter dans la cour, les matériaux à utiliser pour les lavabos des sanitaires et les vis à privilégier en fonction des pièces (salle de classe, d'entretien, de douches...). Toutes les pages sont illustrées de croquis réalisés par les chefs de projet ou de photos issues des chantiers précédents. Ce document précise qu'il est le fruit de « 15 années de travail et capitalise sur les retours d'expériences de la direction ». Il ne fera l'objet « d'aucune dérogation, sauf dans des cas exceptionnels, d'une impossibilité constructive ou de raisons dûment justifiées » (RETEC, p. 3). Le RETEC est cité dans le CCTP ou est intégré en annexe.

Dans la mesure où les chefs de projet réalisent des marchés sur des besoins sur lesquels ils ont une expertise, ils inscrivent leur expérience dans une analogie liée au besoin, à l'inverse des membres du SCP qui disposent d'une vision plus générale sur les différents marchés de l'organisation. Cela leur permet de mobiliser leur expérience non plus par rapport à un besoin spécifique, mais aussi par rapport à des techniques d'écriture. Par exemple, Damien, conseiller, évoque régulièrement, en réunion ou en formation, un marché de nettoyage d'une cuve des bâtiments de la marine dont il a fait l'expérience au Ministère des Armées :

« On devait refaire toutes les cuves des bâtiments de la marine. On faisait un marché de travaux, très gros, d'un million d'euros. On savait que c'était Vinci et Bouygues qui venaient avec des échafaudages dans la cuve pour la nettoyer. Le CCTP était toujours le même. Un jour on discute et on se dit c'est quoi l'objet ? C'est de nettoyer les cuves, pourquoi on impose dans le CCTP des moyens d'y arriver : minimum trois personnes et des échafaudages.

Je propose au technicien de ne pas l'imposer, il joue le jeu, on a laissé les entreprises faire. On a vu les mêmes offres, dans le même budget que d'habitude. On a vu une TPE, deux fois moins chère à 500 000 €. On s'est marré et on a dit OAB [i.e. Offre anormalement basse<sup>1</sup>].

En fait quand on l'a contacté, l'entreprise a eu une idée. Elle n'arrive pas avec sa logistique. Elle demande juste de remplir la cuve d'eau et au fil du temps ils la vident. L'entreprise vient avec deux zodiacs et deux personnes pour décaper et

---

<sup>1</sup> Pour rappel, l'OAB est une offre qui, par rapport aux autres, est significativement plus basse (cf. chapitre 2).

peindre. Super ! Il a pris tous les marchés ! Ça s'est joué à rien : on a parlé en termes de résultat et non en termes de moyens. »

(Notes de terrain, formation, les bases des marchés publics, 2019)

Dans l'histoire que Damien raconte, il n'utilise pas directement les termes d'exigences ou d'attentes, mais plutôt le fait qu'il « impose » les « moyens » afin d'obtenir des « résultats », ici le nettoyage de la cuve, au lieu de « laisser les entreprises faire ». Le passage de l'un à l'autre repose sur des manières d'écrire le CCTP. Il a permis à un acteur économique de proposer des solutions qui ont divisé les coûts par deux et de bénéficier d'un gain de temps. Le cas des cuves de la Marine illustre le rapport complexe entre d'un côté la prestation à réaliser (le besoin, le résultat, les exigences) et la manière d'y arriver (les moyens, les attentes).

L'analyse d'Alina Surubaru d'un litige dans le domaine du nucléaire montre les tensions organisationnelles que le passage à un contrat de moyen à un contrat de performance peut engendrer (Surubaru, 2019). Elle montre la tension entre le contrat comme une référence qui cadre l'exécution d'une prestation, les moyens de le réaliser, avec le contrat comme outil de performance économique, en spécifiant des objectifs de résultat à atteindre. L'ambiguïté des engagements, entre exigences et attentes, crée un espace de manœuvre pour les différents acteurs concernés que certains intermédiaires du droit s'efforcent de réduire. Ce sont bien les manières dont sont écrits les contrats qui déterminent l'orientation vers des « moyens » ou des « résultats ».

Ainsi, selon Damien, écrire le besoin est le résultat d'une discussion et d'un accord avec une personne qui « joue le jeu ». Pour autant, Damien n'est pas dupe de l'énergie et des pratiques à mettre en œuvre pour créer cet espace de discussion et l'animer<sup>1</sup>. C'est ce que montre Fabian Muniesa et Claes-Fredrik Helgesson lorsqu'ils défendent que « valuation is work » (Helgesson et Muniesa, 2014). Sur la base d'une analyse critique d'un article concernant le travail de relecture d'une proposition pour une revue scientifique, ils soulignent que le terme de « conversation » utilisé pour expliquer cette activité de relecture par les pairs, masque le travail distribué et les efforts réalisés par les acteurs.

Dans le cas des marchés publics, ce travail distribué est possible grâce au recours aux e-mails et aux commentaires sur les documents du marché. Il permet d'articuler les

---

<sup>1</sup> Voir l'exemple du marché de repérage et de traitement de l'amiante et du plomb du chapitre 3, ainsi que les enjeux de la standardisation de certains critères par la direction des Bâtiments du même chapitre.

expériences des unes et des autres sur les marchés publics, afin de distinguer l'exigence de l'attente et de les traduire dans des opérations scripturales spécifiques. Pour comprendre le sens de ces opérations, il est nécessaire maintenant de comprendre plus précisément le besoin auquel doit répondre le marché d'insertion des NEET par service civique.

### *1.1.2. Les NEET comme catégorie organisationnelle : la force de l'écrit*

Les NEET font l'objet de deux marchés dont Marie a la charge à la direction de la Jeunesse. Le premier concerne plus précisément le repérage des NEET par des plateformes réparties sur le territoire. Elles représentent des réseaux d'acteurs de différentes organisations (associations, missions locales...) qui travaillent en collaboration pour identifier et accompagner des NEET dans les parcours de réinsertion<sup>1</sup>. Une fois les NEETs repérés, les attributaires mettent en œuvre des actions de formation et d'insertion professionnelle spécifiques, dont le service civique en est une modalité. Le deuxième marché est celui de l'insertion de NEET par un service civique. C'est ce dernier qui est analysé ici, plus spécifiquement, la version de 2019.

Ce marché a été réalisé en 2016 et 2018. Il est produit de manière continue, il n'y a que quelques mois de battements entre la fin de la prestation et le début de l'écriture du DCE du prochain marché (cf. figure n°4-1). La publicité du marché de 2018 débute quatre mois après la fin du marché de 2016. Cependant, il est déclaré sans suite au cours de l'analyse des offres (cf. lettre mentionnée en introduction). Il faut attendre neuf mois pour qu'il soit relancé en 2019. Cela s'explique par le fait que ces marchés publics sont financés exclusivement grâce à des fonds européens de l'IEJ<sup>2</sup>, qui nécessitent, en parallèle de la rédaction du marché, de répondre à un appel à projets afin d'en bénéficier. Ce dernier impose au Département sa propre temporalité.

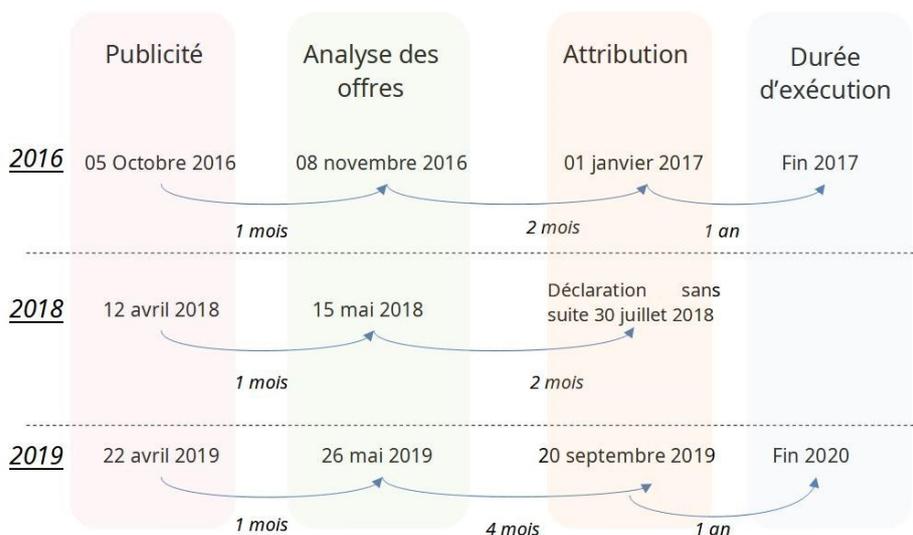
---

<sup>1</sup> Le terme de parcours fait référence à la trajectoire de la personne considérée comme NEET dans des organisations diverses, lui octroyant des statuts différents (jeunes, volontaires, stagiaire, service civique, bénéficiaire...) dans une même période et dans le temps.

<sup>2</sup> Pour rappel, l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ) est un fonds européen qui permet, après une réponse à un appel à projets national, de bénéficier d'aide financière pour la mise en place d'actions qui répondent aux objectifs de ce fonds.

Figure n°4-1: Temporalité des trois marchés publics d'insertion des NEETs

**Temporalité des trois marchés publics d'insertion des NEET – service civique**



Source : Thomas Forte sur la base de données internes (e-mails, avis d'attribution, DCE).  
 Lecture : Les années sont en lignes et les principales étapes d'un marché en colonne. En 2016, l'analyse des offres a duré deux mois, alors qu'en 2019 elle en a duré quatre.

Depuis 2016, Marie énonce le besoin en deux étapes : identifier les personnes qui relèvent de cette catégorie et les accompagner pendant leurs services civiques. Les attributaires doivent repérer et sélectionner des personnes, réparties en cohortes en fonction des territoires départementaux (les lots 1 à 4), selon des critères énoncés dans le CCTP. Ensuite ils les suivent pendant un an tout au long de leur service civique et les aident à trouver une organisation, garantir leur assiduité et préparer leur avenir professionnel.

Au sein du CCTP, on peut distinguer trois définitions de la catégorie NEET. Des critères définis par l'Union européenne (l'IEJ), qui finance le marché. Une population dont le Département a les compétences pour réaliser des actions en sa faveur. Enfin, pour Marie, cette catégorie fait référence à un risque plutôt qu'à une catégorie rigide. Ainsi, dans le cas de ce marché public, les NEET correspondent à l'articulation de ces trois définitions, c'est-à-dire des jeunes entre 16 et 25 ans qui sont, ou qui risquent d'être, dans une situation de pauvreté. Revenir sur ces trois définitions permet de comprendre comment la catégorie NEET, comme elle est écrite dans le CCTP, va structurer le processus de production par la suite.

Dans les pages de contexte, il est précisé les caractéristiques d'une personne NEET selon l'IEJ. Ce terme regroupe « une population hétérogène » qui concerne des personnes de moins de 29 ans, qui peuvent être diplômées et « temporairement éloignées du marché de l'emploi », ou, dans la majorité des cas, des « jeunes ayant quitté précocement » le système éducatif sans obtenir un niveau de diplôme de baccalauréat, CAP ou BEP. Elle est formalisée dans le CCTP par une attestation sur l'honneur, fournie par l'IEJ, qui confirme que la personne « répond au critère de NEET », être « ni en emploi ; ni en formation ; ni scolarisé ou étudiant » (annexe du CCTP). Cette définition du Conseil de l'Union européenne, repose sur deux critères : l'âge et le niveau de diplôme. À la suite de la crise de 2008, un fond spécifique, l'IEJ, est créée afin de répondre aux effets de cette crise sur la jeunesse. « NEET » est ici une catégorie politique qui détermine des critères dont les personnes doivent disposer afin d'être la cible d'une politique publique dirigée vers la jeunesse (Mascherini, 2018; Danner, Guégnard, et Joseph, 2020).

Ce public est également ciblé par des politiques publiques du Département. L'intérêt de la collectivité pour les NEET s'explique par le fait que l'insertion et les jeunes sont les missions principales et exclusives des conseils départementaux. Généralement, les documents des DCE ne précisent pas que le besoin dont il est question répond aux compétences de l'organisation, cela va de soi. Dans le cadre des marchés NEET de 2016 et 2018 (plateforme et service civique), une section « contexte » de cinq pages est ajoutée au CCTP. Il y est rappelé l'importance de cette mission (l'insertion et les jeunes) par l'adoption, en 2016, du « Projet Jeunesse ». Un « plan d'actions » sur cinq années en faveur de la jeunesse du territoire est composé de vingt objectifs et de cinquante mesures « concrètes » réparties selon trois « orientations politiques transversales » : l'égalité « des jeunes à leurs droits », favoriser leur insertion et leur autonomie, soutenir leurs initiatives et notamment celles relatives à la citoyenneté. La version de 2018 comprend en plus les résultats de l'évaluation du rôle du service civique dans l'insertion des NEET, réalisée par l'ancien attributaire du lot 5 « coordination de l'opération ». L'évaluation précise que « le service civique est un outil particulièrement efficace en termes d'insertion sociale et professionnel », avec un niveau de « sortie positive », c'est-à-dire en emploi, en formation ou en étude, « bien supérieur aux évaluations nationales de l'IEJ ». Il est de 53% pour le marché du Département, et de 50% au niveau national.

Au-delà de ces critères, le préambule au CCTP étend la définition de NEET à des « risques » et un « contexte » de « pauvreté et d'isolement social ». La notion englobe alors les personnes qui « risquent de devenir des NEET », c'est-à-dire les « jeunes issus de l'immigration », en situation de handicap, dans un « contexte familial délicat » ou avec des « problématiques de santé ». Cette extension des critères attachés aux NEETs correspond à une éventualité. Il n'est plus question *que* de personnes, jeunes, qui n'ont pas de qualification ou d'emploi, mais aussi celles qui, de par leurs situations particulières, pourraient rencontrer des problèmes dans la recherche ou le maintien dans un emploi ou d'une formation diplômante. Les NEET sont alors des personnes considérées comme inactives, à risques, qu'il faudrait réinsérer, stabiliser dans leur situation, dans un travail par différentes alternatives au salariat (Mauger, 2001 ; Simonet, 2010 ; Boland et Griffin, 2023).

Ces définitions permettent à la cheffe de projet de spécifier le besoin (l'insertion) et le public visé (les NEET) qui relèvent autant de catégories organisationnelles que de sa propre expérience. Marie a travaillé à Pôle emploi et a été cheffe de service de gestion des droits dans une maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH). Elle est familière avec le secteur de l'insertion (ses organisations, ses pratiques, ses termes). La définition des NEET prend peu de place dans le CCTP. Elle se limite aux pages de contexte et à une annexe de l'IEJ. Cela s'explique par le fait que le besoin n'est pas de repérer des NEET, mais bien de les accompagner dans un service civique.

Ainsi, la difficulté pour la cheffe de projet ici est moins de s'assurer que les attributaires identifient correctement cette population, que de définir ce qu'est « un bon accompagnement ». En mettant au centre de la rédaction le besoin « d'accompagnement », qui est l'objet du marché, Marie doit définir ses modalités pratiques et les manières dont elles seront évaluées dans le cadre d'un public particulier, les NEET. Autant pour les futurs candidats, qui proposeront une offre en conséquence, qu'auprès des membres du SCP, avec qui elle rédige le document.

### *1.1.3. Les préoccupations du marché NEET : ne pas sélectionner des « entreprises malhonnêtes », « agir pour les jeunes » et « sélectionner les bons NEET »*

J'entends par préoccupation des sujets qui font l'objet d'une inquiétude particulière pour la cheffe de projet pendant la rédaction du DCE, l'analyse des offres et l'exécution du marché public. Ces préoccupations s'inscrivent dans les relations contractuelles passées (les

précédents marchés) et futures (permises par celui en train d'être rédigé). De la rédaction du DCE à son attribution, Marie invoque trois préoccupations récurrentes, non excluantes entre elles : ne pas attribuer le marché public à des entreprises « malhonnêtes », « sélectionner les bons NEET » et « agir pour les jeunes ».

La première préoccupation concerne le fait que les candidats sont potentiellement malhonnêtes dans la mesure où les anciens attributaires n'ont pas réalisé les prestations prévues. Dans les précédents marchés, services civiques et plateformes, on retrouve les mêmes attributaires. Elle s'attend alors, à l'instar des précédentes publicités, à recevoir les offres de ces mêmes candidats. Lors de l'exécution du marché NEET de 2016, Marie a visité à plusieurs reprises les attributaires pour s'assurer du bon déroulement du marché. Elle m'explique, lors de notre réunion sur l'analyse commune des offres, l'expérience qu'elle a avec les candidats :

Marie : « On les connaît bien, mais on a de très mauvais retours. Ils sont malhonnêtes. Sur le marché précédent, ils n'ont pas donné la bourse mobilité à tous les volontaires, ils nous avaient vendu des ateliers collectifs avec des tablettes, il n'y avait que des feuilles et des feutres. Surtout, dans un local il y avait un drapeau avec une feuille de cannabis. C'est limite quand on sait que les NEET, c'est aussi des problèmes d'addiction. »  
(Réunion d'analyse des offres, été 2019)

La deuxième préoccupation porte sur les personnes qui seront sélectionnées par les attributaires. Le marché, pour Marie, doit profiter à tous les NEET, mais aussi principalement à ceux et celles qui sont le plus isolés : les personnes en situation de handicap, qui ont des problèmes d'addiction... Le terme de « bon NEET » peut être compris de trois façons. Ce sont les personnes qui correspondent aux critères européens. Les jeunes qui, dans le cadre d'un service civique, ne posent pas de problèmes pour les attributaires, c'est-à-dire des personnes proches de l'insertion qui n'ont pas à faire l'objet d'un suivi important. Pour Marie, ce sont des personnes à risque et qui sont le plus éloignées de l'insertion. Cette préoccupation s'articule avec la définition large des NEET (comme risque), que la cheffe de projet inscrit dans les pages de « contexte » du CCTP.

La dernière préoccupation, « agir pour les jeunes », implique que toutes les personnes qui participent au marché (membres du Département et attributaires) prennent en compte dans leurs pratiques l'intérêt des jeunes. Pour Marie, ce marché est une occasion pour les bénéficiaires, au-delà de réaliser un service civique, de s'impliquer individuellement et collectivement dans leur vie. Cela explique qu'aux deux événements d'ouverture et de

clôture du marché, une photo est prise avec l'ensemble des personnes qui ont réalisé un service civique, et non avec les prestataires. Cette photo est ensuite utilisée pour tous les supports de communication de la collectivité. Ainsi, lors du « lancement du service civique » Marie enverra un e-mail à une vingtaine de personnes qui ont « contribué au projet de service civique » pour les inviter à « partager un instant avec les jeunes » (e-mail de lancement du service civique, printemps 2020). Par ailleurs, cette place importante de l'accompagnement se comprend dans le choix des critères de sélection des offres. La partie technique représente 75 % de la note (25 % pour le prix). Elle répètera régulièrement dans nos discussions, avec ses collègues et les candidats lors des négociations, que « l'on fait ça avant tout pour les jeunes ».

Ces trois préoccupations s'inscrivent dans l'expérience de Marie avec les anciens attributaires et les membres du SCP :

« Ce qui est difficile dans ce marché c'est que l'insertion ce n'est pas tangible. C'est quoi un bon accompagnement ? Cela repose sur des professionnels, plusieurs acteurs, avec leurs pratiques spécifiques, mais c'est aussi un comportement. Il a fallu traduire tout ça dans le CCTP, pour les candidats, mais aussi pour Allison »<sup>1</sup>.

(Entretien, Marie cheffe de projet NEET, un mois avant le début du travail d'écriture)

Lorsqu'elle rédige les pièces du DCE, Marie prend en considération les différentes pratiques professionnelles dont elle a connaissance par l'expérience accumulée sur ses marchés publics, formalisée dans les versions précédentes du DCE, et grâce à son parcours professionnel dans l'insertion. Les ignorer, c'est d'une part limiter le nombre d'offres et d'autre part ne pas en avoir qui répondent à ses besoins, et donc pénaliser les personnes concernées. Le secteur de l'insertion est composé d'une variété de professionnels qui interviennent à différents moments de l'accompagnement des personnes, au sein d'organisations publiques et privées et à des niveaux différents, local et national (Gianfaldoni, 2012). Pour autant, bien que caractérisées par des pratiques professionnelles

---

<sup>1</sup> L'intangibilité d'un besoin n'est pas spécifique à ce marché. Cependant, certains besoins sont plus difficiles que d'autres à décrire, comme les prestations intellectuelles. L'exemple du RETEC dans la partie précédente illustre que certaines parties d'un besoin peuvent être relativement standardisées. Ainsi, la récurrence d'un besoin ou sa stabilité dans le temps, par exemple la construction d'un trottoir, n'en font pas des caractéristiques qui permettent leur standardisation (cf. chapitre précédent sur la standardisation des critères et le marché de détection de l'amiante et du plomb). Cela s'explique par le fait que le contexte dans lequel le besoin se réalise est rarement identique. Que ce soit par rapport aux saisons, aux terrains, mais aussi aux retours d'expériences du marché précédent qui redessinent la manière dont le nouveau marché sera écrit.

particulières, la coopération inhérente à l'accompagnement et à l'insertion, accentuée par la notion de parcours qui implique le déplacement des personnes entre professionnels et structures, amène à une porosité des pratiques professionnelles (Semenowicz 2018; Bernard et al., 2022).

L'expérience de Marie ne se limite pas aux relations avec les attributaires précédents, mais aussi avec les membres du SCP et les représentants de l'IEJ de la DIRECCT qui gère le fonds européen. Le travail d'écriture de « l'accompagnement » dans les documents du DCE s'inscrit dans les différentes temporalités de l'appel à projets de l'IEJ et de la disponibilité de ses collègues. L'e-mail suivant, envoyé par Marie afin de déclarer sans suite le marché de 2018, synthétise ces contraintes :

Bonjour,

Faisant suite à nos différents échanges concernant la procédure de marché public et votre proposition au regard de votre charge de travail, [...] il ne peut être réalisé l'opération de service civique. En effet cette dernière ne peut être réalisée dans les délais prévus.

[...]

C'est au regard de ces contraintes calendaires que nous avons insisté pour que cette opération puisse être notifiée aux prestataires, fin juillet. [Afin] d'éviter ainsi des sorties trop prématurées pendant la période estivale et permettre également la préparation d'une entrée en formation en septembre pour les jeunes concernés.

Aujourd'hui cette préconisation ne pouvant être respecté (ce qui assure la garantie de remboursement de l'IEJ) il est proposé de classer sans suite l'ensemble des lots et de différer cette opération à l'année prochaine

[...]

Vous remerciant par avance, de bien vouloir intégrer dans votre plan de charge, cette opération, dont vous avez déjà validé l'ensemble des pièces.

(E-mail de la cheffe de projet à la conseillère, été 2018)

Dans l'extrait en introduction de ce chapitre, la lettre indique que le « pouvoir adjudicateur » déclare sans suite le marché parce que « le planning ne permet pas d'atteindre les objectifs de réalisation ». Cet e-mail montre que cette décision est prise par la cheffe de projet, à cause de l'indisponibilité de la conseillère, « au regard de votre charge de travail ». Contrairement à la période de publicité où le temps est imposé par le Code<sup>1</sup>, celui pour l'écriture du DCE et du RAO, repose sur la coordination des acteurs afin de garantir la

---

<sup>1</sup> Il peut être modifié dans les documents du DCE. Le Code prévoit des durées minimales, de 30 jours pour la majorité des cas.

rédaction commune des documents<sup>1</sup>. C'est à cause du temps pris pour l'écriture du RAO et de l'indisponibilité de la conseillère sur le dossier due à sa charge de travail (en *burn-out* et non remplacée) que le planning n'a pas pu être respecté. Le planning en question est celui de l'IEJ qui conditionne l'obtention des fonds européens. Dans son e-mail, Marie souligne la place centrale du calendrier de l'IEJ, qui permet notamment d'aligner le service civique avec le début des formations diplômantes de septembre, formations auxquelles les bénéficiaires du marché peuvent s'inscrire à la suite du service civique.

Les deux explications ont la même conséquence : le calendrier de l'IEJ n'a pas pu être respecté. Pour autant, elles n'attribuent pas les mêmes effets à la déclaration sans suite. La lettre fait référence à un « motif » d'intérêt général, permis par le fait que le planning ne permet pas d'atteindre les objectifs du marché. L'e-mail remonte davantage la causalité à la coordination inhérente à l'activité de production d'un marché public, plus spécifiquement, aux préoccupations de Marie : l'intérêt pour les « jeunes concernés » par le service civique.

Cette déclaration sans suite pose la question des modalités de coordination entre les personnes chargées de rédiger les marchés publics et la prise en compte des préoccupations respectives. La partie suivante analyse les opérations scripturales réalisées par la conseillère, la cheffe de projet et la rédactrice sur le CCTP et sur la grille d'analyse.

## **1.2. Produire un discours institutionnel**

L'écriture collective d'un marché repose sur la circulation des documents qui le composent au sein de l'organisation par l'intermédiaire d'e-mails. Ces derniers permettent la coordination de l'activité de rédaction où la disponibilité des engagements, le temps que peuvent consacrer les acteurs à la réalisation d'opérations scripturales sur les documents, est diachronique (Datchary et Gaglio, 2004). Or, être disponible pour réaliser cette activité ne va pas de soi. Dans le cas du marché d'insertion des personnes NEET par le service civique, les e-mails permettent de réunir deux flux d'activité indépendants. Celui du SCP, service ressource à disposition des membres de l'organisation en matière de marché public, et celui de la direction de la Jeunesse, qui renouvelle pour la troisième fois ce marché (1.2.1.).

---

<sup>1</sup> La figure n°4-1 montre que la durée d'analyse des offres varie (un mois en 2016, deux mois en 2018 et quatre en 2019).

En isolant certains commentaires faits sur les documents Word et la réécriture des paragraphes qui en découle, je montre comment produire un document institutionnel repose sur l'intégration, par l'écrit, d'un besoin situé (ici l'insertion de NEET par un service civique écrit par Marie) par rapport à des catégories organisationnelles et juridiques. Pour cela j'étudie les opérations scripturales en tant que telles. Pour la conseillère, ces opérations s'apparentent aux commentaires qu'elle fait sur les documents du DCE à la suite de sa relecture (1.2.2.). Ils focalisent l'attention de la cheffe de projet sur des segments de texte spécifiques qui nécessitent des actions de sa part. Ce faisant, ce qui n'est pas commenté est accepté par Allison. Pour la cheffe de projet, ces opérations scripturales sont les différentes transformations du texte qu'elle doit effectuer pour y répondre (1.2.3.). Elles regroupent des transformations mélioratives directes du document (fautes non corrigées par Allison, répétitions) et la modification de certains segments de texte en modifiant leur forme graphique (modifier un paragraphe en une liste) et leur taille (diviser un paragraphe, ajouter ou supprimer du texte).

Les questions d'Allison permettent à la cheffe de projet de spécifier davantage ses attentes et ses exigences, de les développer, de les réorganiser, et donc de stabiliser, au sein du DCE, un besoin. Le propos n'est pas de me positionner sur la pertinence de ces transformations scripturales ou de leurs effets réels sur la qualité des offres, mais de montrer qu'elles participent à produire un document qui s'émancipe de l'expérience située de la personne qui l'écrit (Knorr-Cetina, 1981), pour en faire un document organisationnel (Smith, 2002).

### *1.2.1 Organiser son travail et celui des autres par l'intermédiaire des e-mails*

Les e-mails sont des infrastructures globales qui s'étendent au sein et à l'extérieur de l'organisation, comme un flux continu d'informations que les acteurs peuvent s'approprier. Ce sont des outils qui permettent la coordination d'un ensemble d'acteurs, sans pour autant être dans un espace et une temporalité partagée (Akrich, Méadel, et Paravel, 2000). Au-delà d'un moyen de coordination spécifique à une organisation bureaucratique entre des actrices qui sont dans des espaces éloignés et avec des disponibilités hétérogènes, les pratiques d'écriture des e-mails permettent une gestion du temps inhérente à l'activité individuelle et collective. La gestion de sa propre activité et de celle des autres est « sans cesse mise à l'épreuve et fait l'objet d'arrangements toujours partiels et temporaires au sein des

organisations ou des collectifs où ces arrangements s’opèrent » (Datchary et Gaglio, op. cit. p. 7).

Cette multi-activité (Bidet, Datchary, et Gaglio, 2017), c’est-à-dire organiser sa disponibilité et son engagement aux autres et aux temps de l’organisation, peut s’imposer à certaines personnes. C’est le cas pour les métiers du *care* où elle est une posture attendue, par exemple, des enseignantes-chercheuses dans l’accompagnement personnalisé des étudiant·es en premier cycles à l’université (Guichard-Ménard, 2023). Le temps est au centre des formes d’organisation du travail que ça soit la planification (Thévenot, 1995) ou les nouvelles formes managériales qui défendent une liberté dans la gestion de son temps et de ses tâches, sous couvert de nouvelles formes de contrôle (Hibou, 2012). Dans son analyse de l’activité des postiers, Nicolas Jounin montre comment le temps d’une tournée d’un postier est déterminé de manière théorique, et peu transparente, par le management. Cela permet de légitimer des réorganisations et une cadence de plus en plus importante, ce qui impacte les pratiques des postiers au cours de leurs tournées (Jounin, 2021). Dans un autre contexte de travail, une usine métallurgique, Donald Roy décrit finement les pratiques de freinage et d’appropriation du temps productif par les opérateurs avec lesquels il travaille, en l’occurrence baisser la cadence pour ne pas être moins payé dans un système de rémunération à la pièce : « faire le moins possible, en tant que pratique systématique, est une activité de groupe » (Roy, 2006, p. 37). Ainsi, la temporalité de l’activité, être disponible pour la réaliser, implique la gestion individuelle et collective de multiples engagements (Datchary, 2008).

L’écriture du DCE a pris deux mois au cours desquels trois versions du document ont été produites (cf. figure n°4-2). Au cours de ce processus d’écriture, il n’y a eu aucune réunion. L’activité a été rendue possible par quinze échanges d’e-mails où les personnes impliquées s’informent de leurs commentaires et de l’avancée de leur travail respectif<sup>1</sup>. Ces échanges entre Marie et Allison montrent que l’alignement des disponibilités de l’une et de l’autre est rare, et que leur activité est marquée par l’absence. Pour autant, elles ont cherché à se joindre par téléphone, comme elles le soulignent au début des e-mails :

---

<sup>1</sup> Pour faire référence à ces e-mails j’utilise le repère « MX » où X correspond à la numérotation des e-mails envoyés. Ils sont schématisés dans des figures mobilisées dans ce chapitre et qui illustrent la temporalité des conversations numériques de Marie, comme la figure n°4-2).

« J'ai essayé de te joindre aujourd'hui et j'ai appris que tu seras de retour mardi. Moi je serai en congés cette semaine-là... Je t'ai appelé concernant le service civique »

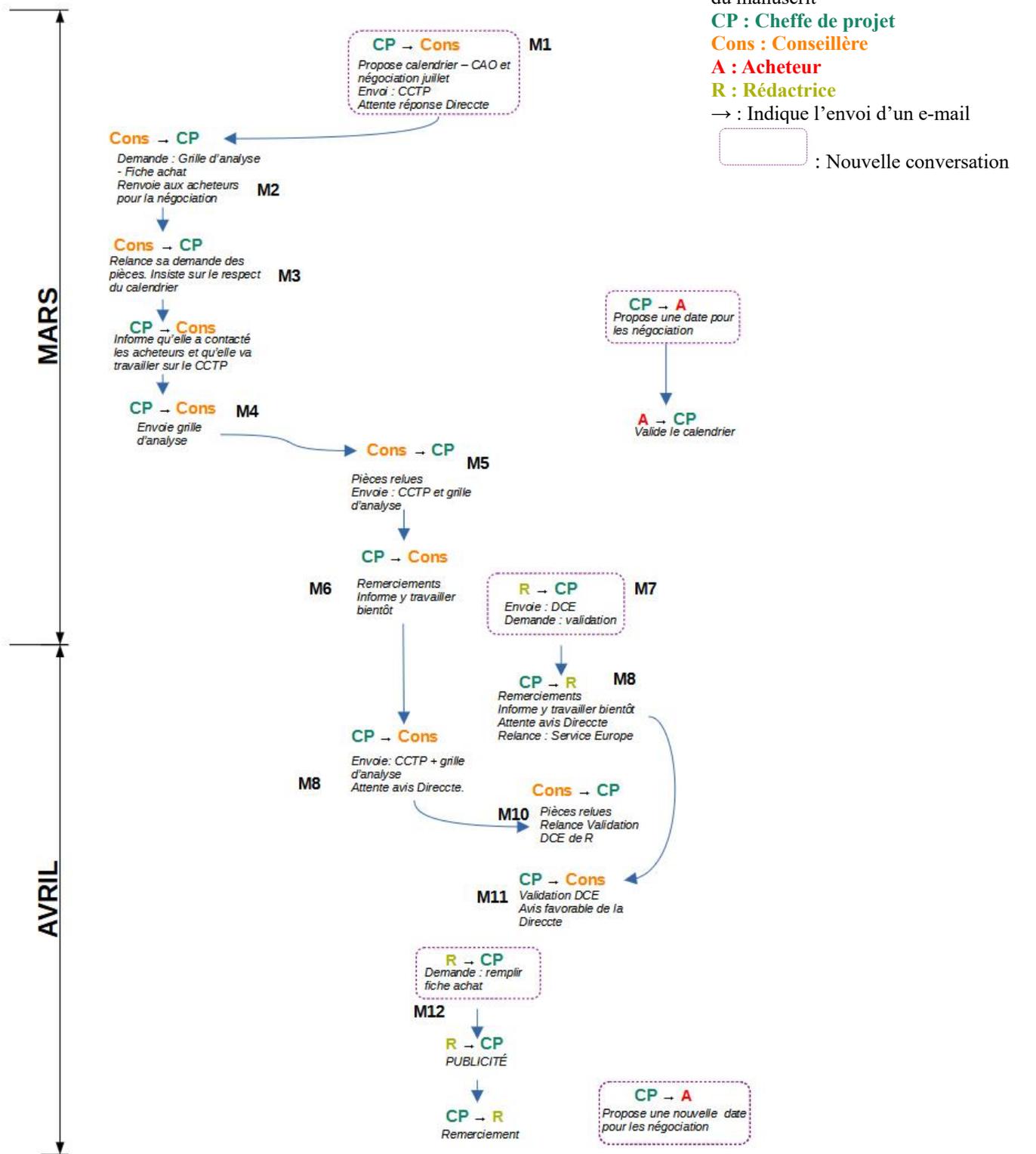
(E-mail de mars)

« J'ai essayé de te joindre mais je pense que ta journée de retour est bien remplie. »

(E-mail d'avril).

Ces e-mails concernent également des remerciements (pour une information, un document), l'envoi de fichier (le CCTP, la fiche achat, le DCE et la grille d'analyse), des relances pour obtenir et valider des documents, et des informations sur l'avancée de l'écriture (définir un calendrier, souligner sa charge de travail, exprimer que la relecture se fera à telle date, attendre l'avis d'une personne...).

Figure n°4-2: Échanges d'e-mails pour l'écriture du DCE



Source : Thomas Forte – sur la base des e-mails échangés où je suis en copie.

Lecture : La figure se lit de haut en bas

Que ça soit avec Allison, Inès, Lionel (l'acheteur qui s'occupe des négociations de ce marché), le service Europe et la Directe, la cheffe de projet est engagée dans différentes temporalités lors de l'écriture du DCE, entre mars et avril 2019. Ces engagements peuvent relever d'un choix individuel, pour soi, comme le créneau horaire qu'Allison s'est réservé pour relire les documents (M3), d'un accord collectif, à l'instar du calendrier établi début mars entre Allison et Marie (M1) et s'imposer par l'organisation du travail ou par les textes de droit (les procédures de marché et le temps pris par l'IEJ pour accepter la demande de financement – M11).

Dans son premier e-mail (M1), Marie joint une version modifiée du précédent CCTP (de 2018) pour lequel elle a « apporté quelques modifications (en surbrillance). Il s'agit des adaptations à l'appel à projets [i.e. IEJ] ». Par ailleurs, elle propose un calendrier avec comme point de repère une CAO en juillet qui garantira le début de l'opération en octobre. Allison lui répond (M2) une semaine après. Elle propose un calendrier qui organise leur travail comme suit : un mois pour écrire le DCE, un mois de publicité, un mois d'analyse des offres, un mois de négociation et un mois pour la rédaction du RAO. Dans cette organisation de leur temps de travail, Allison ne précise pas les jours ou les heures où elle va réellement travailler sur le dossier de Marie, mais le temps global qu'il va prendre à être produit.

Dans ce même e-mail, elle demande à Marie la grille d'analyse des offres pour pouvoir relire le CCTP. Or, sans nouvelle de Marie, elle relance (M3) une semaine après en précisant qu'elle est « toujours dans l'attente de la grille d'analyse permettant une lecture cohérente avec le cahier des charges ». De plus, elle insiste sur l'organisation personnelle de son travail : « j'avais prévu de lire les documents demain mais en l'absence de la grille d'analyse, je peux le décaler jeudi matin, merci de me faire parvenir la grille d'analyse au plus tard mercredi soir ». En même temps, la cheffe de projet contacte Lionel afin de planifier les dates de négociations<sup>1</sup>. Le lendemain Marie envoie la grille (M4). Deux jours après, Allison, partage à la cheffe de projet ses remarques sur le CCTP (M5). La semaine qui suit, Marie

---

<sup>1</sup> Les lots n° 1 à 4 sont passés selon la procédure adaptée, puisqu'ils concernent des services sociaux (cf. article R2123-1 du Code). Le lot n° 5 est passé selon la procédure d'appel d'offres ouvert pour deux raisons : il ne relève pas de services sociaux, mais de la coordination, et l'ensemble du montant du marché est supérieur à 221 000 € (seuil européen pour les appels d'offre). Les MAPA permettent la négociation, ce qui n'est pas le cas des appels d'offre. Cette distinction aura des conséquences importantes lors de l'analyse des offres puisque Marie insistera à plusieurs reprises pour pouvoir négocier avec le lot n°5, ce qui est légalement impossible. Faute de pouvoir le faire, il sera déclaré sans suite et ne sera pas attribué (cf. partie 2).

remercie Allison et lui indique travailler sur le document dans l'après-midi (M6). Quelques jours plus tard, Inès partage l'ensemble des pièces du DCE à la cheffe de projet et lui demande de les valider. Le CCTP joint est celui annoté par Allison (M7). Trois jours plus tard Marie remercie Inès et explique ne pas avoir de nouvelle de l'IEJ pour la validation de leur dossier à l'appel à projets or « celle-ci devait instruire le dossier courant mars. Je relance le Service Europe car nous ne devons pas être en difficulté ! » (E-mail de Marie, fin mars 2019).

Début du mois d'avril, la cheffe de projet envoie le CCTP suite aux « annotations » de Allison (M9). Mi-avril la conseillère informe que les documents « sont ok » et relance Marie sur la validation du DCE envoyée fin mars par Inès. Elle alerte par ailleurs que le dossier a une semaine de retard sur le calendrier initial (M10). Une semaine plus tard Marie valide les pièces du DCE et informe Allison et Inès que la Direccte a validé le cahier des charges (M11). Fin avril, Inès demande à Marie de remplir la fiche achat et publie le DCE sur la plate-forme (M12).

Marie est en conversation avec plusieurs personnes en même temps et sur des objets différents (le CCTP, l'appel à projets, la négociation, le DCE). Elle fait part de ces temporalités dans les échanges avec les membres du SCP, de plus en plus à mesure que la date de publicité approche. En indiquant par exemple dans ses messages qu'elle n'a pas de nouvelle de l'appel à projets – donc des fonds nécessaires au financement du marché. Ce ne sont pas uniquement des temporalités qui se chevauchent, mais des temporalités qui s'orientent vers des perspectives différentes. La rédaction du CCTP est une tâche imminente, qui touche au présent. Alors que les négociations sont une partie de l'activité future. Pour l'appel à projets, c'est une préoccupation pour laquelle Marie aurait déjà dû avoir la réponse début mars. Ce rapport au temps se manifeste également par le fait que sur la moitié de ses réponses à la conseillère et à la rédactrice, la cheffe de projet indique qu'elle travaillera sur le CCTP à des moments précis (« demain », « dans l'après-midi »). Malgré tout, elle sera relancée deux fois (pour le DCE et pour la grille d'analyse) dans la mesure où le calendrier sur lequel elles se sont mises d'accord ne pourra pas être respecté et que le temps prévu par Allison pour son activité de lecture des pièces, qui implique d'autres dossiers, ne pourra pas être utilisé. Le marché NEET est un dossier parmi d'autres dans le flux de l'activité des actrices concernées.

Tout au long de l'écriture du DCE la pluralité des engagements met en tension la disponibilité des uns et des autres pour la réalisation de ce travail. Cette conclusion ne se réduit pas à cette situation et fait partie de l'ordinaire du travail au sein de la collectivité, ce qui explique pourquoi, dès le premier échange d'e-mail, la conseillère, la rédactrice et la cheffe de projet se mettent d'accord sur un calendrier prévisionnel. Les relances successives des membres du SCP à l'encontre de la cheffe de projet illustrent que cette disponibilité ne va pas de soi et doit être garantie tout au long de l'activité<sup>1</sup>.

La disponibilité relève d'une capacité, individuelle et collective, d'agir par rapport à une situation particulière afin qu'une partie du réseau de l'activité, jusque-là inaccessible, soit disponible pour d'autres (Joseph, 1994). Elle peut être imposée par les procédures de l'organisation, qui demandent à ce que les documents d'un marché circulent dans les bureaux du SCP, service ressource à disposition des autres membres de l'organisation en matière de marché public. Elle relève également de la gestion, de son travail, des sollicitations multiples d'autres personnes afin de rendre son travail disponible aux autres et pour les autres.

Dans les conversations sur l'écriture du DCE, les actrices abordent davantage leur coordination que ce qui doit faire l'objet de cette disponibilité : les opérations d'écritures. La seule lecture des e-mails ne permet pas de les saisir. Il faut pour cela s'intéresser aux documents Words qui sont joints à ces e-mails, où des commentaires et des codes couleurs permettent de représenter un espace de valuation du marché NEET.

### *1.2.2. Les commentaires comme nouveau cadre de lecture d'un document*

C'est au cours de sa circulation entre plusieurs personnes situées dans différents bureaux que les documents du DCE, comme le CCTP, vont être transformés, par des opérations scripturales successives de Marie et Allison. Ces chaînes d'opération d'écriture participent à successivement stabiliser des versions du document, dont le dernier devient celui de référence pour les modifications futures, au détriment des versions précédentes, dépréciées. Si je mentionne des « documents », qui circulent et qui sont modifiés, ce n'est pas dans leur totalité qu'ils sont concernés. En effet, certaines inscriptions sont déjà stabilisées, c'est-à-dire qu'elles ont acquis, au fil du temps et de la pratique, une forme spécifique partagée. Par

---

<sup>1</sup> Elle s'inversera lors de la rédaction du RAO à la phase d'analyse des offres. C'est Marie et sa directrice qui relanceront les membres du SCP afin que la conseillère et la rédactrice se rendent davantage disponibles pour ce marché.

exemple le sommaire d'un document<sup>1</sup> ou les formes graphiques de présentation de l'objet du marché (tableau pour l'allotissement, structure de la page de garde, ordre des parties) sont identiques peu importe l'objet ou le type de procédure. Il reste possible d'ajouter des parties, comme je l'ai présenté avec la partie « contexte » du marché NEET (cf. partie 1.2.). Les informations qui font l'objet de modifications doivent être détectées et identifiées comme telles<sup>2</sup>.

Dans son analyse des différentes versions d'un article scientifique dans une revue à comité de lecture, Stéphanie Fonvielle montre comment le document devient un « lieu de pouvoir » où les discussions, par l'intermédiaire de la fonction modification du document Word, participent à « l'assentiment plus ou moins contraint de l'autrice » (Fonvielle, 2018, p. 163). Elle fait le lien entre les types de modifications (déplacement, suppression, proposition d'un segment de texte, commentaire en marge du document) et la norme de référence mobilisée pour les justifier. Elle prend l'exemple des accords de genre qui varient tout au long des versions de l'article. Ils font l'objet de débat entre l'autrice et les relecteur·trices. Ces commentaires lui permettent d'illustrer la variété des pratiques d'écriture, alors même que l'orthographe et la grammaire apparaissent comme des normes stabilisées. La dernière version du document intègre des accords qui font références à des normes multiples : « traditionnelle » (p. 155), inclusive ou de féminisation totale de l'écrit. Au sein de ces différentes normes, plusieurs « possibles graphiques » (p. 154) existent. C'est le cas de « auteure » et « autrice », exemple pris par S. Fonvielle. La première forme féminise une profession à l'écrit, la seconde la féminise autant à l'écrit qu'à l'oral.

Dans les différentes modifications suggérées par les relecteur·trices de la revue, l'autrice dispose de marge de manœuvre variable pour défendre ses choix, en fonction des prises sur lesquelles les commentaires s'appuient. S. Fonvielle conclut que cette activité scripturale participe à construire un « discours optimal », un « faire revue » (p. 149) lié au « lecteur fantasmé » (p. 158) destinataire du document. Produire un écrit implique donc des acteurs qui réalisent des opérations d'écriture, des destinataires et une organisation à laquelle il sera rattaché. Contrairement à l'article scientifique, qui résume ce travail collectif à la signature d'une personne, il n'y a pas d'autrice spécifique lorsqu'un DCE est publié sur la plateforme.

---

<sup>1</sup> Pour chaque lot le sommaire est répété. Seul les missions varient.

<sup>2</sup> Cf. chapitre 1.

Sur cette dernière, les candidats auront comme seule information un e-mail générique et le nom de la collectivité où figure le nom du Maire ou du Président de l'organisation (cf. figure n°4-3).

Figure n°4-3 : Extrait d'un DCE sur une plateforme numérique

**AVIS D'APPEL PUBLIC A LA CONCURRENCE**

**MAIRIE DE YERRES**  
M. Olivier CLODONG - Maire  
60 rue Charles de Gaulle  
91330 YERRES  
Tél : 01 69 49 77 42  
SIRET 21910691100015

[Correspondre avec l'Acheteur](#)

L'avis implique un marché public.  
Groupement de commandes : Non



Objet	FOURNITURE ET INSTALLATION DE CAMERAS POUR L'EXTENSION D'UN DISPOSITIF DE VIDEOPROTECTION URBAINE
<b>Référence</b>	2023MAPA CAMERAS
<b>Type de marché</b>	Travaux
<b>Mode</b>	Procédure adaptée ouverte
<b>Technique d'achat</b>	Sans objet
<b>Lieu d'exécution principal</b>	Les lieux d'implantation sont précisés en annexe 1 du CCTP. 91330 YERRES
<b>Description</b>	Les prestations sont réglées par application d'un prix global et forfaitaire.
<b>Code CPV principal</b>	<b>45200000</b> - Travaux de construction complète ou partielle et travaux de génie civil
Code CPV complémentaire	<b>31680000</b> - Fournitures et accessoires électriques <b>35125300</b> - Caméras de sécurité <b>51314000</b> - Services d'installation de matériel vidéo
<b>Forme</b>	Prestation divisée en lots : Non Les variantes sont exigées : Non

Source : Une des plateformes de marché public utilisée pour publier un DCE. Je fais le choix ici de ne pas insérer une photo du Département étudié. En effet, pour des raisons d'anonymisation, la photo serait presque totalement floutée.

Lecture : Cette publicité concerne la Mairie d'Yerres. L'adresse et les informations de contact sont indiquées en haut de l'image. Le marché concerne un besoin de travaux, en MAPA (procédure adaptée). Les prestations et lieux d'exécution sont décrits dans le CCTP. Ce besoin n'est pas alloti et ne fait pas l'objet de variante (ligne « forme »).

La version que reçoit Allison (M1) est celle déjà validée lors du marché précédent (déclaré sans suite), mais sur lequel Marie a fait des modifications. Les commentaires de la conseillère porteront exclusivement sur ces dernières. Elle en fait vingt-huit sur la première version du CCTP de 2019, dont sept (25 %) sont relatifs à la forme du document, des fautes d'orthographe, des phrases non terminées, des paragraphes répétitifs ou des incohérences :

« Lot ? »  
(Commentaire n°2 sur l'oubli du mot « lot » dans une phrase « chaque [lot] est composé de 25 jeunes »)

« Doublon avec la page 17 ? »  
(Commentaire n°6)

« Les paragraphes pourraient être simplifiés, on y retrouve des informations similaires » (Commentaire n°8)  
« À la page 11 on demande déjà au prestataire la mise à disposition de moyen de transports : vélo, scooters. »  
(Commentaire n°11)

« Plateforme ? »  
(Commentaire n°12, sur le mot « plates »)

« Et la suite de la phrase ? »  
(Commentaire n°13)

« ? »  
(Commentaire n°14 sur des parenthèses sans contenu)

Dans ses commentaires, Allison souhaite rendre le document plus lisible, éviter les incohérences, qui peuvent être source d'incompréhension pour les candidats. Pour cela, les références à d'autres pages au sein des commentaires illustrent les allers-retours de sa lecture et la capacité à se souvenir de certaines informations dans les trente pages du document (commentaire n°6). Les trois derniers commentaires (n°12, n°13 et n°14) font références à des oublies (un mot tronqué, une phrase non terminée, une parenthèse sans contenu). Ces commentaires participent à améliorer le document par rapport aux normes stabilisées d'écriture. Au sein de l'organisation, où l'écrit est utilisé quotidiennement par ses membres et sous des formes diverses (notes, e-mails, chartes, rapports...), des fautes d'orthographe ou des erreurs de formes sont parfois présentes<sup>1</sup>.

Ces commentaires de formes peuvent être considérés comme des modifications « amélioratives » du document : rendre conforme celui-ci à la langue française et améliorer sa lecture afin d'en comprendre le sens (Fonvielle, op. cit). Ces révisions changent aussi le besoin. Allison souligne, dans le CCTP, une répétition qui concerne trois versions

---

<sup>1</sup> La version finale du CCTP en contiendra encore plusieurs. Certaines sont des fautes d'orthographe, d'autres des mots hérités de l'ancien marché et qui n'ont pas été modifiés. Sur les paragraphes concernés par les commentaires d'Allison, les changements opérés par Marie ont laissé une faute de conjugaison (« il peut s'agit »), et une erreur de forme puisqu'une parenthèse n'est pas fermée.

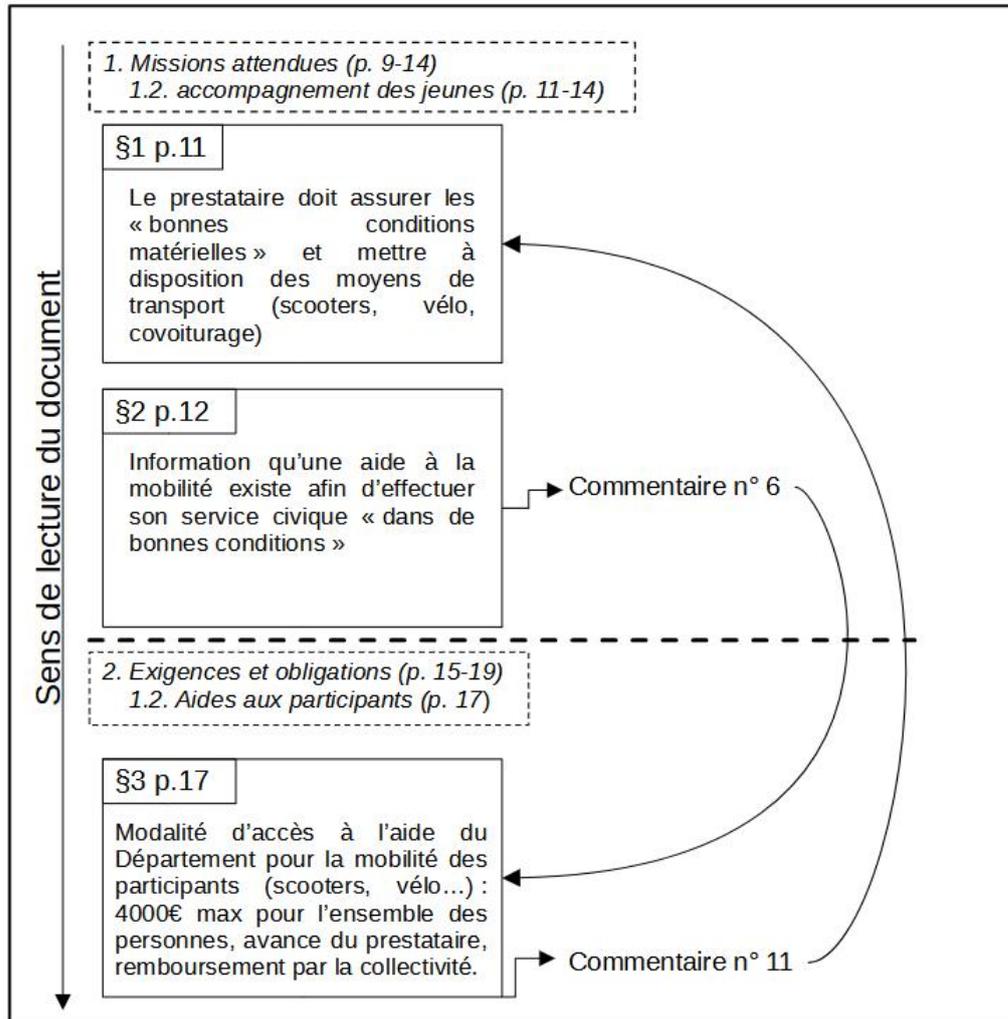
contradictoires d'un même paragraphe à propos de « scooters » et « des aides aux participants » au service civique (cf. figure n°4-4).

Le premier paragraphe (§1 p. 11) concerne le fait que le prestataire doit assurer les « bonnes conditions matérielles » de la prestation. Pour cela il doit mettre à disposition des « moyens de transport (scooters, vélo, covoiturage) » afin que les personnes qui bénéficient d'un service civique puissent s'y rendre. Le deuxième (§2 p. 12) contredit le premier puisqu'il précise que, pour ce marché, le Département met en place une aide à la mobilité afin que les personnes NEET puissent effectuer leurs services civiques « dans de bonnes conditions ». Le dernier paragraphe (§3 p. 17) précise les modalités d'accès à l'aide proposée par le Département (4000 € maximum pour l'ensemble des personnes, le prestataire avance la somme et il est ensuite remboursé par la collectivité).

Ces trois paragraphes portent sur le même objet, mais sont à différents endroits dans le document. Les annotations d'Allison produisent des liens entre des paragraphes isolés dans une somme d'informations relativement importante. Soixante niveaux de titre organisent les trente pages du CCTP (cf. figure n°4-4). Dans le premier commentaire (n°6) elle se rend compte que le §2 fait doublon avec ce qui est écrit à la page 17 (§3). Dans le second (n°11, p. 17), la conseillère reconnaît les similarités entre le §3 et le §1 : il y est question d'une aide du Département pour le financement de moyens de transports (scooters, vélos...). Cependant, dans le §1 c'est le prestataire qui doit s'assurer de ces moyens de transport, alors que dans le §3, cette garantie repose sur une aide, dont les conditions d'utilisation sont réparties entre ce paragraphe et le deuxième.

Ces relations tissées par la conseillère reflètent son appropriation du texte au fil de sa lecture. Appropriation qui ne se limite pas au sens de lecture imposé par l'ordre dans lequel les paragraphes ont été écrits et s'enchaînent au sein du document. Ce sens est néanmoins important. Les paragraphes en question se situent dans deux parties différentes du CCTP. Les deux premiers dans la partie « 1. Missions attendues » au sous-titre « 1.2. Accompagnement des jeunes ». Le troisième est le seul paragraphe du point « 1.2. Aides aux participants » du titre « 2. Exigences et obligations ».

Figure n°4-4 : Représentation du travail d'annotation d'Allison sur le CCTP du marché public d'insertion des NEET par service civique



Source : Thomas Forte

Lecture : Le deuxième paragraphe (§2) de la page 12 du CCTP a pour sujet les informations qu'une aide à la mobilité existe. Il fait l'objet d'un commentaire, le n°6, qui fait référence au §3 de la p. 17. Ce dernier contient aussi un commentaire (n°11) qui renvoie au §1.

Légende : La figure schématise les trois paragraphes analysés. Les rectangles en trait plein les représentent. Les rectangles en pointillés sont les parties auxquelles appartiennent les paragraphes. Les flèches qui relient les commentaires et les paragraphes indiquent une référence des uns aux autres. La flèche « sens de lecture du document » indique l'orientation d'une lecture qui suit l'enchaînement des paragraphes comme ils sont organisés dans le CCTP.

Dans sa version finale, le §1 conserve sa place, mais le §2 et §3 sont fusionnés, par copier-coller, à la p. 12 (où se situait le §2), dans la partie « Missions attendues ». Les deux commentaires sur les trois paragraphes du CCTP soulèvent trois enjeux. La première est la cohérence de forme du document dans la recherche d'information pour les futurs candidats :

trois informations d'un même sujet sont réparties dans trois pages différentes. La seconde est la contradiction entre le fait que les « bonnes conditions matérielles » dépendent, dans le §1 du prestataire, alors que dans le §2 et §3 elles dépendent d'une aide du Département. Enfin, que cette aide relève, par leur position dans deux parties différentes du document, de deux catégories distinctes : un « attendu » et une « exigence ».

Ainsi, si la définition du besoin relève du domaine des directions opérationnelles, son écriture dans les documents du DCE relève aussi de l'activité des conseillères et des rédactrices. J'analyse dans la partie suivante comment ces modalités de coopération dans l'activité de rédaction permettent de dépasser les frontières du travail des unes et des autres. Pour cela il faut s'intéresser plus en détails aux autres commentaires et modifications réalisées par Marie et Allison sur les documents.

### *1.2.3. Réduire, développer et délimiter son besoin : transformer les documents par des opérations scripturales*

Au-delà des commentaires mélioratifs d'Allison sur le CCTP, la conseillère ouvre également des espaces de discussions sur le sens et la définition du besoin grâce à vingt et un commentaires (75 %) du document. Afin de les analyser, j'ai réuni ces questions en trois catégories d'écriture, non excluant les unes des autres : « développer », « délimiter » et « réduire » son besoin. Dans ces commentaires, le besoin est mentionné par les termes « d'attente », « d'exigence » sans distinction, ou il est remplacé par d'autres comme « objectifs », « usages », « fonctionnalités » (*je souligne dans les extraits<sup>1</sup>*) :

#### Développer son besoin :

« Quelles sont nos *attentes* ? »

(Commentaire n°5 sur l'organisation de la journée de lancement de l'opération pour le lot 5)

« Différent des tableaux de suivi que fournira le CD [i.e. conseil Départemental] aux titulaires des lots 1 à 4 ? À quel moment doit-il les fournir ? Sont-ils validés par le CD ? »

(Commentaire n°16 sur le fait que le prestataire doit produire les outils de suivi d'activité)

---

<sup>1</sup> Je ne liste pas les vingt et un commentaires, qui peuvent faire une dizaine de lignes, mais une liste d'exemples que j'ai sélectionné qui illustrent les formes qu'ils prennent et leur manière d'interroger la cheffe de projet sur le besoin. Sur la totalité des vingt et un commentaires, treize concernent la catégorie « développer », six « délimiter » et deux « réduire ».

« À préciser »  
(Commentaire n°18 sur l'expression « de façon régulière »)

« Avec quels *objectifs* ? »  
(Commentaire n°20 sur les déplacements mensuels du prestataire du lot 5 de coordination chez les autres attributaires)

« Pour quels usages ? *Fonctionnalités* ? »  
(Commentaire n°22 sur la création par le lot 5 d'un espace numérique commun aux lots)

« Comment le candidat va-t-il présenter un rétro-planning avec l'ensemble des tâches... s'il ne sait pas quels événements ? De plus, organiser un événement, c'est du temps, de l'argent. Il doit donc connaître ce qu'il *l'attend* »  
(Commentaire n°23 sur l'organisation de la journée de lancement de l'opération par le lot 5)

#### Délimiter son besoin :

« Veiller à ce que les rôles entre les titulaires des lots 1 à 4 et la mission 5 soit *clairement délimités*. Les *missions* du lot 5 gagneraient à être précisées davantage »  
(Commentaire n°14 sur la partie « Missions attendues »)

« Attention à bien définir les *rôles* de chacun, cf paragraphe page 13 »  
(Commentaire n°25 sur la coordination des actions et les relations entre promotions de volontaires)

#### Réduire son besoin :

Est-il pertinent *d'imposer* ces éléments. Une structure n'est-elle pas en capacité de *proposer d'autres moyens* de réaliser une campagne d'information appropriée et adaptée au public cible ?  
(Commentaire n°3 sur les modalités de la campagne d'information de recrutement des NEET des lot 1 à 4)

Ces commentaires impliquent, pour Marie, des pratiques d'écriture d'ajout, de réagencement et de suppression du texte. Ces opérations scripturales ont, au prisme des trois préoccupations mentionnées, un sens spécifique pour Allison et Marie. Lorsque la conseillère insiste sur la nécessité de délimiter le besoin entre les lots 5 et lots 1 à 4 (commentaire n°14 et n°25), elle le fait dans la mesure où un lot signifie un besoin, donc des missions distinctes des autres (lot 5 VS lot 1 à 4) que son attributaire doit réaliser. Pour Marie, la coopération entre les lots est essentielle pour que, d'une part, le service civique se

déroule bien pour les jeunes NEET, et d'autre part, pour s'assurer un contrôle de la prestation qui répond aux normes du financement de l'IEJ. En effet, le lot 5 « pilote » les autres prestataires, il est une « interface » avec le Département, notamment pour récupérer les documents demandés par l'IEJ et suivre l'activité tout au long du service civique (recrutement, abandon, profils des personnes, suivi après la prestation...).

Or, la coopération entre les lots lors de la prestation, n'implique pas nécessairement que celle-ci apparaisse comme telle dans le CCTP. Dans la version commentée par Allison, les rôles des lots sont explicités par rapport à une mission spécifique. Par exemple, pour l'envoi de documents de l'IEJ au Département, les lot 1 à 4 doivent s'occuper de les transmettre au lot 5, qui fait le lien avec la collectivité. Le lot 5 doit s'assurer que les autres lots les remplissent à temps. Le commentaire d'Allison amène Marie à organiser ses missions plutôt par lots, dans des zones différentes au sein du CCTP. Les missions du lot 1 à 4 et du lot 5 sont, dans le texte, transcrits dans des pages spécifiques, à différents endroits du document. Le raisonnement ne se fait plus par les missions, mais par lots, puisque ce sont les candidats aux lots qui sont évalués.

La majorité des commentaires concernent le fait de développer le besoin de Marie. Elle explicite davantage certaines phrases ou mots qu'elle a utilisés. Cela s'applique généralement sur des segments de texte dont la signification pose un doute. Par exemple il est spécifié, dans la version initiale, que l'attributaire du lot 5 « fera des déplacements mensuels » (commentaire n°20), qu'il rend compte « de façon régulière » au Département (commentaire n°18) et qu'il doit créer un espace numérique commun (commentaire n°22). Ces phrases n'indiquent pas de repères temporels (une fréquence, une date), ou les finalités de ces actions à réaliser. Elles n'ont pas de fondement pratiques. C'est en développant ces points que les acteurs impliqués, la conseillère et les futurs candidats, vont pouvoir mieux comprendre le besoin, distinguer l'exigence d'une attente, et donc orienter les offres.

Par exemple, dans la version initiale, la simple phrase « créer un espace numérique commun », mission du lot 5, est détaillée par Marie à la suite d'un commentaire d'Allison (commentaire n°22 « Pour quels usages ? Fonctionnalités ? »). Elle lui attache des finalités (suivi de l'exécution, communication entre les lots) et une temporalité (la durée du marché). En plus d'écrire de nouveaux segments de texte, Marie réordonne l'agencement de ses paragraphes par l'utilisation de listes à puces en liant les missions que le prestataire d'un lot

doit réaliser, avec les livrables, ce que doit réaliser le prestataire et ce qui permet au Département d'en avoir une trace (cf. figure n°4-5).

Figure n°4-5 : Évolution du CCTP à la suite des opérations scripturales de Marie

The diagram illustrates the evolution of a CCTP document. It shows two versions of the document side-by-side. The top version is the initial document, and the bottom version is the revised document. Arrows indicate the flow of changes from the top version to the bottom version. The bottom version has several sections highlighted in yellow, indicating modifications made by Marie. On the right side, there are several comment boxes from 'Alison' with questions and answers. The top version has a comment asking about the CD and validation. The bottom version has a comment asking about the use of the space. The top version has a comment asking about the objective. The bottom version has a comment asking about the candidate's presentation.

Source : CCTP du DCE sur le marché de d'insertion des NEETs par un service civique.

Légende : Les commentaires violets sont les questions d'Allison. Les textes surlignés en jaunes sont les modifications effectuées par Marie. Les flèches permettent de faire le lien entre les deux versions du document. La plus grande sur le lien entre mission et livrable, la plus petite sur l'espace numérique.

Les modifications apportées par Marie ne se limitent pas à l'ordre interne du CCTP. Elles prennent également en compte les relations aux autres documents, comme la grille d'analyse. Dans les commentaires effectués sur la grille d'analyse, Allison interroge Marie sur ce qui doit être « imposé » et ce qui doit être laissé « aux capacités » d'initiative des candidats. Ce qui a eu comme conséquence la réduction du besoin par la suppression de segments de texte. Le commentaire n°3 porte sur les modalités de publicité de la campagne de recrutement des jeunes NEET par les futurs attributaires. Le document initial spécifie que la publicité se fera

par « la radio et les réseaux sociaux ». Si Marie précise ces moyens de publicité, c'est qu'elle souhaite recruter des NEETs qui ne sont pas déjà dans les établissements sociaux ou dans un parcours d'insertion, les « bons NEETs ». Or, dans le même paragraphe, il y est déjà précisé que le prestataire « informera massivement le public cible », comme il est défini dans le CCTP (partie « contexte »). Dans la version finale du CCTP ce paragraphe sera supprimé. Comme ces modalités de publicité ne sont plus des exigences, mais des attentes, il est ajouté à la grille d'analyse des offres l'évaluation des moyens proposés par les candidats afin de capter les NEET.

Cet ajout n'apparaît pas sur la version publique de la grille d'analyse. Uniquement les deux informations suivantes le sont : la pondération de la note finale (pourcentage entre le technique et le prix) et la composition des critères, leurs intitulés (pour le marché NEET : organisation et méthodologie mises en œuvre et moyens humains mobilisés). La grille qui circule entre Marie et le SCP contient en plus les colonnes « items » et « attentes du pouvoir adjudicateur » (cf. figure n°4-6). Sous cette forme la grille d'analyse est un document de travail qui permet de spécifier sur quoi la cheffe de projet va porter son attention lors de l'analyse des offres. Elle n'est pas à destination des candidats, mais de Marie, qui devra analyser, un mois après la publicité, les offres<sup>1</sup>. Réduire son besoin sous-entend ici déplacer un segment de texte vers un autre document. Il n'apparaît plus dans le CCTP, ce qui transforme la mission de publicité comme ne relevant plus de deux exigences (la radio et les réseaux sociaux). C'est aux candidats de montrer dans leurs offres comment ils garantissent que les « bons NEET » seront recrutés.

Bien que la grille d'analyse interne n'est pas publique, Allison y fait également des commentaires. Ils porteront sur deux lignes qui lui semblent concerner la même chose. L'une porte sur les événements qui se déroulent au cours du marché (les moments où les différentes promotions des lots se réunissent) et l'autre sur les cérémonies de lancement et de clôture du service civique. De plus, la conseillère s'interroge sur un terme « dynamique, c'est-à-dire ? ». Marie répond aux demandes d'Allison en transformant le tableau, elle fusionne les deux lignes, et elles développent ce qu'elle entend par « dynamique ».

---

<sup>1</sup> Lors de l'analyse des offres, Marie utilisera cette grille pour se remémorer comment elle avait écrit ses attentes afin d'orienter la lecture des offres. Elle débute la réunion en me précisant : « avant de commencer je ne sais plus ce qu'on avait dit pour les besoins, je dois relire la grille » (réunion d'analyse des offres)

Figure n°4-6 : Extrait des deux versions de la grille d'analyse

Version envoyée par Marie et commentée par Allison

Items	Attentes du pouvoir adjudicateur
Méthodologie d'organisation des évènementiels, lesquels ? hors journée de remise d'attestation ?	Un retro planning est attendu avec l'ensemble des tâches à réaliser et les ressources affectées. Est-ce que la description garantit une bonne méthodo ? A-t-on des attentes particulières ?
Détail de l'action pour la journée de remise d'attestation (organisation, production pour cette journée, logistique, calendrier).	Un retro planning est attendu avec l'ensemble des tâches à réaliser et les ressources affectées. <i>Idem ci-dessus</i> Les production attendues pour cette journée sont dynamiques dynamiques, c'est-à dire ?

Version finale modifiée par Marie et envoyée à Allison (les deux lignes sont fusionnées).

Items	Attentes du pouvoir adjudicateur
Méthodologie d'organisation des évènementiels (journée de lancement, recontres territoires élus/jeunes, journée de remise des attestations de service civique)	La méthodologie proposée doit montrer que les différentes étapes d'organisation des évènementiels sont intégrées (séquençage dans le temps adaptés, répartition des tâches, préparation des locaux, rangement des locaux etc,,). Pour la journée de remise des attestations de service civique il est attendu une organisation dynamique qui s'appuie sur la participation des jeunes, de la présentation de leur service civique.

Source : Document interne du SCP, grille d'analyse du lot 5 du marché d'insertion des NEET par un service civique.

Légende : Les phrases noires sont celles de la version initiale. Les questions d'Allison sont en vert et les réponses de Marie en rouge.

Le terme « dynamique » utilisé par Marie fait référence au fait que lors des marchés précédents, les journées de remise d'attestation étaient utilisées par les attributaires davantage pour la promotion de leurs actions que des accomplissements des personnes en service civique (insertion stable dans un emploi, construction du projet professionnel, changement dans la consommation de produits addictifs...). Le terme de « dynamique », dans sa version initiale, n'a pas de définition particulière, il est trop large dans le sens où ses significations sont potentiellement multiples. « Dynamique » est donc remplacé par « la participation des jeunes et la présentation de leur service civique ». Ce qu'évaluera Marie dans les offres, ce sont les propositions des candidats qui permettent, lors de ces événements, la participation des jeunes et la mise en valeur de leur expérience du service civique. Au cours de ces transformations, le besoin décrit dans le marché d'insertion des NEETs par un service civique n'est plus celui de Marie, dont l'expérience a structuré sa rédaction, mais devient celui de l'organisation. Les termes de « dynamique », de NEET, mais aussi le rôle

de l'espace numérique, pour prendre ces exemples, auront comme significations les définitions explicitées dans les documents du DCE tout au long du marché.

Dorothy Smith montre, en comparant deux textes qui relatent un même événement, l'intervention des forces de police lors d'un rassemblement, comment les écrits organisationnels se substituent aux expériences locales d'un même événement (Smith, 2002). Le premier document, issu du témoignage d'une personne présente, est publié dans un journal, dénonce une intervention violente et démesurée. Le second, un communiqué des services de la mairie, retrace les étapes de l'événement dans les termes des services de police. Dans les deux textes, l'objectif est le même : montrer que les actions perpétrées sont représentatives du comportement de la police. Or, l'enjeu, pour ces documents, n'est pas ce qui s'est passé, mais l'interprétation de ces faits. En intégrant cet événement dans le cours ordinaire d'action des services de police avec leurs propres catégories (rassemblement, débordement, fouille, intervention, usage de violence proportionné), la réalité produite se substitue à la variété des autres discours. Ce faisant, ces catégories sont autant un moyen de décrire *une* réalité que de légitimer les actions d'une organisation : les forces de l'ordre. Pour l'autrice, un texte a des effets structurants propres (ses inscriptions scripturales) qui sont activés lors de sa lecture<sup>1</sup>.

Dans le cas des marchés publics, cette réalité produite est d'autant plus importante qu'elle conditionne la compréhension du marché et donc des offres qui seront reçues. Surtout, en étant présente dans des documents qui ont une force juridique, ils produisent une normativité juridique aux significations qui y sont transcrites. Or, cette force n'est pas intrinsèque aux documents, elle est garantie au cours du processus de production, notamment par les intermédiaires du droit (les conseillères et rédactrices). Leur rôle est d'autant plus important qu'elles déterminent et diffusent les pratiques juridiques au sein de l'organisation. Loin de se réduire à « un savoir juridique produit par certains et consommé par d'autres » cet apprentissage repose sur la circulation de techniques juridiques que les acteurs déploient (Riles, 2019). Pour cela, j'étudie dans la seconde partie les épreuves de traduction du droit lors de l'étape de l'analyse des offres du marché NEET.

---

<sup>1</sup> D. Smith insiste également sur la connaissance de « l'analyste comme membre » (*analyst-as-member's knowledge*) du groupe étudié pour saisir des « pratiques interprétatives » (*interpretative practices*) et « schémas pertinents » (*schemata relevant*) de compréhension des textes (Smith, op. cit. p. 91)

## 2. L'épreuve de la traduction du droit : les opérations techniques

Considérer l'expertise des intermédiaires du droit implique d'étudier les opérations nécessaires à la réalisation et la circulation de ces techniques juridiques dans le milieu dans lequel elles s'effectuent. Le droit ne livre pas mécaniquement ses solutions. Il n'est pas toujours clair, pas toujours connu, même par les personnes qui ont le mandat des opérations juridiques dans l'organisation. Au sein même du droit des marchés publics, il y a différentes opérations en fonction des étapes de production du marché, des procédures utilisées, des versions du Code et de la division du travail qu'opère le réseau sociotechnique.

Dans cette partie, je m'intéresse plus spécifiquement à ces techniques juridiques (Audren, 2022) qui participent au déplacement du droit dans les organisations. Ce sont « l'ensemble des pratiques de connaissance, de théorisation, de jugement, d'analyse et de réflexion des acteurs du droit » (Riles et Réveillère, 2022, p. X – XI). Elles sont généralement réduites aux techniques « immatérielles » qui reposent uniquement sur le langage ou un raisonnement (de Munagorri, 2004). Cependant, l'analyse de l'écriture du DCE, et plus généralement les chapitres de cette thèse, montrent la matérialité inhérente aux techniques juridiques qui constituent la légalité.

Pour cela, j'étudie de la trajectoire du lot 5 du marché NEET afin de comprendre l'apprentissage de ces opérations du droit. Lors de la période de publicité, les réponses aux questions des candidats lient la production du marché à l'attribution du lot 5 (2.1.). Or, la seule offre de ce lot ne convainc pas la cheffe de projet qui lui donne une note de 45/100. Ce que pose comme question l'exemple du lot 5 est la capacité de la collectivité à garantir l'effectivité des engagements pris par les candidats (leurs offres) en fonction du besoin (le DCE) par un ensemble d'opérations juridiques possibles (2.2.). Elles peuvent être listées comme une série de séquences d'action dans lesquelles il suffirait de *faire un choix* : l'annulation du marché (déclaration sans suite) ou l'attribution du marché avec le recours à des pénalités. Cependant, ces opérations ne sont pas issues unilatéralement du droit, elles dépendent de différentes formes d'engagements des actrices au cours de l'activité.

## 2.1. L'agentivité du droit comme technique

L'agentivité du droit consiste à considérer que ce dernier est le résultat de techniques spécifiques qui permettent de le traduire et de l'intégrer à l'activité des personnes qui l'utilisent : « le savoir juridique devient agentif par son passage d'un acteur à un autre, et [...] dans ce processus il en vient à devenir constitutif des acteurs mêmes qui le déploient » (Riles, 2019, §44). Cette perspective ne donne pas au droit une force issue de sa simple énonciation, mais porte au contraire une attention aux contextes et aux manières qu'il a de s'incarner comme référent à l'action au cours de l'activité (Pottage, 2020).

Lorsqu'Inès mobilise la « déclaration sans suite », elle mobilise un terme spécifique au dispositif des marchés publics qui permet de mettre fin à l'élaboration d'une relation contractuelle (le marché public). D'autres termes, comme ceux de « négociation » ou de « besoin » ne sont pas exclusifs à ce dispositif<sup>1</sup>. Ils disposent cependant d'une définition spécifique qui détermine le sens de ces mots dans ce cadre. Ces « fictions juridiques » permettent au droit d'intervenir et incarnent un ensemble d'accords de significations et de pratiques stabilisées dans le temps (Thomas, 2011). Elles sont « moins un aspect de la "pensée juridique" » qu'une « opérationnalisation de la technique spécifique du droit » (Pottage, op. cit. §37). Elles ont des effets sur la capacité des acteurs à définir le cours de leur propre action puisqu'elles transportent avec elles une autre temporalité, des manières de travailler, des notions et des engagements qui sont spécifiques au droit et qui s'incarnent dans des situations hétérogènes.

En prenant l'exemple des questions posées sur la plateforme e-marché entre les candidats et le Département, je montre comment une fiction juridique telle que la « transparence » s'incarne dans la transformation numérique des relations entre la collectivité et les candidats d'un marché public. Les questions et les réponses produisent des engagements juridiques qui s'imposent aux acteurs tout au long de l'analyse des offres (2.1.1.). Pour autant, cette agentivité n'est pas que permise par les techniques dans lesquelles l'activité se déroule, ici la dématérialisation des échanges, elle est constitutive des techniques juridiques (2.1.2.).

---

<sup>1</sup> Il y a aussi, au sein même des marchés publics, des cas d'exceptions où la signification d'un terme varie selon les cas où elle intervient. Ainsi, déclarer sans suite un marché public de Défense n'implique pas les mêmes modalités pratiques qu'un marché public ordinaire.

### *2.1.1. Le rôle de e-marché dans les relations avec les candidats*

La dématérialisation n'est pas une spécificité des marchés publics. C'est un processus qui affecte un ensemble de pratiques qui se chevauchent, avec lesquelles les acteurs doivent composer, plutôt qu'une rupture entre un monde de papiers vers un autre de fichiers informatiques. Rhétorique modernisatrice de l'administration publique, qui justifie des réformes « en rafales » (Gervais, Lemerrier, et Pelletier, 2021, p. 25), ce processus de dématérialisation transforme les relations entre les membres du Département et les candidats aux marchés de la collectivité. Il permet la traçabilité de l'activité<sup>1</sup> et garantit le principe de transparence<sup>2</sup>.

La dématérialisation est articulée autour d'une plateforme, le « profil acheteur », qui est un site internet<sup>3</sup> (e-marché pour le Département). Tout comme le téléphone et le guichet permettent d'intégrer la parole des usagers dans les services publics (Weller, 1997), la plateforme s'impose comme interface unique entre le Département et ses potentiels candidats<sup>4</sup>. Au chapitre 3, l'analyse des questions posées par les candidats du marché de repérage d'amiante et de plomb m'a permis de me focaliser sur leur place dans le travail du conseiller qui valide les pièces d'un DCE. Ici, en me focalisant sur les réponses écrites,

---

<sup>1</sup> Entre 2018 et 2020 j'ai reçu quatre mille e-mails de e-marché. Cela représente deux mille courriels par an, soit cinq par jours. Ils ont pour objet la synthèse des DCE publiés, les questions en attentes de réponse, l'alerte d'une nouvelle question, le dépôt d'une offre... Par comparaison, au cours de cette période j'ai reçu trois mille e-mails dans le cadre de mon activité au sein du SCP.

<sup>2</sup> Pour rappel, il est l'un des trois principes de la commande publique : égalité de traitement, liberté d'accès aux marchés et transparence des procédures.

<sup>3</sup> Il peut être géré soit directement par l'organisation émettrice d'un marché, soit par un prestataire.

<sup>4</sup> La dématérialisation de la commande publique s'étend de 2004, avec la directrice n°2004/18CE qui introduit le terme de « profil acheteur », jusqu'en 2018 où l'ensemble du processus de production d'un marché est dématérialisé. Le directeur de la Transformation numérique de la commande publique de la DAJ, Jean-François Thibous, retrace, dans la revue *Gestion et finances publiques*, ce « mouvement » lancé en 2004 par les directives européennes, mais qui « n'avait pas atteint son régime de croisière » (p. 83). J-F. Thibous souligne qu'en 2014, soit dix années après les directives européennes, l'observatoire économique de la commande publique (OECF), rattaché à la DAJ, estimait « que moins de 20 % » des marchés avaient reçus une offre dématérialisée. Ce n'est qu'en 2018 qu'une « accélération s'est produite » en rendant obligatoire, avec la réforme du droit de la commande publique de 2016 et 2018, l'utilisation du profil acheteur. Pour le directeur, cette « transformation numérique » est « un processus gagnant-gagnant » dans la mesure où, pour les organisations publiques, elle limite les « tâches administratives répétitives », favorise la transparence, propose des nouveaux outils d'aide à la décision. Pour les candidats, la plateforme permet « une plus grande accessibilité à l'information » et la possibilité de « gagner des marchés » (p. 83). Cette accélération se traduit par une succession d'arrêtés sur le positionnement des profils acheteurs, de la signature électronique, à la gestion des documents numériques (copies, archivages, stockages) et l'interopérabilité du profil acheteur avec les autres systèmes informatiques des organisations publiques.

j'insiste sur la normativité juridique de celles-ci, par rapport aux autres engagements oraux, au cours de la production d'un marché.

La place d'e-marché dans les différentes étapes de rédaction d'un marché illustre ce que Marie Alauzen appelle « l'État interface » (Alauzen, 2022). Il transforme les relations bureaucratiques, caractérisées par le guichet ou le téléphone, en des interfaces humains / machines : remplir des formulaires, recours à la signature électronique de document, gestion de données numériques. Ces interfaces impliquent de nouveaux risques comme la surveillance et la fuite de données, contre lesquels les usagers, les candidats et l'État, doivent se prémunir. Ce lien entre plateforme et dématérialisation est illustré dans le guide « "Très pratique" de la dématérialisation des marchés publics ». Dès les premières pages, la première illustration est celle d'une « plateforme » (cf. figure n°4-7) qui permet, indique la légende, de réaliser « l'ensemble des actions relevant des procédures de marché public » (p. 3). Il est considéré, nous dit la fiche de la DAJ, comme « une "salle des marchés" » ou une « "place de marchés" virtuelle » (p. 1). Il représente un espace où des offres et des demandes se rencontrent.

Figure n°4-7 : Le profil acheteur



Source : Direction des affaires juridiques (DAJ), *Guide « "Très pratique " de la dématérialisation des marchés publics »* p. 3, version de mai 2020.

L'illustration du guide montre la place centrale de la plateforme dans l'activité de production d'un marché. Il est autant destinataire qu'initiateur de celle-ci. Les documents produits devront y être déposés, pour être retirés par les candidats (« publier/trouver les consultations » sur la figure n°4-7). Ces derniers déposeront à leur tour leurs offres, qui seront retirées par les membres du SCP afin qu'elles soient analysées par les chefs de projet (« Réceptionner/Déposer des candidatures et des offres »). Pendant la période de publicité, des échanges seront possibles uniquement par son intermédiaire (« Echanger »). Enfin, elle permet au pouvoir adjudicateur de produire des statistiques dont elle est pour certaines l'unique source économiques (« Publier/Rechercher des informations sur les marchés attribués »). Il est possible de connaître par exemple : le nombre de candidats, de questions, de consultations et de retraits des DCE<sup>1</sup>. Ces dernières objectivent les relations de la collectivité avec les acteurs.

Les questions et les réponses de la plateforme sont anonymes, le Département ne connaît pas l'identité des organisations qui posent les questions. Les réponses apportées par le Département ont une valeur juridique. Elles peuvent modifier le besoin et/ou les conditions contractuelles qui s'appliquent à tous les candidats<sup>2</sup>. Elles structurent aussi l'analyse des offres et la relation contractuelle : les engagements qui y sont pris doivent être respectés par la suite. E-marché est une instance de valuation des documents du marché public, par les questions des candidats et les réponses apportées par la collectivité<sup>3</sup>.

Pour le marché sur l'insertion des NEETs, deux questions sont posées dans les deux premières semaines qui suivent le début de la publicité. Elles sont envoyées par Roseline, rédactrice, qui remplace Inès pendant son absence. La première est posée par un candidat qui demande, afin de s'organiser pendant l'été, quelles sont les dates où « nous pouvons espérer des réponses » (i.e. la date d'attribution du marché). Il demande aussi, dans la même question, s'il y aura une négociation : « prévoyez-vous un round financier ? ». La première partie de sa question fait écho à la réunion de l'année précédente entre les anciens candidats. Au cours de celle-ci, il a été souligné que l'été n'était pas, pour les candidats, une période

---

<sup>1</sup> On retrouve ces indicateurs dans les RAO par exemple, cf. chapitre 5.

<sup>2</sup> C'était le cas pour le marché sur l'amiante et le plomb. Les questions ont modifié les clauses du CCTP dans la dernière version, certification et allotissement. Dans la première version elles soulevaient déjà des critiques sur la manière dont étaient écrites les pièces.

<sup>3</sup> Le nombre des questions est d'ailleurs un indicateur de la qualité d'un marché, plus il y a de questions, moins le besoin est considéré comme compréhensible. Sur le rôle de cet indicateur, cf. chapitre 5 sur les RAO lors des Commissions d'appel d'offre (CAO).

propice afin de répondre au marché (cf. chapitre 3). Malgré l'engagement oral de la directrice de la Jeunesse à ne pas refaire la publicité à la même période, la question posée par le candidat tombe à quelques jours près au même moment.

Dix jours plus tard, Marie répond à la rédactrice en proposant « des éléments de réponses », qu'elle espère « adaptés ». Dans cet e-mail, Marie précise qu'il lui semble « délicat de donner des dates... ». En effet, cela implique de les respecter dans le futur. Or, elle ne peut pas anticiper et garantir sa disponibilité afin de respecter ces dates. Alors, dans sa réponse, la cheffe de service rappelle le cadre légal dans lequel se déroule le marché et indique le document qui stipule ces informations, en l'occurrence le Règlement de consultation (RC) :

« Les lots n° 1 à 4 sont passés selon la procédure adaptée en application des articles L2113-10, L2123-1, R2113-1 et R2123-1 du code de la commande publique. Le lot n° 5 est passé selon la procédure d'Appel d'offres ouvert en application des articles L2113-10, L2124-1, L2124-2, R2113-1, R2124-2, R2161-2 à R2161-5 du code de la commande publique.

Il faut vous tourner vers le règlement de consultation du présent marché concernant la durée de validité des offres, la durée et les délais d'exécution du marché. »

(E-mail de Marie à Roseline pour la première question)

Le même jour, quinze minutes plus tard, Roseline envoie une nouvelle question. Celle-ci porte sur le lien entre les lots 1 à 4 et le lot 5 de coordination. Le candidat s'interroge sur ce qu'il se passe si aucun candidat ne se positionne sur le lot 5 ou ne répond aux attentes du département : « le marché dans sa globalité devient caduc ? Les autres lots pourront-ils être mis en œuvre ? ». Dans sa réponse à la rédactrice, Marie souligne une nouvelle fois que « c'est compliqué de répondre » à cette question. Dans sa proposition de réponse, elle rappelle que l'allotissement du marché est autant géographique (chaque lot correspond à des territoires du Département), mais aussi fonctionnel (avec le lot 5 de coordination et les lots 1 à 4 de service civique). Elle conclut que l'articulation des cinq lots « contribuera à la réussite de l'opération ».

Le lendemain matin, Roseline reformule la question du candidat. Elle précise que le sens de la question est de « savoir si la non-attribution du lot 5 met-elle en péril les autres lots ? ». Cette question implique, pour la cheffe de projet, de se positionner sur un futur où le lot 5

n'aurait pas d'attributaire<sup>1</sup>. En fin de journée, la cheffe de service reformule sa réponse qu'elle espère « plus explicite ». Dans la mesure où la mission de coordination (lot 5) est « indispensable pour la réalisation de l'opération », l'absence d'attribution de ce lot « remet en cause la réalisation » du marché.

Les deux questions posées ici permettent d'illustrer la normativité des réponses écrites du Département. Elles concernent deux sujets différents, la première sur le calendrier d'attribution, la deuxième sur les conditions de réalisation de la prestation. Les réponses qui sont émises par Marie engagent l'organisation, mais surtout son propre travail, ce qui explique la formulation de certaines hésitations par la cheffe de projet : c'est « délicat » ou « compliqué ». Ces échanges par la plateforme reprennent ceux soulevés lors de la réunion avec les anciens attributaires. Pour rappel, les quatre anciens titulaires ont demandé à voir la direction de la Jeunesse afin de discuter de l'annulation du marché de 2018. Les discussions soulèvent trois problèmes : le temps nécessaire à candidater, les relations entre les attributaires des lots 1 à 4, et la place du lot 5 dans l'exécution des lots du marché. Ce dernier point est abordé pendant plus de quarante minutes, sur l'heure que dure la rencontre. Un représentant de l'ancien attributaire du lot 5 aborde ce sujet et insiste sur le fait qu'il « est venu tout bloquer » :

SoliVille : « Avec le recul ce n'est pas sain d'être juge et partie. On reçoit aussi toute la pression des autres lots et du calendrier.

Directrice : Les attendus ont été allégés, toute la charte graphique est créée par le Département, on a bien spécifié les missions qui sont liées à la coordination<sup>2</sup>.

SoliVille : Ce n'est pas les outils qui posaient problème, mais le temps homme attaché aux tâches demandées. Par exemple l'élection des représentants des jeunes et la tenue des réunions pour avoir leur retour...

[*Coupé par la directrice*]

Directrice : Nos exigences paraissaient aller de soi, mais cela n'a pas l'air d'être le cas. On propose des marchés pour ne pas mettre en difficulté le milieu

---

<sup>1</sup> Dans le cadre d'un allotissement, la non-attribution d'un lot peut remettre en cause l'ensemble du marché, puisque son besoin est divisé en lot. C'est le cas des travaux. Comment construire un bâtiment si le lot plomberie ou gros œuvres (la structure du bâtiment) ne sont pas attribués ? Les procédures intègrent ces éventualités : relancer le marché dans une procédure moins rigide, comme les MAPA ou négocier les offres irrégulières pour pouvoir les analyser. Généralement, l'allotissement est issu des expériences d'anciens marchés. Ainsi, certains lots pour lesquels il y a eu des infructueux sont regroupés avec d'autres, dès la publicité. Cela incite les candidats à rechercher des entreprises qui réaliseront ces prestations, soit par groupement (candidater ensemble), soit en sous-traitance.

<sup>2</sup> Pour autant, ce point a fait l'objet de commentaires de la part l'Allison lors de la rédaction du DCE de 2019. Elle demandait notamment de « spécifier les missions par rapport aux attentes » et elle a interrogé Marie sur certaines exigences qui « selon moi ne relève plus d'une mission de coordination ? » (cf. partie 1.).

associatif. Si pour vous ça ne convient pas on pourra en rediscuter. Mais je crois qu'aujourd'hui on a toujours fait des propositions raisonnables.

SoliVille : Si je devais re-candidater je ne le ferai pas. Ce lot nous a mis en difficulté. On a recruté quelqu'un, qu'on a dû garder. La coordination ce n'est pas forcément notre cœur de métier. On s'est donné la chance de répondre dans les meilleures conditions. On voulait apprendre, se professionnaliser. J'aimerais avoir votre avis là-dessus. Ce lot 5 est venu tout bloquer.

Directrice : [*Très rapidement à la fin de lot 5*] On va être très clair ce n'est pas le cas. »

(Extrait de réunion avec les anciens candidats du marché d'insertion des NEET, été 2018)

Dans l'exécution de l'ancien marché, le lot de coordination apparaît comme responsable de coûts supplémentaires pour certains attributaires, de « risques », voir le responsable de la déclaration sans suite dans la version de 2018<sup>1</sup>. SoliVille insiste sur son « cœur de métier » qui n'est pas de coordonner d'autres organisations, mais d'accompagner les personnes dans l'insertion professionnelle. Elle a notamment participé à l'importation du service civique en France. La question de la place de son travail dans la production de ce marché public se pose également pour Marie. Elle prendra la parole deux fois lors de cette réunion pour insister sur le fait qu'elle est seule pour gérer ce marché, pour lequel l'IEJ demande plusieurs documents d'évaluation de l'action et de compte rendu. C'est pourquoi la coordination des lots fait l'objet d'un marché distinct et que le Département n'a pas recours à une personne de ses services. Il est nécessaire de se déplacer sur l'ensemble du territoire et d'organiser des réunions collectives régulières entre les cohortes de jeunes en service civique. Pour Marie, son travail ne relève pas de la coordination des lots, mais de l'évaluation d'une prestation qu'elle externalise.

Cette réunion et la question posée par un candidat sur le lot 5 soulèvent, au vu de ces positions, l'incertitude des candidatures éventuelles pour ce lot. D'un côté, il apparaît comme contraignant pour les anciens titulaires et de l'autre, il compense un manque de moyens en personnel, tout en garantissant les contraintes d'un financement par l'IEJ. La réponse écrite apportée par Marie, au nom de la direction de la Jeunesse, de conditionner l'exécution du marché à l'attribution du lot 5, engage différemment qu'à l'oral lors de la réunion, les acteurs

---

<sup>1</sup> Ce qui n'est pas le cas. Comme je l'ai indiqué, l'annulation du marché est le résultat de l'absence de la conseillère et du temps pris pour la rédaction du RAO qui n'ont pas permis de respecter le calendrier de l'IEJ (obtention de la subvention) et celui prévu pour le « recrutement » des personnes NEET.

dans un cadre futur contraignant. En effet, à la suite de cette réponse, il faudra un titulaire sinon rien ne se fait.

La place du lot 5 dans l'exécution du marché public d'insertion des NEET pose la question sous-jacente de la coordination de l'activité entre deux organisations et de ses modalités pratiques : entre l'écrit et l'oral. Ces dernières sont dépendantes des procédures de marché public utilisées et du processus de dématérialisation des questions/réponses. Ce faisant, le droit impose un cadre spécifique dans les relations entre la collectivité et les candidats. Le problème, auquel les actrices devront trouver une solution, est le suivant : garantir la réalisation du marché tout en améliorant l'offre du candidat du lot 5.

### *2.1.2. Les deux trajectoires du lot 5 : attribuer et déclarer sans suite*

Lorsque Marie analyse les offres, elle conclue dans le RAO qu'elles ne répondent pas aux exigences et attentes du marché. En effet, sur la dernière version du RAO, le classement des lots est plutôt médiocre. Ces notes sont le résultat de l'analyse de Marie, qui porte un jugement sur les offres, de la manière dont la grille de notation est construite, et du nombre de candidat dans les lots du marché. La note finale est constituée à 25 % par le critère prix. Vu que les candidats de quatre lots sur cinq sont seuls à candidater, la formule d'analyse des prix les place mécaniquement avec le maximum de point (25 points). Alors même que les offres dépassent les estimations.

Pour le lot 5, sa note (45/100) est constituée du prix (25/25) et d'une analyse technique (20/75 points). Cette dernière est divisée en deux : le profil professionnel du personnel mobilisé (note maximale possible 25 points) et la mise en œuvre pratique de la prestation (note maximale possible 50 points). La note minimale pour le premier sous-critère est de 6,25, pour le deuxième 12,50<sup>1</sup>. Infojeunes obtient les notes les plus basses (cf. tableau n°4-1). Ce candidat est classé premier pour réaliser une prestation dont l'offre technique ne semble pas garantir sa réalisation dans les conditions attendues par Marie<sup>2</sup>.

Pour ces raisons, Marie décide de négocier avec les candidats afin d'échanger sur l'aspect technique et préciser des points financiers qui semblent, « mal compris » par certains

---

<sup>1</sup> Cela s'explique par le fait que chaque sous-critère est divisé en quatre notes dont les écarts sont identiques de 12.50 points. Ainsi, les notes possibles sont 12.50, 25, 37.50 et 50.

<sup>2</sup> Le RAO indique une « approche qui apporte une réponse trop succincte qui ne permet pas » la réalisation de la prestation. « Les objectifs » ne sont « pas compris » et « la qualité » de la proposition est « médiocre ».

candidats. La procédure MAPA permet de le faire pour les lots 1 à 4, ce qui n'est pas le cas pour le lot 5, réalisé en appel d'offres.

*Tableau n°4-1 : Classement des candidats du marché NEET*

Candidats*	MAPA				Appel d'offre
	Lot n°1	Lot n°2	Lot n°3	Lot n°4	Lot n°5
SoliVille	+8 % 51/100	-	-	+7 % 55/100	-
Agit !	-	+8 % 55/100	-	-	-
C'possible	+11 % 40/100	-	+11 % 40/100	-	-
Infojeunes	-	-	-	-	+22 % 45/100
Négociation	Oui				Non

*Source : Thomas Forte sur la base des documents internes (RAO et ouverture des offres).*

*Lecture : L'association C'possible candidate sur deux lots (n°1 et 3) avec des offres qui, respectivement, dépassent de 11 % l'estimation des lots concernés. Infojeunes candidat du lot n°5 a une note de 45/100 pour son offre technique. Les lots 1 à 4 sont réalisés en MAPA et peuvent être négociés, contrairement au lot 5 en appel d'offre.*

*\* L'association SoliVille et Agit ! sont deux associations nationales spécialisées dans le dispositif de service civique. L'association C'Possible est une organisation du territoire départementale qui candidate pour la première fois à un marché public. L'association Infojeune qui est spécialisé dans les informations sur les dispositifs d'accompagnement et d'insertion des jeunes (stages, premiers emplois, formations...).*

Les débats que pose le lot 5 du marché NEET illustrent les multiples modalités de coordination des acteurs permis par un marché public. Tout au long du travail d'analyse des offres, deux « possibilités » sont identifiées pour garantir la réalisation du marché<sup>1</sup>. Ces deux solutions sont des trajectoires d'action possibles identifiées par Inès et Allison au cours des deux mois que dure l'analyse des offres (cf. tableau n°4-2). Ils concernent deux choix distincts : attribuer le marché ou le déclarer sans suite. Chaque possibilité est composée de deux modalités spécifiques. Elles alternent entre une importance pour les offres écrites comme la base de ces engagements (réécrire un DCE pour une nouvelle publicité ou négocier pour avoir de nouvelles offres écrites), avec la capacité de la collectivité de garantir ces

<sup>1</sup> Ce terme est utilisé par les actrices pour faire référence aux deux trajectoires possibles du marché public d'insertion des NEETs. J'utilise aussi dans le texte le mot de scénario.

engagements par d'autres moyens pendant l'exécution (recours aux pénalités, réunions, suivi strict de l'exécution par Marie...).

La première implique d'exécuter le marché malgré des offres qui ne correspondent pas aux attentes et exigences du marché. Il est possible pour Marie, première modalité, d'assurer un suivi strict de l'exécution par des réunions et un contrôle du titulaire par le recours systématique aux pénalités en cas de manquement aux engagements. La deuxième modalité est différente puisque si le candidat ne respecte pas ses engagements malgré ses pénalités, le marché peut être résilié et les missions du lot 5 sont reprises par Marie. 5 % d'indemnité du montant du marché doit être versé au prestataire.

Déclarer sans suite le marché permet là aussi deux modalités. La première est de déclarer sans suite l'offre de Infojeunes. Le lot peut être négocié directement avec les candidats, sans nouvelle publicité<sup>1</sup>. Ce choix impacte aussi les autres lots, dû aux échanges sur la plateforme. La seconde consiste à repartir à zéro : relancer les lots de manières distinctes (lots 1 à 4 d'un côté et le lot 5 de l'autre). Chaque scénario a des avantages et inconvénients que les acteurs explicitent tout au long de leurs échanges. Ils concernent des arguments de nature différente : le remboursement de l'IEJ, la charge de travail de Marie, la qualité des offres et le respect du calendrier prévu.

**Tableau n°4-2:** Les possibilités identifiées au cours de l'activité pour l'offre du lot 5

Possibilités	Modalités	Avantages	Risques
Attribuer le marché	Résilier lors de l'exécution	Réalisation du marché dans les temps de l'IEJ et du calendrier prévu pour les jeunes.	Suivi de l'exécution plus important et défaillance de l'attributaire au détriment de Marie
	Assurer l'exécution		
Déclarer sans suite tous les lots	Renégocier tous les lots	Avoir potentiellement des meilleures offres.	Non-respect du calendrier. Remise en cause du financement de l'IEJ. Conséquences sur l'accompagnement des jeunes.
	Relancer deux marchés	Ne plus avoir de liens de dépendances entre les lots.	

Source : Thomas Forte sur la base des réunions de travail et des e-mails échangés.

<sup>1</sup> L'article R2124-3 du Code précise six cas où cela est possible. Le lot 5 rentre dans le sixième : « Lorsque, dans le cadre d'un appel d'offres, seules des offres irrégulières ou inacceptables, au sens des articles L. 2152-2 et L. 2152-3, ont été présentées pour autant que les conditions initiales du marché ne soient pas substantiellement modifiées. »

La distinction entre d'un côté, les offres écrites comme moyen de coordonner la réalisation de la prestation et de l'autre, l'ajustement des acteurs lors de l'exécution du marché public par rapport aux besoins explicités dans le CCTP, peut paraître paradoxale. La hiérarchie des pièces contractuelles place l'offre des candidats au plus bas<sup>1</sup>. Ce sont bien les conditions techniques et administratives précisées dans le DCE qui priment lors de l'exécution du marché, et non l'offre des attributaires. Pour autant, ces offres définissent les moyens humains et techniques qu'ils mobilisent pour y parvenir. Ce faisant, l'exécution d'un marché repose sur des résultats (les exigences du DCE) et les moyens réels<sup>2</sup> d'y arriver (les offres). Évidemment, rien ne garantit pour autant que ces moyens seront réellement mobilisés par les attributaires.

Les exemples sont récurrents au Département : une personne avec telle qualification attendue n'est pas mobilisée par l'attributaire, utilisation d'une main d'œuvre illégale, pots de peinture qui ne correspondent pas aux critères écologiques du CCTP, surface non peinte dans une pièce (derrière les meubles, sous un tapis), système d'aération installé à l'envers, et, lors du précédent marché NEET, les tablettes remplacées par les stylos. Ces écarts font l'objet d'un contrôle des chefs de projet, qui valident le respect des exigences des pièces du DCE, par rapport aux moyens prévus dans les offres. Des pénalités peuvent être prévues pour contraindre le respect de ces engagements écrits<sup>3</sup>.

Ces formes de coordination, entre d'un côté l'écrit et de l'autre l'oral, invitent à dépasser une représentation du marché public comme une relation purement rationnelle formalisée dans un document écrit d'une part, et comme la rencontre d'intérêts de deux organisations dépourvues de toutes relations ou expériences partagées d'autre part. L'approche relationnelle des contrats soulignent les limites de cette représentation des transactions marchandes (opportunistes et rationnelles) issue des théories économiques et juridiques classiques (Gordon, 1985). Elle montre la rareté empirique de ces « transactions discrètes »

---

<sup>1</sup> cf. chapitre 1.

<sup>2</sup> Réels dans le sens où les offres des candidats proposent des moyens humains et techniques qui ne sont plus théoriques (un ensemble d'attentes prévues dans le DCE par la grille d'analyse), mais contractuels, effectifs, peu importe la note obtenue.

<sup>3</sup> Elles n'ont fait l'objet d'aucunes discussions lors de la rédaction des pièces du DCE. Elles sont présentes dans le CCAP. Les pénalités sont standardisées au niveau national par les Cahiers des clauses générales administratives (CCAG) de chaque catégorie de besoins. Il est toutefois possible d'y déroger afin de mettre des pénalités personnalisées. L'article n°7 du CCAP du marché NEET prévoit, par exemple : 200 € pour ne pas organiser une réunion prévue, 100 € pour ne pas y participer, 50 € par jours de dépassement du délai pour l'envoi des livrables sur l'outil numérique.

(*discrete exchange transaction*) (Macneil, 1978) et contredit la prétention de ces dernières à réguler la totalité des transactions marchandes. Pour Stewart Macaulay, le contrat est un dispositif qui n'est ni synonyme d'échange (qui peut être, ou non, contractuel) ni réduit à un accord écrit (Macaulay, 1963).

La perspective des *Contracts Law in action* (Macaulay et al. 2016) permet de ne pas distinguer d'un côté un engagement écrit et de l'autre des relations interpersonnelles, comme deux modalités distinctes, mais d'analyser l'articulation de ces modes de coordination au sein des organisations. Autrement dit de comprendre comment les transactions entre organisations peuvent se jouer « à l'ombre de la loi » (Macaulay & al op. cit, p. 330). Or, pour agir à l'ombre du droit, ou mobiliser celui-ci pour faire respecter un contrat, encore faut-il avoir connaissance des opérations qu'il implique dans la situation donnée.

Ces opérations sont réduites dans des « fictions juridiques », qui ne sont pas des abstractions théoriques, mais des manières de catégoriser et d'agir sur des situations. Elles prennent « la forme d'une déclaration factuelle : c'est une théorie présentée comme *si c'était un fait.* » (Riles, 2019, §36). La lettre de déclaration sans suite, par exemple, indique que « le pouvoir adjudicateur [i.e. le Département] a déclaré sans suite la procédure ». Ce fait, ajoute Annelise Riles, n'a pas besoin d'être vrai, il le *devient* « sous l'effet de la loi » puisqu'il relève d'une « conclusion juridique », c'est-à-dire d'un « acte de jugement », reproduit et diffusé comme opération technique (*Ibid*). Ce faisant, l'autrice conclue que ces fictions participent à déplacer la question des pratiques inhérentes à ces opérations techniques qui ont mené à cette conclusion, vers celle, plus réduite, de sa véracité de son application dans telle situation.

Cette distinction est importante pour l'analyse des pratiques juridiques et de l'apprentissage du droit. Il ne suffit pas de connaître les fictions juridiques du Code, comme des catégories abstraites qui vont de soi, mais de considérer les manières dont ces énoncés sont invoqués, formulés, au cours de l'activité.

Dans son étude sur la place des médecins légistes comme expert dans les procès, Romain Juston Morival insiste sur deux catégories de traductions orales qui y sont à l'œuvre pour évoquer le droit : lexicale et grammaticale (Juston Morival, 2016). La première consiste à remplacer un terme technique par un autre du sens commun ou une analogie, afin que l'expert soit compris. La seconde intègre le raisonnement médical vers le registre judiciaire, qui lui donne sens au vu du cas débattu au procès. Cette double traduction participe à la

porosité du droit et de la science (ici la médecine légale et criminalistique) : « il ne suffit pas de rapporter les mots prononcés à une grammaire scientifique faisant l'économie des éléments contextuels liés à l'affaire [...]. Au contraire, c'est cette affaire qui donne pleinement sens au discours de l'expert » (Juston Morival, op. cit. p. 414). En prenant comme étude de cas la trajectoire du lot 5 du marché d'insertion des NEET, j'étudie dans la partie suivante ces pratiques de traduction située, ces « manières spécifiques de travailler avec le droit » (*Ibid*, p. 405). Cependant elles ne reposent pas uniquement sur le langage, mais aussi sur la coordination de l'activité des acteurs autour de ces techniques juridiques.

## **2.2. Apprendre le droit, apprendre le raisonnement juridique**

Le raisonnement juridique, comme l'explique J. Dewey, s'inscrit dans une logique proche du sens commun caractérisé par l'enquête : résoudre une situation pratique dont l'issue est indéterminée (Dewey, 1924). Pour cela, les personnes portent un jugement sur les possibilités d'actions, pour « évaluer l'importance des informations du point de vue de la résolution de la situation problématique » (Dewey lu par Madelrieux, 2016, p. 128). Il se distingue du sens commun dans la mesure où la résolution des situations juridiques mobilise des techniques spécifiques au droit : des formes écrites, des objets, des temporalités, qui transforment le rapport au monde des acteurs (Cornut Saint-Pierre, 2020), un « double juridique » (Hermitte, 1999, p. 18). Autrement dit un raisonnement juridique qui s'inscrit dans des déplacements entre des références générales au droit (le Code, les termes différents pour évoquer une négociation) et aux techniques juridiques, des pratiques et temporalités liées à la division du travail afin d'assurer la réalisation effective du droit au sein de la collectivité (Colemans et Dupret, 2018).

J'étudie dans cette partie ces déplacements qui permettent la constitution d'une légalité où la conseillère et la rédactrice problématisent, avec la cheffe de projet, la situation du lot 5 (2.2.1.). Cependant, lors de l'écriture du DCE et de l'analyse des offres, la cheffe de projet ne décide pas seule. La décision relève d'autres instances : les réunions entre Marie, sa directrice et sa cheffe de service. Chacune d'entre elles est engagée à des niveaux différents au sein du réseau sociotechnique et dans la production du marché<sup>1</sup>. L'apprentissage et les

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 3

rapports aux techniques juridiques ne se limitent pas à Marie, mais circulent entre ces instances tout au long de l'activité (2.2.2.).

### *2.2.1. Transmettre un savoir juridique*

Attribuer et contrôler l'exécution du marché avec les offres reçues (possibilité n°1) sous-entend d'acter l'attribution par une lettre, envoyée aux candidats, après la signature du RAO par les élus en CAO. Déclarer sans suite un marché (possibilité n°2) nécessite de qualifier les offres soit d'irrégulières, d'inacceptables ou d'inappropriées<sup>1</sup>. Faire référence à une de ces trois fictions juridiques, permet à la collectivité d'écarter une offre du classement final. Elles déterminent aussi la procédure de déclaration sans suite qui sera invoquée dans la lettre envoyée aux candidats (cf. lettre en introduction). Le Code en prévoit deux : celle pour intérêt général et l'autre pour infructuosité. L'une comme l'autre permet d'annuler un marché. Elles n'ont cependant pas les mêmes conséquences.

La déclaration sans suite pour infructuosité permet, dans le cas d'une procédure d'appel d'offre, comme c'est le cas avec le lot 5, de négocier soit avec l'ensemble des candidats, soit de gré à gré sans mise en concurrence ou publicité. Pour cela, il faut que l'ensemble des offres soient inacceptables ou irrégulières. Si un marché contient une offre recevable (régulière, acceptable) il est interdit de déclarer un marché infructueux (même s'il n'y a pas suffisamment de concurrence). Contrairement à la déclaration sans suite pour intérêt général, où cette décision peut être prise pendant l'exécution du marché et lorsqu'il y a des offres régulières et acceptables. Elle ne permet pas de négocier, uniquement de relancer le marché par une nouvelle procédure. Trois raisons peuvent être avancées : techniques et juridiques dans le cas d'incohérences ou de manquements dans les documents du DCE<sup>2</sup>, économique lorsque le budget est supérieur à l'offre, qu'il y a une insuffisance de concurrence, ou que le besoin disparaît.

Le lot 5 du marché NEET se trouve potentiellement dans les deux cas. Il peut être déclaré sans suite pour intérêt général, dans la mesure où la seule offre montre l'insuffisance de concurrence et dépasse de 20 % l'estimation du Département (modalité 2 de la possibilité 2

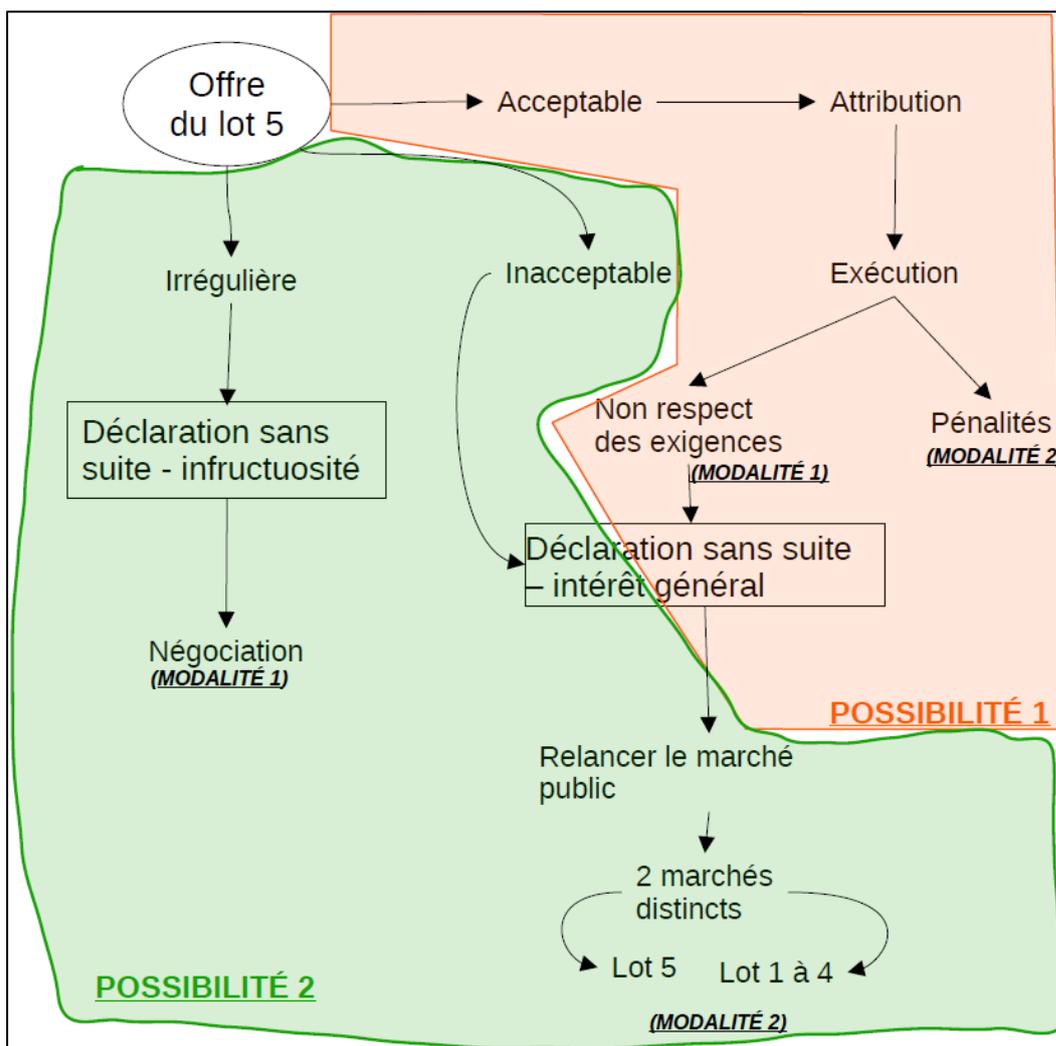
---

<sup>1</sup> Une offre est inappropriée lorsqu'elle est sans rapport avec le marché ou qu'elle n'est pas en mesure de répondre au besoin. Elle est irrégulière lorsqu'elle ne respecte pas les exigences formulées dans le DCE. Une offre est inacceptable, quand elle ne relève pas des deux autres et que son prix dépasse les budgets alloués par la collectivité pour ce marché (cf. encadré n°3-3 du chapitre n°3)

<sup>2</sup> Par exemple, le marché d'amiante et de plomb du chapitre précédent pouvait rentrer dans cette catégorie.

du tableau n°4-2). Par ailleurs, bien qu'elle soit régulière, cette offre est inacceptable, hors du budget évalué par la cheffe de projet. Elle peut être déclarée infructueuse (modalité 1 de la possibilité 2). Si l'offre avait été inférieure au budget, le Département aurait pu soit l'accepter, soit invoquer l'intérêt général. Ces fictions complètent le tableau initial qui dressait, d'un côté, des scénarios, et de l'autre, une situation (cf. tableau n°4-2 précédent). Pour choisir parmi les modalités proposées, il est nécessaire pour les membres de l'organisation, de qualifier l'offre du lot 5 pour ensuite qualifier la déclaration sans suite (cf. figure n°4-8).

Figure n°4-8: Les techniques juridiques du lot 5



Source : Thomas Forte

Ces choix sont identifiés comme tels qu'au cours de l'activité, ils relient la situation du lot 5 à un raisonnement juridique. Les interactions entre le SCP et les services opérationnels,

oraux et écrits, participent à qualifier en droit des situations dans lesquelles un marché se trouve. Cela suppose que l'opérationnel partage les informations nécessaires à la compréhension du dossier à la conseillère ou la rédactrice. Faire preuve de solidarité technique suppose « d'écouter et de traduire » les demandes auprès des instances du réseau, et de « servir d'intermédiaire afin de confectionner des accords » qu'impose l'activité (Dodier, 1995, p. 130). Au cours de ces moments, les acteurs construisent une expertise partagée dans l'identification du problème et la recherche de solutions. Elle repose sur le fait de « localiser sa pratique », c'est-à-dire « savoir traduire des règles et des procédures systématiques dans des contextes particuliers » (Joseph, 1995, p. 21). Comme me l'explique une conseillère :

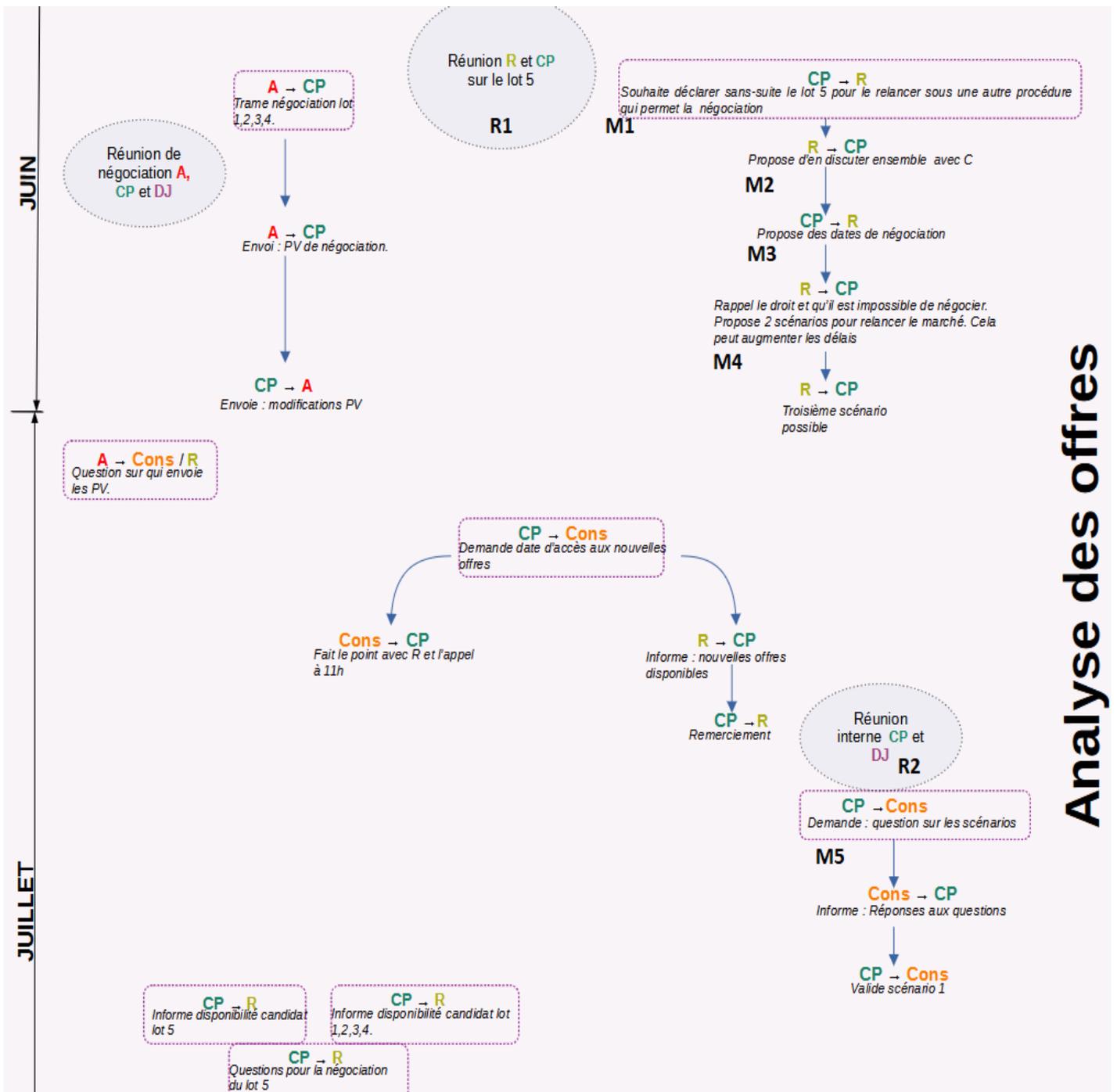
« L'opérationnel doit quitter la réunion en sachant ce qu'il doit faire et qu'il ait bien compris pourquoi on a choisi ensemble de faire comme ça pour qu'il puisse monter en compétence. On n'est pas là pour leur imposer quoi que ce soit. »  
(Discussion avec une conseillère, 2018)

Les membres du SCP construisent *avec* les opérationnels (les chefs de projet) une légalité commune, qui repose sur la coordination de leur travail. Cependant, « monter en compétence », apprendre à un opérationnel « ce qu'il doit faire » tout en assurant « qu'il ait bien compris » positionne les membres du SCP comme détentrices de l'expertise juridique. Expertise qu'elles partagent au cours de leur activité, que ça soit dans les conseils qu'elles formulent, et les mots qu'elles emploient. Situer sa pratique du droit ne se limite pas à la compréhension de ses termes ou de ses textes. Elle passe aussi par un apprentissage compris comme un processus de dépendance et d'autorité qui vise l'intégration à un milieu de « pratiques régies par des règles, par des standards d'action et de comportements et par des critères de correction » (Quéré, 2023, p. 86). Ce « milieu normatif » constitue « un réseau de dépendances mutuelles » (*Ibid*, p. 88) rendu tangible au cours de temporalités et d'espaces spécifiques.

Dans le cas du marché public d'insertion des NEET par un service civique, il y a six « moments normatifs » pendant la période d'analyse des offres où les scénarios sont explicités par les actrices : deux réunions, un échange rapide dans un bureau, deux échanges d'e-mails et un document Word. Comme pour l'étape d'écriture du DCE, l'activité d'analyse des offres est caractérisée par les engagements multiples de Marie avec plusieurs membres du SCP sur les lots 1 à 4 et le lot 5 (cf. figure n° 4-8). Pour les premiers, elle organise des négociations avec Lionel, acheteur. Pour le lot 5 elle questionne Inès et Allison sur les

solutions possibles afin de garantir la réalisation du marché. Ces échanges se déroulent sur trois semaines<sup>1</sup>.

Figure n°4-9 : Échanges d'e-mails et réunions pendant l'analyse des offres.



Source : Thomas Forte – sur la base des e-mails échangés et de ma participation aux réunions.

<sup>1</sup> Les citations entre guillemets font références aux extraits d'e-mails ou aux prises de note que j'ai réalisées pendant les réunions.

*Lecture : La figure se lit de haut en bas. Elle représente les e-mails échangés tout au long de la rédaction du DCE.*

*Légende :*

**M1** : Repères utilisés dans le manuscrit pour les e-mails

**R1** : Repères utilisés pour les réunions

**CP** : Cheffe de projet

**Cons** : Conseillère

**A** : Acheteur

**R** : Rédactrice

**DJ** : Directrice de la Jeunesse



: Nouvel e-mail envoyé qui démarre une nouvelle conversation



: Réponse à l'e-mail précédent

Lors de la réunion (R1) qui suit la première version stabilisée du RAO, Inès explique qu'il n'y aura pas de négociations avec le lot n°5, puisqu'il est réalisé par un appel d'offres. Marie insiste sur le fait qu'il n'est pas possible de le déclarer sans suite, sinon la mission de coordination lui reviendra et qu'elle n'a pas le temps de la prendre en charge. La cheffe de projet ne semble pas satisfaite de la situation : « quel est l'intérêt de faire un marché alors si on ne peut pas discuter de l'offre ? ». Inès lui rétorque que c'est la procédure qui impose cette situation. Cependant, la rédactrice indique que si l'offre est considérée « comme irrégulière, il est possible de faire une déclaration sans suite, donc de négocier parce qu'il n'y a pas d'autres offres ». Pour conclure la réunion, elle indique à Marie comment caractériser l'irrégularité d'une offre :

Inès : « Il faut chercher un manque pour mettre l'offre irrégulière et pouvoir négocier. Il faut comparer le CCTP et les offres, des tournures de phrases floues qui laissent le doute. On a mis la chefferie de projet comme structurant pour le marché, donc son absence dans l'offre est une raison d'avoir une offre irrégulière.

Marie : Dans leur offre ils sous-estiment la partie administrative par rapport au public NEET<sup>1</sup> et ils ont l'habitude que des NEET classiques.

Inès : Voilà par exemple. »

(Notes de terrain, réunion entre Marie et Inès, fin juin 2019)

Lorsqu'Inès explique à Marie comment trouver des irrégularités pour négocier, elle traduit les fictions juridiques en des pratiques qui font sens pour la cheffe de projet : lire et analyser des offres par rapport à un besoin qui relève de son expertise. Il n'y est pas fait

---

<sup>1</sup> Chaque lot doit produire des documents que le lot 5 redirige vers la collectivité puis à la Direcct qui fait le relai avec les services IEJ européens. C'est pourquoi il est important de considérer les rapports qu'ont les personnes NEET avec l'administration (l'assiduité, l'écriture, l'envoi de document à temps) afin d'éviter que ce soit les attributaires des lots qui remplissent les documents à leur place.

mention de la distinction entre les deux types de déclaration sans suite (intérêt général et infructuosité). L'unique choix qui est proposé à Marie est l'irrégularité des offres afin de les négocier et de potentiellement les améliorer avec une nouvelle proposition du candidat. L'irrégularité sous-entend ici de relire l'offre du lot 5 pour identifier des manques selon une logique de lecture qui diffère sensiblement de celle de la première lecture : il n'est plus question d'identifier en quoi une offre répond au besoin du marché, mais pourquoi elle n'y répond pas. En l'occurrence, identifier ce qui est absent, donc non inscrit dans l'offre d'Infojeunes.

Lors de cette réunion, autant Marie que moi ont compris qu'il était possible de négocier en appel d'offre. En sortant du bureau d'Inès, nous sommes plutôt sereins sur l'avenir du lot 5. Elle m'explique qu'elle va faire, en suivant, une réunion avec sa cheffe de service<sup>1</sup> pour trouver ces irrégularités. Le lendemain, Marie envoie un e-mail à Inès (M1). Comme lors des échanges sur le retard pris par le RAO quelques semaines plus tôt, sont en copies les responsables de chacune des protagonistes (cheffes de service, directrices et DGA). L'étendue du problème augmente. Marie reprend certains énoncés d'Inès. Elle pose le constat de « l'imprécision marquée de l'offre du seul et unique candidat » et fait part de sa volonté de recourir à « la procédure concurrentielle de négociation » après une déclaration sans suite « pour offre irrégulière par manque de précision par exemple ». La rédactrice lui répond (M2) que c'est possible de « passer en procédure avec négociation » et qu'il faudra en discuter au retour d'Allison, en congé. Cependant, « comme il a été précisé lors d'une question » il faudra déclarer sans suite tous les lots. Le jour suivant (M3), Marie propose trois créneaux « pour voir le candidat du Lot 5 la semaine prochaine dans le cadre d'une négociation ».

Dans sa réponse (M4), Inès exprime son agacement en utilisant les majuscules et le gras dans son message. Ainsi, il est « **IMPOSSIBLE** » de négocier avec le lot 5. Elle rappelle que la procédure est un appel d'offres et qu'il est « légalement interdit de faire une négociation avec le candidat ». Elle liste ensuite les « 2 choix qui s'offrent à vous » accepter « **TEL QUEL** » l'offre sans rencontrer le candidat et « vous cadrez l'exécution, vous fixez les règles dès le lancement. Au moindre problème vous pouvez appliquer les pénalités

---

<sup>1</sup> Je n'ai pas pu assister à cette réunion.

prévues par l'article 7 du RC<sup>1</sup> ». « **OU** » le lot 5 est déclaré sans suite « pour motif de manque de concurrence ». Les autres lots sont aussi touchés « comme il a été précisé aux candidats lors de la consultation ». Ce n'est que « ensuite qu'il peut être réfléchi à la possibilité de monter ce marché en procédure avec négociation (article L2124-3 du Code de la commande publique) ». Inès informe Marie que dans ce cas, le marché ne sera pas attribué pour septembre. La procédure est « longue et nous ne disposons plus assez de temps pour cette année ».

Après avoir envoyé l'e-mail, Inès passe dans le bureau des conseillères pour déposer des dossiers à Allison. À ce moment je suis seul dans le bureau<sup>2</sup>. Etant en copie de l'e-mail, je lui demande sur le ton de l'ironie s'il était possible de négocier en appel d'offres. Elle s'arrête et marque une pause le temps de comprendre le second degré de mon interpellation :

Inès : « Ah non tu ne vas pas t'y mettre aussi ! Il m'a énervé son e-mail, je lui ai dit plusieurs fois que ce n'était pas possible de négocier en appel d'offres. Elle a du mal à comprendre !

Moi : Avec le gras et les majuscules elle devrait comprendre maintenant.

I : Tu penses que c'était trop ?

M : Au moins c'est clair »

(Discussions avec Inès, été 2019).

Ce que je n'ose pas dire à Inès, c'est que j'avais aussi compris qu'il était possible de négocier avec le candidat du lot 5. Les propositions de dates de négociation ne m'ont pas soulevé de questions : j'étais en train de les inscrire dans mon agenda lorsqu'Inès est entrée dans mon bureau. Notre erreur a été de considérer que la négociation se déroule dans le cadre d'un appel d'offres, et non dans un autre : celui de la déclaration sans suite et d'une procédure de négociation. Ce qui explique la réaction d'Inès dans les échanges concernant la proposition de Marie de négocier le lot 5 : trop courte et toujours dans le cadre d'une relation par un appel d'offres avec le lot 5. La temporalité est ici centrale. Pour pouvoir négocier *dans* un appel d'offres, comme expliqué par Inès, il faut réaliser des opérations qui permettent de *quitter* l'appel d'offre. Ces actions réalisées par Inès, invisibles pour Marie, sont l'écriture des lettres de notifications de fin de procédure, la signature de la lettre par la

---

<sup>1</sup> Ici Inès se trompe, les pénalités sont en réalité indiquées dans l'article 7 du CCAP.

<sup>2</sup> Les offres du marché NEET sont analysées durant l'été. Si les membres du SCP essayent d'assurer au moins la présence d'une personne par bureau, le peu d'effectif, le télétravail et le chevauchement des vacances font qu'il arrive qu'il n'y ait personne dans le bureau des conseillères et des acheteurs.

chefe de service et l'ouverture d'une nouvelle procédure sur la plateforme e-marché (délai de publicité, revoir le DCE...).

Le lendemain, Inès envoie un dernier e-mail avec une nouvelle possibilité : « une résiliation pour motif d'intérêt général » pendant l'exécution de la prestation et si l'attributaire n'est pas à la hauteur. Dans ce cas, la collectivité devra verser 5 % du montant restant des prestations à réaliser au titulaire. Elle conclut en espérant que « ces informations complémentaires peuvent t'être utiles ».

Les échanges entre Marie et Inès illustrent le « jeu de langage » dans l'apprentissage des pratiques juridiques. Ce terme du philosophe Ludwig Wittgenstein insiste sur l'importance du contexte dans la production de la signification du langage (Latraverse, 2012). L'intelligibilité d'un mot ne lui est pas intrinsèque, notamment dans le cas des concepts juridiques auxquels on attache généralement une force particulière, comme référence ultime à la pratique du droit (Chaniel 1994; Dupret, 2015). Les difficultés de coordination de Marie et Inès relèvent de l'hétérogénéité des formules et significations utilisées à l'oral et à l'écrit pour parler d'un même objet, une négociation, et les pratiques qui lui sont associées afin d'*effectivement* rencontrer Infojeunes. Elles utilisent trois termes : « négociation », « procédure concurrentielle de négociation » (PCN) et « procédure négociée ».

Le premier est utilisé à l'oral par Inès, puis par écrit par Marie (son deuxième e-mail de proposition de dates). C'est le terme utilisé pour évoquer les rencontres et les discussions, écrites ou orales, pour avoir des précisions sur les offres des candidats et le besoin de la collectivité. Au sein du SCP c'est un terme générique, dans le sens où il fait référence à cette rencontre *peu importe* la procédure dans laquelle elle intervient. Les acheteurs font des formations sur « la négociation » par exemple. Les conseillères peuvent demander à un chef de projet si « on part en négoc ? » dans le cadre d'un MAPA (i.e. est-ce cette possibilité est prévue dans le DCE).

Le deuxième terme est celui de « PCN », une procédure de marché public qui permet de construire les offres avec les candidats. Dans ce cas, la négociation intervient avant le premier dépôt des offres. Ce terme n'a pas été mentionné par Inès, mais c'est une catégorie juridique prévu dans le Code. En l'occurrence, c'est un terme juridique adéquat pour parler de « négociation » dans le cas d'une déclaration sans suite du lot 5. Néanmoins, c'est une catégorie obsolète dans la mesure où elle n'existe plus depuis le dernier Code qui modifie le

terme de PCN par « procédure avec négociation »<sup>1</sup>. La réponse d'Inès prend en considération ce changement de registre lexical puisqu'elle ne s'oppose pas à la proposition de Marie et la retraduit en « procédure avec négociation ».

Les mots utilisés par Marie et Inès ne se limitent pas à une incompréhension linguistique, entre des mots qui ne sont pas correctement utilisés, ils relèvent aussi des pratiques qui leurs sont associées et du contexte dans lequel ils ont mobilisés. Dans son e-mail, Inès situe la pratique de la négociation par rapport au cas qui concerne l'échange, le lot 5, dans sa temporalité et ses conséquences :

Le lot 5 est déclaré sans suite [...], les lots 1 à 4 [le] sont également [...]. Et ensuite il peut être réfléchi à la possibilité de [...]. Mais nous ne disposons pas de temps pour qu'il soit prêt cette année.  
(Séquence d'action de l'e-mail d'Inès)

Inès mobilise à l'écrit des références aux articles du Code, pour préciser son sens du terme « négociation » et les procédures utilisées. Elle rappelle le cadre juridique dans lequel les débats se font<sup>2</sup>. Contrairement à l'oral de la réunion, où il était question de « trouver des phrases floues », Inès traduit son expertise par rapport aux fondements juridiques sur lesquels elle repose. Elle réduit la situation à deux choix, comme elle l'indique dans son e-mail : « actuellement pour ce marché 2 choix s'offrent à vous [...], merci de m'indiquer quel choix sera [fait] par le service »<sup>3</sup>. Ces choix sont deux opérations juridiques : l'attribution du marché ou la déclaration sans suite pour « manque de concurrence ». Ce dernier cas est celui d'infructuosité, qu'Inès réduit à une des raisons possibles à invoquer pour y avoir recours (le manque de concurrence).

Le terme « actuellement » permet de souligner qu'à ce moment, ce sont ces choix qui ont été identifiés pour résoudre le problème que pose le lot 5. L'e-mail envoyé le lendemain montre qu'il en existait d'autres, notamment celui de la déclaration d'intérêt général. Surtout, cet e-mail souligne l'engagement d'Inès dans son travail de recherche de solution, d'investigation du droit par rapport à la situation du lot 5. Inès n'a pas listé l'ensemble des

---

<sup>1</sup>Cf. guide de la procédure négociée de la Direction des affaires juridiques du MINEFI : [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/conseil\\_acheteurs/fiches-techniques/mise-en-œuvre-procedure/procedure-avec-negociation-2019.pdf?v=1569424960](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/mise-en-œuvre-procedure/procedure-avec-negociation-2019.pdf?v=1569424960)

<sup>2</sup> L'article L2124-3 qui stipule que « la procédure avec négociation est la procédure par laquelle l'acheteur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques ». Pour les procédures elle cite l'article de l'appel d'offre L2124-2 et celui des procédures MAPA pour l'insertion R2123-1.

<sup>3</sup> Dans l'e-mail original, le mot entre crochet est absent.

solutions possibles pour déclarer sans suite un marché. La rédactrice a déterminé, au fil de l'enquête et des informations, les solutions jugées dignes d'intérêt pour le lot 5. Pour cela, elle se déplace entre différents registres : les catégories juridiques, les modalités pratiques de détection d'une irrégularité, les choix possibles en fonction des contraintes de la cheffe de projet, sa disponibilité sur ce dossier. Cependant, ces choix ne sont pas pris uniquement par Marie et Inès, mais par son service : sa directrice et sa cheffe de service. L'e-mail d'Inès distingue d'ailleurs ces deux niveaux. Si elle précise à Marie que « je te l'ai dit en réunion » qu'il n'était pas possible de négocier, elle utilisera la deuxième personne du pluriel lorsqu'il est question des choix : « 2 choix s'offrent à vous », « vous pouvez appliquer les pénalités », « si vous choisissez de garder » infojeunes.

### *2.2.2. Des rapports à la légalité qui circulent au sein des instances*

Les analyses des usages du droit ont identifié trois rapports des acteurs avec ce dernier (Pélisse, 2005) : face au droit, avec le droit et contre le droit. Être face au droit c'est considérer celui-ci comme extérieur à l'activité avec sa logique et son fonctionnement propre. Le droit peut aussi être considéré comme un jeu. C'est un instrument dont l'utilisation, qui dépend des ressources individuelles et collectives, permet aux acteurs d'atteindre leurs objectifs, leurs intérêts. Enfin, le droit peut être un obstacle, une contrainte dont les acteurs tentent de s'émanciper.

L'articulation de ces trois rapports au cours d'une même séquence d'action peut être analysée dans le cas du lot 5. Le droit s'impose lorsqu'il conditionne le lot 5 à la réalisation du marché public. Il devient une ressource lorsque plusieurs possibilités sont identifiées. Il est un obstacle lorsqu'il ne permet pas de négocier le marché au moment où Marie le souhaite. L'articulation de ces rapports au cours de l'activité est la conséquence de la construction partagée des significations de la place du droit pour les personnes impliquées (Silbey, 2018). Les échanges qui suivent illustrent l'agentivité du droit comme des techniques juridiques qui s'imposent autant qu'elles sont constitutives du milieu dans lequel elles sont réalisées.

Une semaine après les e-mails d'Inès (M1 à M4), Marie organise une réunion avec sa directrice, Mme Épine, et sa cheffe de service, Thérèse (R2). Nous sommes dans le bureau de la directrice, une table de réunion et plusieurs chaises accueillent tout le monde. L'objet de celle-ci est de « répartir les lots entre les candidats » et de « trancher sur nos options »

pour le lot 5 (déclarer sans suite ou d'assurer son exécution). Les débats ne reposent pas sur les versions écrites des offres ou du RAO (qui sont absentes), mais sur la mémoire que les personnes présentes en ont. Dès le début de la réunion, Thérèse m'interpelle :

Thérèse : « ils nous emmerdent tes collègues, ce n'est jamais simple !

Moi, *tout en rigolant* : elles sont connues pour ça.

Mme Épine : Laisse le tranquille, il n'a rien à voir là-dedans, il est là pour les gâteaux. Aller on commence. »<sup>1</sup>

(Réunion interne de la direction de la Jeunesse, été 2019)

Mme Épine pose le cadre : le service Europe « me met la pression » pour savoir quand le marché va être attribué. La temporalité de l'IEJ fait qu'il y a des chances pour que le marché se déroule en dehors des délais, ce qui aura pour conséquence un non-remboursement du coût de l'opération. Elle donne la parole à Marie qui résume l'ensemble des offres : « elles sont toutes en-dessous de nos attentes ». Elles proposent « un mauvais accompagnement au cours du service civique et surtout dans le projet professionnel ». Sa directrice conclue :

« Cela fait deux ans qu'on essaye de passer ce marché. Deux ans qu'on perd de l'argent et qu'on ne le met pas dans d'autres actions et subventions<sup>2</sup>. On doit réaliser le marché, la question c'est le lot 1 où il y a deux candidats. On doit voir par rapport à notre expérience »

(Réunion interne de la direction de la Jeunesse, été 2019)

Sur le lot 1 deux candidats sont présents : SoliVille et C'possible. L'un comme l'autre ont également candidaté sur deux autres lots où ils sont les seuls à proposer une offre. SoliVille a une mauvaise réputation dans la direction, mais il a de l'expérience en tant qu'ancien attributaire du marché, contrairement à C'possible dont c'est la première candidature. Thérèse souligne que pour ce candidat « il est impossible de lui donner deux lots c'est trop risqué. Ils n'ont jamais fait de marchés ». Marie argumente que « leur offre est meilleure après la négociation » et qu'au-delà de « leur double discours, entre des engagements clairs et des propositions conditionnelles »<sup>3</sup> cela peut aussi « envoyer un

---

<sup>1</sup> L'écrit donne une forme plus agressive aux propos de Thérèse. C'est une personne plutôt franche, tout comme Mme Épine. L'ambiance de la direction de la Jeunesse est assez unique par rapports aux autres services où j'ai pu participer aux réunions. Mme Épine a précisé lors de notre entretien, qu'elle et son adjointe ont « un fort caractère ». Tout au long de la réunion, l'une et l'autre crient, sans être agressives. En comparaison, Marie, la principale concernée, a une voix discrète et prend peu la parole. Pour autant, les personnes peuvent s'exprimer de manière relativement libre.

<sup>2</sup> Cf. chapitre 3.

<sup>3</sup> Cf. les débats du chapitre 3 par rapport au temps utilisé dans l'écriture des offres et dans les réponses lors de la négociation. Dans les appels à projets le conditionnel est d'usage, alors que pour les marchés publics les offres sont écrites au présent ou au futur.

message aux autres pour dire qu'on ne leur fait plus confiance ». Au bout d'une heure de réunion, qui se déroule en fin de journée, la directrice met fin aux discussions :

« J'ai besoin d'une ligne directrice pour écrire le RAO. Qui on privilégie et qui on écarte. Quand il y a trop de subjectif, il faut revenir à l'offre, objectiver les analyses pour dépasser les débats. »

(Réunion interne de la direction de la Jeunesse, été 2019)

Face aux débats qui reposent sur l'expérience de chacune dans leurs relations passées avec les candidats, la directrice propose un retour à l'écrit. Elle suggère que chacune y réfléchisse pendant le week-end et de se retrouver lundi matin. Au final, lors de cette réunion, le lot 5 n'a pas été abordé. Le lundi matin, la directrice de la Jeunesse revient sur l'objet du marché, la manière dont il a été écrit et la place de celui-ci dans les « engagements politiques » de l'organisation.

Mme Epine précise que : « notre marché c'est l'insertion professionnelle ». Elle continue en insistant sur le fait que « l'objectif du marché c'est l'élaboration d'un projet professionnel ». Thérèse et Marie sont d'accord. Cette dernière intervient en soulignant que « le service civique est central pour l'insertion professionnelle »<sup>1</sup>, mais que le recours « aux marchés n'est peut-être pas adapté ». Sa directrice hésite, « c'est trop tard maintenant, sauf si on annule pour intérêt général ? ». Thérèse réagit « on ne peut pas ! On n'a pas le temps de tout refaire avec l'IEJ ». Mme Epine concède d'un signe de tête et ajoute :

« Ne pas y aller ça impacte le remboursement et les futurs candidats. Il faut penser aux prochaines opérations et aux jeunes. On a des engagements politiques, on a demandé à changer le budget et en plus c'est une politique du Président, on ne peut pas ne pas le faire. ».

(Réunion interne de la direction de la Jeunesse, été 2019)

Marie rappelle qu'il est toujours possible de « faire une dernière négociation », d'autant plus que les offres sont élevées, « pour le lot 5, plus de 22 % c'est trop ». La conclusion de la réunion va dans ce sens. Plus tard dans la journée, Marie envoie un e-mail (M5) à Allison et Inès. Elle mentionne une autre réunion, où je n'ai pas été convié, avec l' élu en charge de l'éducation et la citoyenneté au Département<sup>2</sup>. Elle récapitule, dans un fichier Word, les deux possibilités pour « confirmer que j'ai tout compris... ». Elle prévient qu'après un « point »

---

<sup>1</sup> Marie fait référence aux résultats des évolutions nationales et départementales sur les « sorties positives » des jeunes NEET après un service civique.

<sup>2</sup> Les élu-es du Département sont référents de certaines directions (cf. chapitre 5).

avec ses responsables, « nous partons plutôt sur la possibilité 1 avec un deuxième round pour les candidats du lot 1 et 4 ».

Dans son document, la cheffe de projet détermine deux « possibilités » qui reprennent les échanges oraux et écrits qu'elle a pu avoir ses dernières semaines. Dans la première possibilité (cf. figure n°4-9) le « lot 5 est déclaré inacceptable », ce qui permet « d'entamer une procédure négociée ». Marie précise les conditions du recours à ce choix, « une réactivité de part et d'autre », et le décalage de la CAO en septembre et non en juillet comme prévu.

Figure n°4-10 : Possibilité n°1 pour l'avenir du lot 5 : une offre inacceptable

Possibilité 1 :
Au regard de l'offre technique insuffisante et du prix élevé, l'offre relative au lot 5 est déclaré inacceptable. Cela permet d'entamer une procédure négociée avec le candidat, ici [Infojeunes].
Sur les lots 1 à 4, là aussi 2 possibilités :
① Notification avec les offres actuelles <u>ou</u>
② Organisation d'un 2 <sup>ème</sup> round sur la partie qui est insuffisante, celle relative à l'accompagnement à l'élaboration de projet.
Avantage : s'il y a une réactivité de part et d'autre, la prestation possibilité de commencer en octobre
Inconvénients : le passage en CAO en septembre le délai très court pour les prestataires pour leur recrutement

Source : extrait de document interne, pièce jointe d'e-mail.

La deuxième possibilité (cf. figure n°4-10) est de « déclarer tous les lots sans suite et repartir sur un nouveau marché. », de le diviser en deux marchés distincts « (donc 2 CCTP, 2 RAO...) ». Marie liste les améliorations à faire sur le marché : focaliser l'objet sur la coordination de « 4 actions d'insertion et non de service civique », pour élargir à d'autres structures. Le calendrier de démarrage décale au 1<sup>er</sup> avril 2020 l'opération. « Cependant le risque de déperdition au cours de la période estivale est très important et l'élaboration des parcours ne coïncideront pas avec les entrées en formation » qui se font en septembre. Ce qui « augmente la non-effectivité de l'entrée en formation et donc le risque de rupture de parcours pour ce public ». Avec cette solution le marché début le 1<sup>er</sup> janvier 2021, soit un an plus tard.

*Figure n°4-11: Possibilité n°2 pour l'avenir du lot 5 : décaler d'un an l'exécution du marché*

<p>Possibilité 2 :</p> <p>Déclarer tous les lots sans suite et repartir sur un nouveau marché.</p> <p>Sur le nouveau marché, il s'agira alors :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ De retravailler plus spécifiquement les questions relatives à l'accompagnement à l'élaboration de projet et mettre en exergue l'importance de la dimension insertion du marché.</li><li>✓ De procéder dans le cadre d'un même marché à 2 publicités différentes (donc 2 CCTP, 2 RAO...) afin de permettre à d'autres structures de se positionner sur l'offre de coordination car ce qui est recherché c'est de coordonner 4 actions d'insertion et non 4 actions de service civiques. Il pourra être mis en avant la dimension insertion dans l'intitulé du marché. De la sorte, les structures susceptibles de répondre sera élargie.</li></ul> <p>Choix des procédures de marché public : elles seront les mêmes que celle précédemment utilisées</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Les lots 1 à 4 peuvent être reconduites dans le cadre d'un MAPA. Les négociations sont possibles.</li><li>✓ Le lot 5 est de par sa nature dans le cadre d'un appel d'offre (donc pas de négociation possible). La prestation n'est pas suffisamment complexe pour être dans le cadre d'une procédure négociée.</li></ul> <p>Calendrier de démarrage de l'opération en 2020.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Au plus tôt, il pourrait y avoir un démarrage au 1<sup>er</sup> avril 2020 avec une diffusion le 1<sup>er</sup> janvier. Cependant le risque de déperdition au cours de la période estivale est très important et l'élaboration des parcours ne coïncideront pas avec les entrées en formation, qui traditionnellement se font en septembre. Ce dernier point risque d'augmenter la non effectivité de l'entrée en formation et donc le risque de rupture de parcours pour ce public</li><li>✓ Démarrage idéal : septembre –octobre 2020 avec une diffusion début janvier pour anticiper la période de négociation.</li></ul>
--

*Source : extrait document interne, pièce jointe d'e-mail.*

Dans la première possibilité, la déclaration sans suite repose sur la « réactivité » des candidats, mais aussi des membres de la collectivité dans l'analyse des offres et l'envoi des courriers. Allison précisera dans sa réponse que « avant de négocier avec le lot 5, il y a une procédure » qui consiste la rédaction d'un « un arrêté d'infirmité » qui est doit être signé et envoyé aux candidats. Ensuite, une « invitation à remettre de nouvelles offres » est communiquée par la plateforme à Infojeunes. Dès que « la nouvelle offre sera déposée, on pourra faire la négociation ». Dans la seconde possibilité, Marie, à l'instar d'Inès dans son dernier e-mail, souligne que « le lot 5 est *de par sa nature* dans le cadre d'un appel d'offres » (je souligne) et qu'il ne peut faire l'objet d'une négociation. Contrairement au « MAPA [où] les négociations sont possibles ».

La possibilité 2 est, d'un point de vue purement juridique, autant envisageable que la première. Elle n'a pourtant pas la même valeur lorsqu'elle est mise en relation avec les opérations qu'elle implique pour les membres de la direction de la Jeunesse : un décalage du calendrier, la réputation du Département avec le milieu associatif, les engagements budgétaires de la directrice auprès des élu·es, et la réalisation effective d'une politique publique d'insertion au profit des jeunes. Cependant, pour Marie c'est un risque : celui de

ne pas voir le lot attribué et devoir accepter la charge de la coordination du marché public. Cette préoccupation n'apparaît pas dans les derniers échanges d'e-mails où sont abordés les enjeux budgétaires et la réalisation de la prestation. Lors du passage en CAO<sup>1</sup>, la directrice de la Jeunesse présente que quatre lots aux élu·es présent·es. Le lot 5 ne sera pas attribué et c'est Marie qui devra assurer la coordination.

## Conclusion du chapitre 4

Si le choix de recourir à un marché public a été motivé par la volonté de « sécuriser » la dépense (cf. chapitre 3), cet objectif n'est pas intrinsèque au dispositif des marchés publics. Il relève d'un ensemble d'opérations dirigées vers les documents (l'écriture et la lecture), des relations passées avec les candidats (l'expérience de la cheffe de projet) et les modalités de coopération avec les membres du SCP (disponibilité, réponses aux e-mails, explication orale lors d'une réunion). Rédiger un marché public se comprend ici comme la production d'une réalité documentaire, un document dont le sens est stabilisé, qui va s'imposer par la suite, notamment lors de l'analyse des offres et l'attribution.

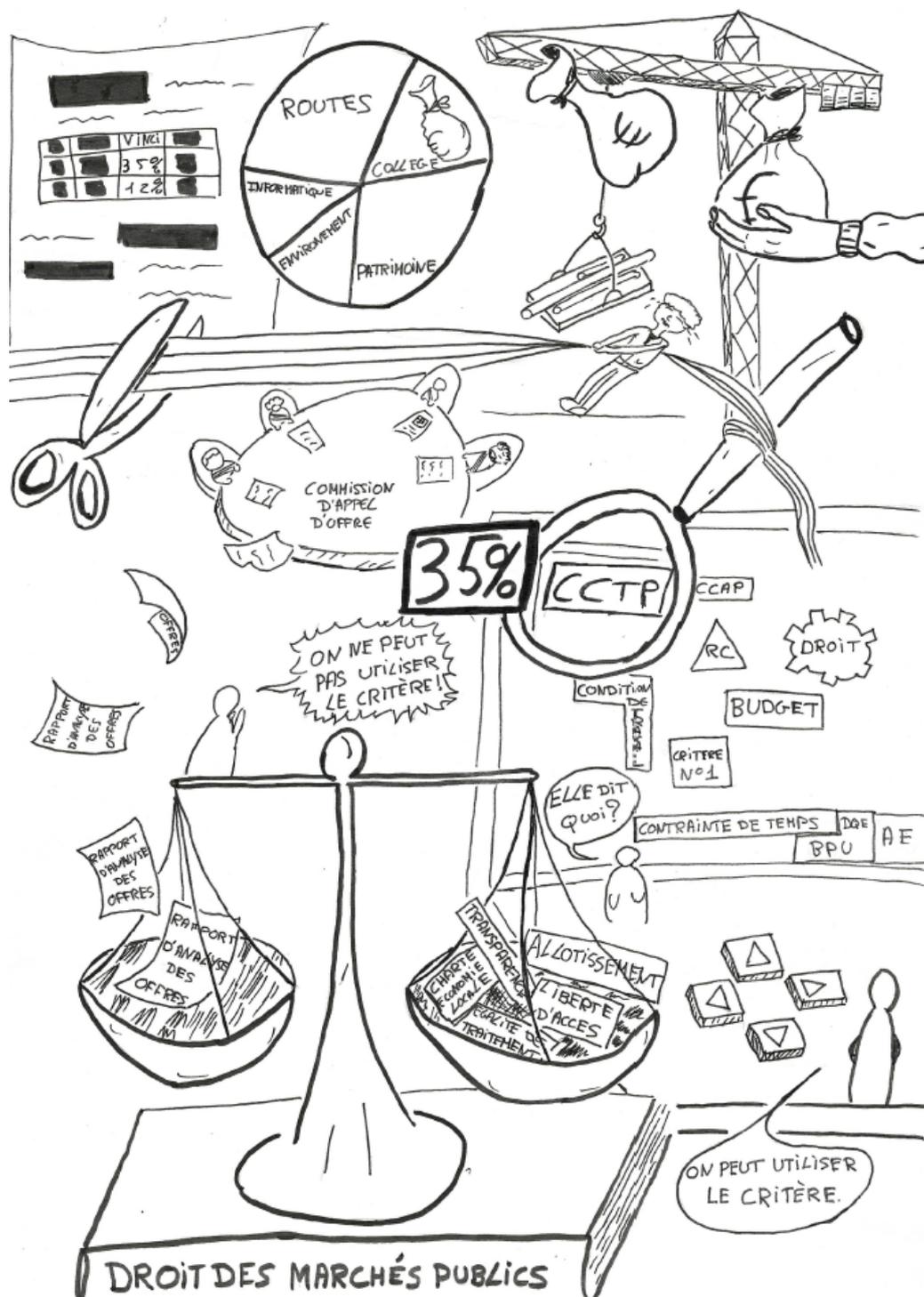
Les actrices sont immergées dans un milieu où des techniques juridiques déterminent les séquences d'action possibles. Pour autant, elles s'imposent comme des choix dans la mesure où elles sont explicitées comme telles. Pour cela, l'expertise des intermédiaires du droit permet d'identifier, au fil de l'activité, certaines techniques plutôt que d'autres, et de les traduire aux membres de l'organisation en des opérations spécifiques. Un marché public est alors une relation construite et stabilisée par l'intermédiaire d'un ensemble d'opérations techniques spécifiques à un raisonnement juridique qui s'inscrivent dans la division du travail au sein de la collectivité.

Les rapports des personnes impliquées à cette légalité peuvent être considérés ici comme des rapports à la matérialité et aux modes de problématisation des faits. L'étude, dans le chapitre suivant, de la diffusion d'une nouvelle attente normative, la politique achat, montre que ces rapports à la légalité varient entre les instances et au cours d'une même situation. Ils ne sont pas neutres pour les personnes qui les utilisent, les apprennent ou les subissent.

---

<sup>1</sup> Mes autres engagements sur d'autres terrains et missions auprès du SCP, ainsi que la rapidité des réunions et des négociations qui ont suivi le choix de la déclaration ne m'ont pas permis d'y participer. Cependant, je recevais, pendant l'enquête, l'ensemble des ordres du jour des dossiers soumis à la CAO.

# Chapitre 5 : La politique achat, une nouvelle attente normative ? L'argent public, le territoire et les élu·es



Source : Thomas Forte – dans le cadre de l'atelier « C'est pas très Académique » du CED

L'attribution d'un marché dépend, pour les plus importants financièrement, de la signature des élus<sup>1</sup> membres de la Commission d'appel d'offres (CAO). Par ailleurs, au-delà de la CAO, les élus attachent, par leurs interventions publiques et lors de réunions des objectifs spécifiques aux marchés publics. Ce que les membres de la collectivité appellent des « commandes politiques », comme cibler les entreprises du territoire afin de favoriser leur développement économique ou favoriser un secteur d'activité plutôt qu'un autre, comme l'intégration du bois dans la construction. L'articulation de ces « commandes » avec le dispositif des marchés publics est assurée par les acheteurs publics. Ces derniers sont en interfaces entre le territoire et la collectivité afin d'atteindre les objectifs de la « politique achat ». Pour mieux comprendre comment l'attente normative de la politique achat s'inscrit dans l'activité de production d'un marché public, il faut faire la distinction entre une commande politique, l'achat public et la politique achat.

La commande politique consiste à attacher à l'activité des finalités spécifiques que les élus énoncent. L'achat public est un moyen d'atteindre ces commandes politiques grâce au recours à un dispositif (les marchés publics) et d'un groupe particulier (les acheteurs). La politique achat correspond à l'adéquation de l'achat public et de la commande politique. L'attente normative de la politique achat ainsi diffusée au sein de la collectivité est promue, depuis 2014, comme une nouvelle manière de rédiger les marchés publics, par rapport à la sécurité juridique et l'opérationnalité. Un *bon* marché public est celui qui met au centre de l'activité les préoccupations des acteurs économiques et qui répond aux indicateurs de performance qui mesurent l'évolution des commandes politiques. La politique achat peut être comprise comme le résultat d'un travail politique (Smith, 2019) qui consiste à problématiser l'activité de production et légitimer certains choix au prisme des commandes politiques. Ce sont les pratiques qu'implique cette politique achat que j'étudie, et non les effets réels de celle-ci, qui sont relativement impossibles à mesurer. Il faudrait les isoler par rapport à l'ensemble des politiques publiques en faveur de l'économie (Lestienne et Marlier, 1980).

Au-delà de questions sur la plateforme numérique, les interactions entre les membres de la collectivité et les opérateurs privés sont régulières : *sourcing*, salons professionnels,

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où ce sont surtout des hommes, j'utilise le masculin pour faire référence aux membres de la CAO.

réunions publiques, échanges téléphoniques ou d'e-mails. La variété de ces espaces d'échanges et leurs fréquences rend difficile pour la personne extérieure à leur bureau ce que les acheteurs doivent réellement faire afin d'identifier dans la somme d'informations, celles considérées comme utiles à leur activité et plus généralement à la politique achat. Par ailleurs, la place des élus dans différentes instances où les marchés publics de la collectivité sont abordés leur permet de réaliser et suivre les effets de ce travail politique.

Ainsi, dans un premier temps je montre la place des acheteurs publics dans la définition et la diffusion de pratiques dites « d'achat public » (1.). Elles reposent sur l'appropriation des théories économiques qui défendent la place nécessaire des acteurs économiques dans la production des marchés publics. La création du bureau des acheteurs en 2015 est accompagnée d'une nouvelle instance où interviennent les élus : le « Comité de pilotage achat » (Copil). Dans un second temps j'étudie le travail politique lors de ces deux moments : en amont (Copil) et en fin du processus de production (CAO). Ils permettent aux élus d'intervenir dans les pratiques de rédaction des directions opérationnelles et de suivre les évolutions de la politique achat (2.).

Les relations entre les élus, les acheteurs, les services internes de la collectivité et les acteurs économiques ne sont pas caractérisées par une coopération de tout instant, mais par l'actualisation régulière de la faisabilité de la politique achat. Cette « coopération fragmentaire » (Douillet et de Maillard, 2008, p. 796) repose notamment sur la capacité de ces personnes à définir ses modalités d'intervention dans l'activité et à accéder à des ressources afin de garantir l'orientation de ce travail politique.

## **1. Les savoirs économiques comme mode de coordination : les acheteurs**

Les guides, les directives, la littérature professionnelle et les réglementations nationales successives, mais aussi les formations dispensées par les acheteurs, participent à la performativité de la politique achat. La notion de « performativité » renvoie ici aux approches de l'anthropologie des savoirs qui étudient les manières dont l'économie s'incarne dans l'activité (Callon et Muniesa, 2013). Plus spécifiquement comment certains principes, tels que la concurrence, la performance et la compétitivité, démontrent leur pertinence empirique et transforment les pratiques des personnes au sein d'un dispositif. En étudiant

l'activité des acheteurs du conseil Départemental, je montre que la diffusion de ces principes économiques repose sur l'enrôlement des chefs de projet à l'achat public (1.1.). Cela passe par une banalisation des savoirs économiques, comme allant de soi, et par son opposition au droit, qui apparaît comme une contrainte extérieure qui s'impose au bon déroulement de l'achat. Par ailleurs, les acheteurs ont un double travail de représentation (1.2.). Ils sont en interface entre le Département et le territoire. Ils orientent leur activité en fonction des commandes politiques des élus, et des préoccupations des acteurs économiques.

### **1.1. La performativité relative de l'achat public**

Depuis les années 2000, que ça soit dans les directives et dans la littérature sur les marchés publics, « l'achat public » fait référence à de nouvelles manières de produire un marché public (Viau, 2003; Le Velly, 2022). Ce terme ne qualifie pas *un tournant* dans les manières de produire ou de considérer les marchés publics au prisme des théories économiques, mais une réaffirmation de ces savoirs sur lesquels ce dispositif s'est toujours reposé. L'achat public est une traduction des pratiques issues de l'achat du secteur privé au sein du processus de production des marchés publics qui s'articulent autour de la gestion des relations avec les fournisseurs et la compétition des organisations publiques entre elles afin de dépenser l'argent public selon des critères de performance.

Au conseil Départemental, l'achat public s'incarne par le recrutement et la création du bureau des acheteurs (1.1.1.), qui dispose de la licence et du mandat d'exercer l'achat public au sein de la collectivité. Par ailleurs, à cette période le Département adopte la Charte du développement économique du territoire qui attache des commandes politiques à l'activité de production (1.1.2.). Enfin, l'adhésion aux pratiques d'achat, qui concerne principalement les chefs de projet, se traduit par deux registres de discours (1.1.3.). Le premier consiste à se distinguer des conseillères et des rédactrices, dont le travail de rédaction est considéré comme technique, lourd et procédurier. Le second registre fait référence à l'achat public par des formules qui le banalisent, voire le naturalisent, comme « le bon sens paysan » ou « agir en bon père de famille ».

### 1.1.1. Une réaffirmation des principes économiques de l'achat public

Les termes de « marché public » et « achat public » sont utilisés pour faire référence au même dispositif de dépense qui consiste à mettre en concurrence des acteurs économiques par l'intermédiaire de critères de sélection en fonction d'un besoin spécifique. L'analyse du répertoire normatif des marchés publics montre que l'« achat public » représente 25 % du contenu de la veille juridique, le cadre juridique, le « marché public », 27 % (figure n°2-2, p. 127 tableau n°2-4, p. 150 du chapitre 2). Ces deux termes sont présents dans les directives européennes qui harmonisent la réglementation des marchés publics sur le territoire de la Communauté européenne<sup>1</sup>. Elles distinguent progressivement le dispositif (le marché public), de l'acte (l'achat) et, à partir des directives de 2004, la personne qui réalise l'action (l'acheteur public). Les considérants de ces directives s'inscrivent dans la construction d'un marché économique européen, dont les marchés publics sont un dispositif pour le réaliser :

« Considérant qu'il importe d'arrêter les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 ; que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée ; considérant que *ces objectifs exigent la coordination des procédures de passation des marchés publics de services* »  
(Considérant n°2 et n°3 de la directive n°92/50/CEE du 18 juin 1992, je souligne)

« Les spécifications techniques établies par les *acheteurs publics* devraient permettre l'ouverture des *marchés publics* à la concurrence. »  
(Considérant n°29 de la directive n°2004/18/CE du 31 mars 2004, je souligne)

Les directives européennes étendent le cadre juridique des marchés publics sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, dont certains pays, comme la France, les intégraient déjà dans leurs législations (Terrasse, 1992). Le marché économique unique de l'Europe n'échappe pas aux acteurs publics qui doivent ouvrir leurs procédures à l'ensemble des acteurs économiques européens, ce qui favorise la concurrence entre les organisations publiques et l'externalisation de leur fonctionnement vers les acteurs économiques (Linditch, 2002). Or, la place de la concurrence, comme modalité d'allocation de l'argent public,

---

<sup>1</sup> Cela concerne trois directives qui structurent par la suite ce qui est appelé le Code des marchés publics : les directives relatives aux services (directive n°92/50/CEE du 18 juin 1992, dite « directive services »), aux fournitures (directive n°93/36/CEE du 14 juin 1993), et aux travaux dans les secteurs dits « classiques » (directive n°93/37/CEE du 14 juin 1993), et aux marchés dans les secteurs dits « spéciaux » (directive n°93/38/CEE du 14 juin 1993).

n'émerge pas dans les débats avec les directives européennes. Les obligations de concurrence et de publicité des marchés publics de l'État et des collectivités sont formalisées dans une ordonnance de 1835, elles « constituent les deux faces d'un même principe d'achat dont la légitimité est progressivement reconnue par le monde politique » (Lemesle, 2010, p. 20). Ainsi, le recours à la concurrence<sup>1</sup> relève d'un mouvement plus large de diffusion des savoirs issus de la science économique au sein du secteur public, notamment dans les finances publiques (Eyraud, 2013; Bezes, 2013).

Les pratiques d'achat sont inhérentes aux marchés publics. Ce faisant, elles relèvent moins d'une profession spécifique, les acheteurs, que des pratiques tournées vers une finalité, ce qui est appelé la « politique achat ». Ainsi, avant la création du bureau des acheteurs au SCP, en 2014, trois notes internes du service font références à l'achat public. Celle de 2006 indique que le nouveau Code permet de recourir à des critères de développement durable dans l'évaluation des candidats. Cela implique d'identifier les besoins qui pourraient être concernés et de définir ces critères d'évaluation. Dans la continuité, en 2009, une note informe les directions opérationnelles de la désignation d'Émeric comme référent au SCP sur les questions de développement durable. En 2008, le SCP demande l'autorisation au DGS de participer à un concours afin de remporter le « trophée développement durable », organisé par *Le Moniteur*. À cette période, l'achat relève exclusivement du développement durable. Au fil des années, de nouvelles personnes sont recrutées pour constituer le bureau des acheteurs et l'achat s'étend à la « performance » économique des marchés publics.

De sa création jusqu'à la fin de l'enquête (2021), cinq personnes ont été recrutées. Trois d'entre elles sont titulaires de la fonction publique. Émeric est un des premiers acheteurs du SCP (depuis 2010). Daniel, ancien conseiller, demande d'être muté au sein du bureau des acheteurs, il y reste de 2015 à 2019. Il quitte le bureau pour un poste de conseiller au sein de la Métropole. Kyle, responsable du bureau depuis 2019, vient d'un établissement public militaire. Deux autres personnes sont recrutées en CDD et ont suivi des formations au sein d'écoles de management et de commerce. Léa est recrutée en CDD (2017-2018) et prend ce poste à la suite d'une formation en achat. Lionel intègre le bureau des acheteurs en 2015

---

<sup>1</sup> Cette concurrence n'est pas spécifique aux marchés publics, elle s'applique également, par exemple, aux subventions (cf. chapitre 3).

pour des raisons personnelles, après plusieurs années dans un grand groupe privé pharmaceutique. Il participe, avec Émeric, à la création du bureau.

Lorsque celui-ci est constitué, la politique achat ne se limite plus au développement durable. Elle s'étend à une double performance économique, « faire du fric » et « soutenir le bassin économique local », comme l'explique Lionel lorsqu'il présente le bureau achat à Paul lors d'un audit interne sur les relations avec les directions de travaux.

« J'ai rejoint Émeric qui était acheteur et on a formé la cellule achat début 2015. Pourquoi ? Parce qu'il y avait une volonté de rechercher une performance économique.

On a créé une fonction achat pour produire des économies, pour acheter mieux. On nous a ajouté autre chose que la performance économique, plutôt une autre définition de la performance économique qui était le soutien à l'économie locale. Donc on a monté un projet SBA, *small business act*, qui est la charte de développement économique, pour promouvoir les marchés publics auprès des TPE-PME afin de soutenir le bassin économique local.

Nous voilà avec deux objectifs : un de performance économique, faire du fric, et l'autre, permettre aux petites entreprises de répondre à une commande politique. » (Réunion audit, présentation du bureau des acheteurs par Lionel, 2018)

Lionel n'a pas de fonction formelle de responsable de bureau, mais il représente, en pratique, les acheteurs au sein et à l'extérieur de l'organisation. Il incarne, d'une certaine manière, l'achat au sein de la collectivité. Par exemple, lors d'une réunion avec un attributaire qui rencontre des difficultés à répondre aux exigences d'un marché, un représentant de l'entreprise demande, alors qu'il est assis en face de Daniel, « il n'y a pas d'acheteur ? », « si c'est moi, je remplace le chef [i.e. Lionel] » répond Daniel. La même scène se déroule dans une réunion de service où Émeric lève les yeux au ciel en me regardant lorsque la cheffe de service adjointe du SCP souligne que « c'est dommage qu'il n'y ait pas d'acheteurs présents ». Au cours de sa présentation à Paul, Lionel utilise le « on » pour faire autant référence aux personnes qui lui ont attribué le mandat de la performance économique, les élus, et le bureau dans lequel il travaille, ses collègues.

La transversalité de ces objectifs et l'expertise des acheteurs pour les atteindre s'incarnent dans les formules que Lionel emploie régulièrement, lors de conversations ou de réunions, pour présenter l'achat public au sein du Département : « l'achat est l'affaire de tous », « on est comme du sucre dans du café », « il faut avoir la tête dans les nuages et les pieds sur terre ». Chacune de ces expressions mêle les acheteurs (« l'achat », « le sucre », « les pieds sur terre ») et l'organisation dans laquelle ils réalisent leur activité (« tous », « le café », « la

tête dans les nuages »). Elles insistent sur la nécessité de l'adhésion des membres de l'organisation à des pratiques d'achat efficaces qui répondent à une stratégie, la politique achat. La première formule implique que pour réussir à atteindre ces finalités, il est nécessaire que tous les membres de l'organisation y adhèrent. La seconde fait référence au fait que l'achat doit se diluer dans le processus de production sans l'impacter, l'alourdir. Enfin, les acheteurs sont des outils au service d'une stratégie plus générale, organisationnelle, qui a une vision sur l'avenir (« la tête dans les nuages »)<sup>1</sup>. « Je ne suis qu'un instrument » précise Lionel lors d'une autre réunion.

Ainsi, les acheteurs « portent », comme ils le disent souvent, l'achat public. Au sein de la collectivité, un document formalise la politique achat, une charte. Elle explicite les objectifs à atteindre, mais aussi les manières de les évaluer. Ces indicateurs ne sont pas spécifiques au Département, ils permettent de rendre commensurable son activité et de la comparer avec les autres organisations publiques émettrices de marchés publics.

### *1.1.2. La managérialisation du droit par la concurrence à l'achat et la performance*

Le guide de la Direction des achats de l'État précise que l'achat public a pour finalité : la recherche de gain économique, favoriser l'accès des TPE/PME à la commande publique, la performance environnementale, sociale et l'innovation<sup>2</sup>. L'attractivité et la performance des marchés publics de l'organisation sont donc au centre de l'activité des acheteurs. La première fait référence à ce qu'ils nomment la « concurrence à l'achat », c'est-à-dire la compétition entre les organisations publiques afin de capter et attirer les acteurs économiques sur leurs marchés publics respectifs. La performance est déterminée par ce qu'ils nomment la « politique achat », dont les objectifs sont affichés dans la Charte du développement économique territorial.

Elle spécifie que le Département s'engage à « développer des équipements au meilleur rapport qualité/ prix [...]. D'accroître encore davantage la contribution [du Département] à l'économie [territoriale] et son soutien aux entreprises » en favorisant les TPE/PME et le recours à l'allotissement. En outre, elle précise que « le dialogue est le fondement d'une relation gagnant-gagnant », pour lequel il est nécessaire de « développer les rencontres avec

---

<sup>1</sup> Pour cette expression, Lionel ajoute « Ça ne veut pas dire rêver », mais avoir une « stratégie » et être « pragmatique ».

<sup>2</sup> Cf. « Le guide de l'achat public. Le *sourcing* opérationnel », Direction des affaires juridiques, 2019.

les fournisseurs et leurs organisations professionnelles. [Les] informer en amont [...] de nos intentions de marchés ». La politique achat et la concurrence à l'achat sont interdépendantes. Pour pouvoir atteindre les objectifs de la première, il est nécessaire d'attirer les acteurs économiques afin qu'ils répondent aux marchés de la collectivité. Pour autant, les engagements de la Charte ne sont pas spécifiques à la collectivité, puisqu'ils reprennent les grandes lignes du cadre juridique des marchés publics.

L'allotissement est obligatoire depuis 2006. La possibilité de communiquer les intentions de marchés est prévu par le Code de 2006 et les directives européennes de 2014. Plusieurs articles du Code<sup>1</sup> mentionnent le choix de critères qui vise un « rapport qualité / prix ». Par ailleurs, le « dialogue » et les « rencontres » sont permis par le *sourcing*. Ce terme n'est pas présent dans les textes juridiques<sup>2</sup>, mais l'article 4 du décret de 2016 et R2111-1 du dernier Code en donne une définition : il permet à une organisation de s'informer, en amont de la publicité, sur les solutions proposées par des acteurs économiques par rapport à un besoin spécifique, afin, par exemple, de modifier son CCTP, la temporalité d'une publicité, informer de ses exigences.

Cette Charte de développement économique est accompagnée d'indicateurs. Lors de la conférence de lancement de la Charte en 2015, un conseiller départemental inaugure l'événement en précisant que l'allotissement, obligatoire depuis neuf ans, est « une révolution »<sup>3</sup> tant pour le Code que pour la collectivité. Par la suite des données statistiques – part de l'allotissement (65 %) et des TPE/PME (70 %) dans les marchés publics du département – sont communiquées. Enfin, les directeurs des trois directions de travaux présentent les publicités qui seront lancées au cours de l'année. Ce moment de communication politique permet au Département d'être visible sur le territoire. La Charte

---

<sup>1</sup> Cf. article 17 des Codes de 2006 et 2016 : « Des clauses incitatives peuvent être insérées dans les marchés aux fins d'améliorer les délais d'exécution, de rechercher une meilleure qualité des prestations et de réduire les coûts de production ». Ainsi que dans l'article R2152-7 de la codification de 2019 : « l'acheteur se fonde sur un ou plusieurs critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution qui peuvent être [...] La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal ».

<sup>2</sup> Les directives européennes de 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services mentionnent le terme de « dialogue technique » (considérant n°8). Dans la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics, le terme de « consultations préalables du marché » est utilisé (article 40).

<sup>3</sup> La conférence a été enregistrée par un membre du SCP, le fichier audio est présent sur l'intranet du service.

officialise publiquement les objectifs de la politique achat de la collectivité et les indicateurs qui vont permettre d'évaluer la performance de ses marchés publics, comme le taux d'allotissement et la part d'attributaire relevant de la catégorie « TPE-PME ».

Les acheteurs, et la politique achat formalisée par la Charte, participent à une forme de managérialisation du droit. Ils donnent une valeur économique, de performance et d'attractivité, au respect de la règle (Pélisse, 2011; Surubaru, 2019). La mesure de l'activité de la collectivité, à l'instar de nombreuses organisations publiques, s'opère sur ces données. Elles sont communiquées régulièrement lors d'événement public (salon professionnel, articles de presses, discours...) et leur évolution est soumise au regard des acteurs économiques. Ainsi, trois ans plus tard, lors d'une réunion avec des représentants d'une fédération professionnelle du bâtiment, ces derniers n'hésitent pas, par exemple, à interpeller un élu afin de faire valoir la Charte comme des engagements opposables : « les règles du jeu ont changé ? Est-ce que le Département s'engage toujours à soutenir les TPE/PME du territoire comme il l'a indiqué dans sa charte ? Parce que la Région, elle, nous ouvre les bras et tient ses promesses ! » (réunion sur les intentions d'achat du département, 2018).

La politique achat s'inscrit dans l'activité de production d'un marché public par l'intermédiaire d'« indicateurs prégnants » pour lesquels certains membres de l'organisation « vont s'en emparer, convaincre, trouver des alliés » afin que le raisonnement qu'ils portent « envahi[sse] progressivement les discours » (Boussard, 2001, p. 544). Ici, le fait que le dispositif des marchés publics participe au développement économique des entreprises du territoire. Ce faisant, la politique achat, comme attente normative, propose un rapport au droit qui ne se centre plus sur la sécurité juridique ou sur l'opérationnalité, mais sur des objectifs qui sont atteignables dans la mesure où les pratiques d'achat sont adoptées par les membres de la collectivité.

### *1.1.3. Banaliser l'achat : être un bon père de famille*

Les acheteurs soulignent régulièrement « la rigidité » des conseillères, qui font « aujourd'hui ce qu'elles ont fait hier parce qu'hier elles n'ont pas eu de contentieux » (conversation). Ils ironisent sur les règles de déontologie du règlement du SCP pour lesquelles il « faudrait prendre une semaine de congé pour les lire » ou, en formation, lorsqu'ils préviennent leurs collègues de ne pas s'inquiéter parce qu'il n'y aura pas « de diapos avec des extraits du Code ». Malgré cette mise à distance avec la règle juridique, le

droit encadre autant l'activité des acheteurs que celui des conseillères et des rédactrices (Bonnaud, 2005). Les procédures qui permettent les négociations et le *sourcing* sont inscrites dans le Code. Par ailleurs, la corruption, le favoritisme, la prise d'illégalité d'intérêt et la concussion<sup>1</sup> relèvent du droit pénal<sup>2</sup>. Lors de la même réunion que l'extrait précédent, Lionel déclare :

« Ce n'est pas péjoratif ce que je vais dire, mais on ne fait pas du tout les mêmes métiers. On ne travaille pas de la même façon, les mêmes profils, les mêmes objectifs, ils sont très procédures, séquences. Les gens pensent que l'achat c'est comme ça. Alors que nous on va se démerder pour trouver un truc, Macgyver de la procédure. On est centré sur le résultat final plutôt que sur la procédure. Bon après on n'est pas des voyous des marchés publics. »

(Réunion audit, présentation du bureau des acheteurs par Lionel, 2018)

Les acheteurs se saisissent du droit, « la procédure », comme d'un outil qu'il est possible d'utiliser, de modeler, selon des objectifs spécifiques, « le résultat final ». Ils restent pour autant dans le cadre des règles juridiques, « on n'est pas des voyous »<sup>3</sup>. Ce faisant, le rapport aux droits des acheteurs est caractérisé par celui du « risque », qui consiste à déterminer des pratiques en fonction d'objectifs à atteindre et d'un cadre juridique avec lequel il est possible d'avoir une « liberté d'action », comme l'explique Lionel lors d'une formation sur le *sourcing*.

« La formation a pour objectif de mener des opérations de *sourcing* en toute sécurité juridique. Dans le privé c'est *no limit*, je pourrais dire qu'il n'y a pas de règle. Dans le public, il y a des limites. La situation est la suivante : vous gérez des marchés, certains vont au-delà des limites et d'autres s'arrêtent alors qu'ils pourraient aller plus loin. On va calibrer votre liberté d'action dans le *sourcing*. »

Afin de s'émanciper d'un rapport rigide au droit, attaché aux rédactrices et conseillères, au profit de l'articulation d'une « liberté d'action » avec les objectifs de l'organisation et le cadre juridique, l'achat public est présenté comme un ensemble de pratiques ordinaires, banales. Les formations sont des moments privilégiés où ces pratiques, comme la

---

<sup>1</sup> Un manque au devoir de probité qui consiste à recevoir ou accepter, dans la gestion des deniers publics, une situation qui rentre en violation avec le droit.

<sup>2</sup> Cf. Article 432-10 à l'article 432-14 du Code pénal.

<sup>3</sup> Effectivement au cours de l'enquête je n'ai pas été témoin d'actions qui pourraient relever de la corruption ou de favoritisme. En revanche, lors d'un entretien avec une cheffe d'entreprise de conseil en marché public, cette dernière a conditionné l'accès à son réseau par le fait que je lui fournisse des informations sur la collectivité (contacts importants dans l'organisation, les marchés qui sont en préparation, les problèmes rencontrés par la collectivité...). Après que je l'ai informé de cette situation, j'ai suivi le conseil de Lionel de ne plus la rencontrer.

négociation et le *sourcing*, sont décrites comme allant de soi. Début 2019, deux formations à destination des chefs de projet, de deux demi-journées chacune (environ trois heures), sont réalisées par les acheteurs : une sur la négociation (Lionel et Daniel) et une autre sur le *sourcing* (Lionel et Émeric).

Lors de la première, les sujets sont divisés entre les intervenants. Nolwenn, cheffe de service adjointe, intervient une dizaine de minutes pour rappeler le cadre juridique inhérente à la négociation et au *sourcing* (le Code de la commande publique et les risques pénaux). Après sa présentation, elle quitte la formation, et Lionel poursuit sur un questionnaire « le négociateur que vous êtes »<sup>1</sup>. La matinée se termine avec Daniel qui interroge, pendant trente minutes, les personnes présentes sur le type de procédure qui permettent de négocier. Lors de la seconde formation, Lionel anime également la majorité de la matinée, Émeric l'accompagne en recentrant les discussions sur les enjeux de développement durable. Les intervenants organisent leurs propos sur la place centrale de la négociation et du *sourcing* dans la vie quotidienne des chefs de projet présents.

Lionel : « Je vous invite à vous mettre dans la situation où vous cherchez un nouveau vélo. Vous faites comment ? »

Cheffe de projet : Je recherche sur internet, les vélos électriques, le prix, ce qui est intéressant pour mon besoin.

Chef de projet : Les forums pour voir ce que font les autres. Je cherche un moyen de transport adapté à mes capacités physiques.

Lionel : Voilà, vous avez fait du *sourcing*. J'ai un projet, celui de venir tous les jours à vélo. Le vélo que j'ai ne me convient pas, donc je veux le changer. Je cherche une solution sur le marché qui correspond à mon utilisation. C'est ce que vous faites dans votre vie, et bientôt au bureau. »

(Formation sur le *sourcing*, début 2019)

Lors de ces deux formations, les acheteurs vont souligner que « c'est intuitif, presque naturel, de négocier », puisque l'on « négocie partout, même à la maison, avec ses enfants ». Identifier son besoin et rechercher des solutions qui y correspondent relèvent d'une « attitude » d'un « bon chef de famille » ou du « bon sens paysan ». L'achat ne se limite pas à une posture innée, cela implique également de laisser une place déterminante aux acteurs

---

<sup>1</sup> C'est un questionnaire qui permet sur la base de vingt-quatre questions de constituer des « tendances personnelles » qui peuvent être : « Machiavel », « Joueur », « Enfant de chœur » et « Réaliste ». Je l'ai renseigné deux fois. La première j'ai obtenu le même total pour les quatre tendances, la seconde, en me mettant dans la « peau » d'un acheteur, le questionnaire m'a attribué le titre « Enfant de chœur ». Le « Réaliste » est le seul profil du *bon* acheteur. Il a « une force de caractère », « perce à jour les manipulations » et ses limites sont, en réalité, les autres personnes avec qui il travaille : « attitude peu répandue, il doit convaincre son propre camp et aider ses interlocuteurs », cf. annexe n°7 pour les caractéristiques de ces profils.

économiques dans les choix qui sont faits : « je cherche une solution sur le marché ». Cette analogie entre l'achat public et la consommation participe à en faire une caractéristique inhérente à l'action humaine, c'est « ce que vous faites dans votre vie ».

Ce faisant, acheter un vélo ou un collègue relève d'un même acte de consommation, celui d'une succession d' « arbitrages situés » par les personnes qui, en même temps, identifient des catégories de choix, des ressources et tranchent par un acte d'achat (Dubuisson-Quellier, 2006). Comme l'explique Lionel lors de la formation sur la négociation :

« Est-ce que quand j'envoie le DCE, quand je négocie, c'est le début de notre relation [i.e. avec les candidats] ? Non ! Et c'est quand même assez sournois cette notion d'avantager un acteur économique par rapport à un autre, notamment quand on vient du privé. On a tous rencontré ce cas où on a plus envie de travailler avec une entreprise qu'avec une autre. Pour des bonnes raisons : l'expérience, on sait qu'on peut dormir sur nos deux oreilles, il ne se trompe pas, quand il dit un truc il va le respecter, on peut s'arranger. Vous voyez les avantages ? Et pourtant ma bonne foi est là, je veux avoir les meilleures conditions pour le Département. Mais on donne un avantage économique. C'est compliqué. »

Les formations sont des moments d'apprentissage. Postuler que l'achat public, par exemple acheter un collègue, est identique à l'achat d'un vélo, d'une négociation avec nos enfants pour le temps devant la télévision, ou d'une décision rationnelle d'un « bon chef de famille », permet aux acheteurs d'insister sur la facilité de cet apprentissage. Le message peut se comprendre comme le suivant : puisque vous le faites déjà dans vos choix individuels, il suffit de le faire dans votre travail, « au bureau ». Comme l'a souligné Alina Surubaru, si la comparaison des pratiques de consommation avec l'achat public est difficile à tenir, elle permet de montrer comment « le caractère marchand d'une situation n'est jamais anodin, car il “travaille” les réseaux des relations personnelles et les croyances communes » (Surubaru 2022, p. 38). La distinction se trouve dans le fait que l'achat public, contrairement à l'achat chez le boulanger – exemple choisis par l'autrice – implique de multiples engagements tournés vers le maintien d'une relation, qui alterne confiance et mise à distance des personnes (Chantelat, 2002), avec sa formalisation dans des documents, le contrat<sup>1</sup>, qui lie des organisations et non des individus.

La traduction de ces relations en des engagements contractuels n'a rien de mécanique. Ce processus nécessite la recherche d'information, son agrégation dans des documents et la

---

<sup>1</sup> Pour rappel, certains documents du DCE sont considérés comme des engagements contractuels, cf. chapitre 1.

capacité de considérer l'information comme une opportunité pour la politique achat de la collectivité.

## **1.2. Le travail de médiation des acheteurs : la désingularisation des relations avec les opérateurs privés**

Sous le terme « achat » sont réunies deux pratiques spécifiques, le *sourcing* et la négociation. Ces pratiques d'achat inscrivent l'activité de production dans des relations personnalisées avec les acteurs économiques, et plus généralement avec le territoire où les marchés publics sont émis. Ces relations ne se limitent pas aux acheteurs, mais aux chefs de projet qui réalisent des *sourcings* et des négociations sans les acheteurs. Pour autant, la singularité de ces relations ne peut justifier l'attribution d'un marché public. Pour cela, les acheteurs participent à une désingularisation des relations avec les opérateurs privés afin d'organiser « le mieux possible la compétition entre fournisseurs » (Reverdy, 2009, p. 785). Cette désingularisation consiste à entretenir des interactions régulières avec des organisations afin d'identifier leurs préoccupations, pour ensuite les intégrer par des pratiques d'écriture qui participent et garantissent la mise en concurrence des candidats d'un marché public. Autrement dit, comment une information reçue lors d'un *sourcing* est traduit dans des pratiques d'écriture spécifiques afin de répondre au besoin de la collectivité.

Les acheteurs, contrairement aux autres membres du SCP, interviennent à l'extérieur de la collectivité afin de rencontrer les fédérations, d'autres organisations publiques et des acteurs économiques. Au vu de leur effectif et la taille du territoire départemental, l'extérieur est circonscrit à la Métropole où se situe le siège de la collectivité. Dans le même temps, ils participent à des réunions en interne, entre eux au sein de leur bureau ou avec généralement le personnel hiérarchique des directions de travaux (DGA, directeur·trice, adjoint·e). Les acheteurs sont dans une position d'interface avec le territoire et les « clients internes » : « on est un média entre les services départementaux et les acteurs économiques » m'explique un acheteur. Ce travail de médiation nécessite alors l'ouverture et le maintien de « zones d'intérêt mutuel », pour reprendre les mots de l'offre de service des acheteurs<sup>1</sup>, où des informations sont identifiées, accumulées, et transmises à différents publics (internes et externes à l'organisation).

---

<sup>1</sup> L'offre de service est un document interne écrit par les acheteurs qui synthétise leur rôle dans la collectivité.

Ce travail de médiation fait que l'emploi du temps des acheteurs est composé de réunions et de déplacements extérieurs (1.2.1.). Lors de ces moments, les acheteurs récoltent une somme d'information importante sur le fonctionnement des entreprises, le contexte économique d'un secteur, une innovation... (1.2.2.). C'est au cours de ces rencontres que les acheteurs peuvent déterminer la valeur de cette information pour l'activité de production des marchés publics. L'étude de cas d'une commande politique d'intégrer une essence de bois spécifique dans les marchés publics du Département illustre la place des acteurs économiques dans la désingularisation de ces relations (1.2.3.).

### *1.2.1. Des acheteurs tournés vers des « zones d'intérêts mutuels »*

Fin 2017, les acheteurs ont synthétisé en trois pages « l'offre de service », et l'ont divisée en trois parties : « la performance économique », « la création de valeur », « la commande politique ». Ce document de travail, qui sera envoyé à Morgane et Gaëlle, s'organise autour du raisonnement suivant : il est nécessaire de récolter des informations auprès des entreprises selon les besoins de la collectivité afin de les diffuser au sein de l'organisation par l'intermédiaire de pratiques d'achat et de mesurer les effets de ces pratiques selon des indicateurs de performance. Ainsi « être performant », c'est « répondre aux besoins de la collectivité en se demandant comment contribuer aux objectifs et attentes des « clients internes » ». L'offre de service positionne les acheteurs dans une relation d'interface afin de « créer des zones d'intérêt mutuels » dans lesquelles les acteurs économiques et les membres de la collectivité, les « clients internes », peuvent échanger. Ces « zones » peuvent autant être des « réseaux », des « salons professionnels », des « pratiques d'évaluations entre organisations » que créer des « trophées » pour stimuler, « challenger les entreprises sur une problématique réelle du Département » (extraits de l'offre de service des acheteurs, 2017). Pour cela, ils rencontrent régulièrement les acteurs économiques lors de *sourcing*, lisent la presse et les revues professionnelles auxquelles le département est abonné (Achat public, Décision achat), participent aux négociations et se tiennent informés de l'activité des autres organisations publiques.

Sur les cent vingt-quatre jours ouvrés de la période où je suis avec les acheteurs, j'ai participé à quatre-vingt-dix-sept moments où ils actualisent et stabilisent les informations qui constituent leur environnement interne (la collectivité) et externe (le territoire). Cinquante-trois (55 %) concernent une interaction avec un acteur économique en dehors

d'une procédure d'attribution d'un marché public (cf. tableau n°5-1). Au-delà de ces interventions extérieures, j'ai participé à trente-neuf réunions internes (40 %). Dans le cadre des procédures de marché public, j'étais présent à cinq négociations (5 %). Ces données sont à mettre en perspective par rapport à ma disponibilité, aux opportunités d'avoir accès à ces moments, comme les négociations où ma présence devait être autorisée par le chef de projet (ce qui était rare), et la durée de ces réunions (un salon peut durer deux jours, un *sourcing* une heure). Ainsi, les acheteurs ont intervenu, individuellement, plus ou moins fréquemment lors de négociations, de *sourcing* ou de réunions au sein de la collectivité. Le tableau 5-1 reflète davantage mon calendrier durant les six mois où j'étais dans leur bureau, plutôt que le calendrier type des acheteurs.

Tableau n°5-1: Synthèse des réunions suivies avec les acheteurs

Types	Rencontres avec des acteurs économiques			
Modalité	Invitation à des réunions	<i>Sourcing</i>	Salon professionnel	Total
Effectif	20	15	18	53
%	38	28	34	100
Part dans l'ensemble	55 %			
Types	Rencontres internes			
Modalité	Réunions de bureau	Copil	Formation	Total
Effectif	25	10	4	39
%	64	26	10	100
Part dans l'ensemble	40 %			

Source : Thomas Forte sur la base des données de terrain (calendrier, cahiers de terrain).

Lecture : Les acheteurs ont rencontré, sur la durée d'observation 53 rencontres avec des acteurs économiques, ce qui représente 55 % de l'ensemble des réunions sur cette période. 29 % de ces rencontres sont faites par l'intermédiaire d'un *sourcing*.

Les 5% qui n'apparaissent pas dans le tableau concernent 5 interventions dans une procédure (3 négociations et 2 dialogues compétitifs).

Cette synthèse de l'activité des acheteurs, qui concerne uniquement les moments où ils ne sont pas derrière leur bureau, montre sa dimension de représentation auprès de plusieurs publics. Vingt réunions (38 %) concernent des invitations que les acheteurs reçoivent, comme lorsque des élus rencontrent les fédérations, une conférence à laquelle

l'organisateur souhaite qu'une organisation publique intervienne ou une invitation de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) qui réunit régulièrement les organisations publiques émettrices de marché public. Dans le cas des *sourcings* (29 %) ce sont les acheteurs qui rencontrent les acteurs économiques, au sein de la collectivité ou à l'extérieur. Ils se déplacent aussi dans les rares salons professionnels organisés sur le territoire départemental (9 %). Dans le cadre des réunions internes à la collectivité, elles impliquent généralement uniquement les acheteurs, dans leur bureau (64 %). Elles sont soit prévues, par exemple pour un bilan trimestriel, soit spontanées, pour discuter d'une information, d'un sujet que les acheteurs souhaitent évoquer entre eux ou faire le point sur ce que font les uns et les autres. Ils participent aussi à l'organisation du Comité de pilotage achat (Copil), sans pour autant y être invité (26 %). Lors de ces réunions sont présents la hiérarchie du SCP, des directions des Collèges, des Bâtiments et des Routes. Ils interviennent très peu dans le cas de procédure de négociations (5 %), notamment parce qu'ils ne sont pas toujours informés de celles-ci et leur effectif limite leur disponibilité. Ce faisant, les négociations se font généralement sans leur présence.

Ainsi, les acheteurs circulent entre des espaces internes à la collectivité et d'autres externes. Dans les deux cas, ils représentent la politique achat de la collectivité. Ils peuvent parfois être interpellés par les acteurs économiques sur certains engagements non satisfaits ou sur des informations à propos d'un marché en particulier. À destination des membres de la collectivité, ils portent la parole des acteurs du territoire, d'un secteur d'activité et d'autres collectivités, comme la Métropole. L'articulation de ces espaces, dans lesquels les informations circulent, est essentiel afin d'assurer la « médiation » entre ces publics. Or, les acheteurs ont la sensation de ne plus être à leur place au sein du SCP, ce qui les a motivés à rédiger leur « offre de service ». D'un côté, ils interviennent régulièrement auprès des acteurs économiques, de l'autre, ils ont des difficultés à diffuser les informations captées et de modifier les pratiques des membres de l'organisation en conséquence.

Lionel, Daniel et Émeric s'expriment sur ce constat pendant l'entretien réalisé par Paul dans le cadre d'un audit interne<sup>1</sup>. Pour Lionel « le Département ne voit pas d'intérêt à travailler sur les achats » dans la mesure où son activité et celle de ses collègues est peu considérée dans le processus de production d'un marché public. Daniel insiste sur la

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 1 pour les évolutions organisationnelles du SCP.

communication interne et externe des actions des acheteurs, qui n'est pas à la hauteur il conclut qu'il « ne comprend pas comme tout ça tourne ». Selon lui, il devrait être plus nombreux « le fait de ne pas recruter quelqu'un après le départ [de l'acheteuse], c'est un message pour nous »<sup>1</sup>. Pour Émeric, les acheteurs n'ont pas leur place au SCP. Ils devraient plutôt être « rattachés au DGS » afin qu'ils puissent avoir un rôle dans les décisions qui sont prises en amont de la rédaction d'un marché public. Pour l'acheteur, la représentation de la collectivité a une place importante dans son activité. Le fait que les acheteurs n'ont pas de réels effets en interne, tout en étant actif sur le territoire a comme conséquence « qu'on passe pour des blaireaux », puisqu'ils s'engagent sur des choses qui ne sont pas suivies en interne. Ici Émeric fait notamment référence à un engagement d'acheter du matériel informatique auprès d'une centrale d'achat, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), qui nécessite la signature d'une convention qu'il attend depuis plusieurs mois. Pour des raisons de calendrier (deux salons professionnels, deux réunions avec l'ancien et le nouveau responsable de l'UGAP), l'acheteur a dû s'expliquer à plusieurs reprises auprès des représentants de la centrale d'achat sur le temps de signature de la convention au sein du Département.

La place des acheteurs au sein du SCP est aussi interrogée par Morgane, cheffe du service, lorsqu'elle demande aux acheteurs ce qu'ils font au quotidien, parce que « ni moi ni le DGA on comprend ce que vous faites »<sup>2</sup>. À l'instar des rédactrices et des conseillères, les acheteurs sont aussi concernés par l'invisibilité de leur travail. Leurs collègues dont leur bureau est pourtant qu'à quelques mètres de celui des acheteurs, ont peu d'informationS sur ce qu'ils font au quotidien. Pour autant, l'activité des acheteurs ne se limitent pas à la circulation de l'information. Cette représentation de leur activité voile les étapes qui leurs permettent d'identifier et de sélectionner l'information qu'ils jugent utile pour leurs interlocuteurs·trices. C'est bien cette finalité qu'ils explicitent dans la constitution de « zones d'intérêt mutuel » : la valeur de l'information, qu'elle soit à destination de la collectivité et des acteurs économiques.

---

<sup>1</sup> Il rajoutera « je n'ai rien contre toi le toubib », puisque mon arrivée coïncidait avec le départ de l'acheteuse. Par ailleurs, les acheteurs ont cru au début que j'étais recruté pour travailler exclusivement avec eux (cf. introduction)

<sup>2</sup> Cf. extrait p. 14 du prologue.

Comme l'ont montré Alina Surubaru lors des salons professionnels de la sous-traitance de l'habillement en Roumanie (Surubaru, 2014) et Hervé Sciardet sur les commerces aux puces, ces « zones » que décrivent les acheteurs peuvent être comprises comme des séquences d'action qui leur permettent de construire des « situations de gain », en « opportunité de gain » (Sciardet, 2002, p. 162). Ce gain est compris ici comme des informations qui mènent à des décisions et pratiques qui profitent aux objectifs de la politique achat. Ces espaces d'interaction entre les acteurs économiques et les acheteurs sont des moments privilégiés pour comprendre cette médiation réalisée par les acheteurs. En effet, elle repose moins sur une stratégie fixe à laquelle ils se conforment, qu'un tâtonnement par rapport aux opportunités que les acheteurs identifient au cours de leur activité, qui actualise les manières de répondre à la politique achat.

### *1.2.2. Construire une opportunité pour la collectivité, le rôle des sourcings*

Sur la porte du bureau des acheteurs une affiche est scotchée. On y voit deux personnes qui peinent à pousser un chariot à roues carrées. Un autre protagoniste les interpelle, des roues rondes à la main, « besoin d'aide ? », « Non on est trop occupé » répondent les deux autres. Cette image peut être comprise de trois manières. Elle symbolise la relation instrumentale des acheteurs avec les marchés publics. Ce sont des procédures, des outils, dont il est possible de modifier les caractéristiques pour répondre de manière efficace à un besoin spécifique. Elle insiste également sur le fait que l'adoption de nouvelles pratiques plus efficaces, innovantes, relève d'un choix. Elles sont disponibles au-delà de sa propre activité, dans son environnement direct. Enfin, et c'est là que réside le travail des acheteurs, pour que l'organisation se saisisse de ces pratiques, il faut que la solution soit considérée comme innovante par les personnes concernées, afin qu'elle réponde à leurs préoccupations.

Ce dessin est davantage une critique du refus de certains collègues d'adopter de nouvelles pratiques, pourtant réputées plus efficaces, qu'une description réelle de l'émergence de solutions et des opportunités qui participent à atteindre les objectifs de la politique achat de la collectivité. Comme le montre Samuel Pinaud sur les traders du lait, la sélection de l'information jugée digne d'intérêt repose sur un « travail représentationnel » de l'environnement économique des acheteurs, c'est-à-dire une activité d'exploration qui consiste à identifier dans le flux d'informations reçu celles pertinentes pour sa propre activité (Pinaud, 2014, p. 7). Les moments de *sourcing* permettent de comprendre comment des

situations sont transformées en opportunités de gain pour la politique achat. Ce sont des espaces de démonstration, dans le sens où elle participe à convaincre un public, par exemple sur l'utilité d'une technologie ou d'une recommandation sur les manières d'écrire les marchés publics, tout en permettant l'accès à des informations pour les parties présentes (Rosental, 2019).

Lors des *sourcing* les acteurs économiques expliquent le fonctionnement de leur entreprise, les marchés économiques sur lesquels ils interviennent (publics, particuliers, industriels...) et leurs préoccupations, comme le manque de ressource, la hausse des prix, leur place dans les marchés (sous-traitants, entreprise générale<sup>1</sup>). Cette démonstration est libre et très technique puisqu'elle aborde leur système de production et des termes spécifiques. Elle peut être accompagnée de diapositives, de vidéos, et parfois d'un schéma improvisé sur une feuille de papier.

Parfois les entreprises se rendent compte que cette partie peut être longue pour les personnes présentes, notamment face aux visages fermés des chefs de projet ou le peu de notes que les acheteurs prennent. Un représentant d'une entreprise interrompt son explication : « excusez-moi je suis trop technique ? », un autre, voyant qu'il perd son auditoire précise qu'« il faut m'arrêter, quand je me lance sur ce sujet je ne m'arrête pas ». Pour autant, les membres de la collectivité les invitent à continuer ou ne les coupent pas : ils ne savent pas dans quelle mesure ce qu'elles disent peut-être une opportunité pour leur marché public. C'est aussi l'objectif de cette rencontre de connaître les préoccupations des entreprises potentiellement candidates. Ensuite, les acheteurs et les chefs de projet invités au *sourcing* posent des questions plus spécifiques et réagissent au nom de leurs directions.

Les deux *sourcing* suivants illustrent comment au fil de la présentation et des discussions, sont identifiées des actions spécifiques qui permettent la réalisation de la politique achat de la collectivité. Les personnes présentes participent à transformer ces situations en des opportunités pour la collectivité, qu'elles se concluent, ou pas, pour les entreprises, par l'accès aux marchés publics. Dans les cas étudiés, la politique achat est comprise comme du conseil, un accompagnement par les acheteurs dans les stratégies économiques des entreprises concernées. Les deux entreprises sont des TPE/PME. Elles diffèrent pourtant sur

---

<sup>1</sup> L'entreprise générale est l'attributaire du marché public qui va ensuite sous-traiter certaines compétences à d'autres entreprises. Elle est payée directement par le Département, alors que les sous-traitants doivent attendre qu'elle verse ensuite leur part.

l'adéquation de leur activité aux besoins de la collectivité et sur la manière dont elles ont été identifiées par les acheteurs. Elles proposent toutes les deux des innovations qui impliquent des solutions écologiques. Elles correspondent a priori aux objectifs de la Charte. Les deux entreprises, Mixcolor et Propulse sont dites « innovantes » c'est-à-dire qu'elles disposent d'une technologie qui leur permet de réaliser un besoin selon d'autres techniques que celles habituellement utilisées par des candidats. La particularité de ces technologies, ici une formule chimique et une machine, implique de modifier la manière de rédiger le DCE afin que ces acteurs économiques puissent y répondre tout en garantissant cette possibilité aux autres candidats, qui ne disposent pas de ces innovations.

Mixcolor est une entreprise qui recycle d'anciens pots de peinture. Grâce à une formule brevetée, elle reconditionne des peintures qui correspondent aux exigences et normes sanitaires, notamment d'émission de substances toxiques (Composés organiques volatiles ou COV). Émeric et Lionel l'ont rencontré lors d'une journée organisée par l'UGAP qui mettait en avant des acteurs économiques du territoire, où Mixcolor a reçu un prix pour son innovation. L'autre entreprise, Propulse, dispose d'une machine qui lui permet de nettoyer tous types de surface par cryogénie, sans recourir à des produits chimiques et de l'eau. C'est un acheteur de la Métropole qui en a parlé à Lionel lors d'une réunion de présentation d'un service d'accompagnement à la commande publique pour les TPE/PME de la CCI. Au cours du *sourcing*, l'opportunité que représentent ces entreprises pour la collectivité varie.

Lorsque Mixcolor est reçue, le Département lance un plan d'investissement de bâtiments publics qui doivent respecter des normes strictes en matière de volatilité des substances toxiques issues des peintures (COV). Par ailleurs, le Département a connu quelques années auparavant une situation qui a marqué les agents de la collectivité. La rénovation d'un de ses services avec des peintures avec un fort taux de COV a causé des évanouissements et des malaises, à tel point qu'il n'était plus possible d'y travailler<sup>1</sup>. Au cours du *sourcing*, la cheffe d'entreprise est seule et explique le système de recyclage : récupérer des pots de peinture voués à être incinérés pour en produire de nouveaux. Lionel lui pose ensuite deux questions : est-ce que ces nouveaux pots de peinture conservent leur appellation, la marque à laquelle ils appartenaient avant le recyclage, et le volume de production qu'elle réalise. Ces questions

---

<sup>1</sup> C'était une référence constante des acheteurs pour illustrer ce qu'est un « mauvais » achat.

permettent à l'acheteur de situer plus précisément l'entreprise par rapport aux besoins de la collectivité et aux manières de produire les marchés publics du Département.

La cheffe d'entreprise explique que en recyclant les pots de peinture, ils ne peuvent plus être assimilés à la marque d'origine, d'autant plus que l'entreprise mélange des teintes chimiques de couleur plutôt que des marques. Pour autant, les peintures conservent leur capacité à satisfaire les critères techniques. Ce faisant, Mixcolor correspond aux critères techniques et aux cahiers des charges ordinairement écrit sur ces besoins. L'entreprise continue en insistant sur le fait qu'elle souhaite étendre son activité aux marchés publics, mais elle éprouve des difficultés à comprendre leur fonctionnement. Daniel lui explique les types de procédure, la plateforme E-marché et en quoi le fait qu'elle corresponde aux critères techniques lui permet d'y candidater. Or, Lionel interrompt son collègue pour interroger la cheffe d'entreprise sur le volume qu'elle peut produire. Ce dernier est très faible au regard des besoins du Département. Lionel propose alors de « faire un essai sur un petit marché pour montrer ce que vous pouvez faire aux opérationnels, à nos collègues ». Son collègue reprend ses explications, mais l'acheteur identifie un obstacle : « attend Daniel, nous on n'achète pas directement de la peinture, mais des personnes qui vont peindre ». Daniel ajoute que « c'est avec les entreprises qui répondent à nos marchés qu'il faut qu'elle se rapproche alors, ou voir avec d'autres collectivités ». La proposition d'un essai est écartée. Lionel ne participe plus activement à la réunion et l'ancien conseiller lui propose une liste d'organisations publiques qui pourraient correspondre à son volume de production (mairie, établissements scolaires...).

Le *sourcing* de Mixcolor, qui dure une heure, se conclut par le fait de l'incompatibilité des besoins de la collectivité avec le produit que propose l'entreprise, des pots de peinture, et le volume qu'elle réalise. Pour ces raisons, Mixcolor ne pourra pas candidater directement aux marchés publics de la collectivité, mais être fournisseur d'un candidat. Malgré tout, Daniel continue d'expliquer le fonctionnement des marchés publics à la cheffe d'entreprise et à lui lister des contacts dans d'autres organisations publiques. Les questions que posent les acheteurs permettent de cadrer la situation d'opportunité que représente potentiellement Mixcolor pour la collectivité.

Le deuxième exemple illustre davantage les allers-retours nécessaires afin de construire une situation de gain. Il montre également que la politique achat ne se réduit pas aux objectifs de la Charte, notamment la part de TPE/PME qui répondent aux marchés publics. Les

acheteurs accompagnent les entreprises, que cela ait, ou pas, de réelles conséquences pour elles et la collectivité. Ainsi, au cours du *sourcing* de Propulse, Lionel et le chef de projet invité identifient et expliquent comment elle devrait mettre en avant son activité afin de se démarquer de ses concurrents. Dans le même temps, ils essaient de trouver les bonnes modalités afin que l'entreprise puisse répondre aux marchés publics, de la collectivité et des autres organisations publiques.

Le *sourcing* se déroule en dehors du bureau des acheteurs et commence avec 20 minutes de retard. Le chef d'entreprise, l'acheteur et moi-même attendons les deux chefs de projet de la direction des Bâtiments invités. Au bout de dix minutes, Lionel s'impatiente et retourne à son bureau pour téléphoner aux chefs de projet. Seul avec le représentant de Propulse, je me présente en tant qu'étudiant. Surpris par mon sujet de thèse, il me confie qu'il est seul à y répondre et que cela lui prend au moins deux jours pour lire et comprendre l'ensemble des documents d'un DCE, « j'ai bien failli tout jeter par la fenêtre plus d'une fois » m'explique-t-il. J'aborde le service de la CCI qui accompagne les TPE/PME dans les marchés publics. Il me répond qu'il le connaît et que c'est comme ça qu'il a eu ses premiers marchés publics avec la Métropole. Pendant notre discussion, le chef de projet arrive, suivi de peu de Lionel. Je rencontre pour la première fois Serge, que je retrouverai pour le marché de repérage d'amiante et de plomb<sup>1</sup>.

L'acheteur ouvre la réunion en précisant que « nous [i.e. le Département] on aime bien faire travailler les entreprises [du territoire] » et laisse le chef d'entreprise présenter sa technologie. La cryogénie qu'il utilise lui permet de nettoyer des surfaces sans les abîmer et sans produits chimiques. L'avantage est que cela lui permet d'intervenir relativement plus rapidement que ses concurrents qui doivent, en plus, récupérer les produits chimiques afin de les traiter. De plus, cela n'implique pas l'intervention d'une autre entreprise pour réparer le mur après son passage. Le chef de projet est intéressé par cette innovation parce que la Métropole, où sont présents plusieurs bâtiments départementaux, détient un label international qui implique que les graffitis et affiches soient enlevés en moins de quinze jours. Il explique lors du *sourcing* que la Métropole relance régulièrement ses services pour l'entretien des bâtiments, mais que les attributaires actuels ne peuvent pas gérer dans les temps l'entretien. Contrairement à Mixcolor, il y a un alignement entre l'offre de l'entreprise

---

<sup>1</sup> cf. chapitre 3

et le besoin de la collectivité. Le chef d'entreprise insiste sur la rapidité de son intervention et sa dimension écologique, mais que ses prix sont plus élevés que « vos partenaires traditionnels ».

Lionel, qui fait le lien entre la manière dont les pièces d'un DCE sont rédigées et le prix d'une offre<sup>1</sup>, interroge le chef de projet : « le BPU il est écrit comment ? En taux horaires ou par rapport à la surface ? ». Il répond que ce sont des prix en fonction des surfaces qui sont attendus dans le BPU. Lionel réagit rapidement « Ok, donc c'est une bonne nouvelle » puisque « même si vous êtes plus cher, vous êtes plus rapide ». Le chef de projet acquiesce, et propose de « spécifier une ligne dans un marché » où la rapidité d'intervention serait un critère d'attribution. Lionel ajoute que le prix de Propulse a peu d'incidence à la condition « de démontrer pourquoi vous êtes cher » :

« J'ai besoin de mettre en rapport les choses. On peut promouvoir politiquement votre technique. En plus ça vous aide, vous avez en plus [la Métropole] en référence. Pour nous c'est important de démontrer les chiffres. La technologie que l'on utilise abîme les matériaux, on doit le retraiter, on a un coût écologique avec nos produits chimiques et l'utilisation d'eaux. Il y a une partie traitement des déchets que vous n'avez pas. Ça contre balance votre taux horaire. C'est sur ça que vous devez insister. »

(Note de terrain, Lionel au représentant de l'entreprise Propulse, 2018).

L'acheteur oriente les discussions vers d'autres marchés publics qui pourraient intéresser Propulse, notamment ceux des collèges. Il explique, au cours des dernières minutes du *sourcing*, comment ils fonctionnent : le Département construit les infrastructures (bâtiments, fournitures) et l'établissement scolaire dispose de ses propres marchés publics pour sa gestion courante, notamment la maintenance. Lionel insiste sur cette distinction, le Département ne peut pas réaliser un marché public pour un graffiti dans un collège, cependant « on peut faire une note à l'attention des collèges pour vous promouvoir ». Les informations qu'il a recueillies jusqu'à maintenant lui permet « d'écrire pourquoi vous êtes plus cher et pourquoi c'est intéressant pour eux de vous avoir ». L'acheteur précise que généralement il est attendu qu'un graffiti soit retiré en moins de vingt-quatre heures pour éviter que d'autres apparaissent. Le représentant de Propulse explicite davantage comment il travaille pour justifier qu'il ne peut intervenir dans ces délais : gestions de sa matière première, location de véhicule, et des marchés publics de la Métropole où il est déjà

---

<sup>1</sup> Voir notamment les exemples de la deuxième partie du chapitre 2.

attributaire. Il confie qu'il ne pourra pas garantir cette rapidité, qu'avec la Métropole, il dispose de cinq jours pour intervenir. Aussi, il confie que : « je dois dire que j'ai un inconvénient, je suis très bruyant, je travaille à plus de cent décibels ». Lionel émet un son d'étonnement et juge que ce niveau de bruit risque de déranger les élèves pendant l'intervention de Propulse. Il demande malgré tout s'il est possible de venir sur un de ses chantiers pour avoir une meilleure idée du bruit et de la manière dont il travaille.

Propulse bénéficie d'un effet « boule de neige » où sa technologie reconnue par les acheteurs de la Métropole les pousse à en parler autour d'eux, notamment à Lionel. Ce dernier y voit une opportunité : faire une place à une petite entreprise du territoire dans les marchés publics de la collectivité. Pour cela, il invite un chef de projet, pour lequel il sert d'intermédiaire avec l'entreprise. La présentation de sa technologie par le chef d'entreprise est accompagnée par l'acheteur qui souligne ses avantages écologiques et techniques par rapport à son prix élevé. Ces derniers ne sont pas inconnus par Propulse, mais la préoccupation du prix illustre la place de celui-ci, pour les entreprises, dans l'attribution des marchés publics. Par ailleurs, pour que l'entreprise puisse candidater, les modalités de rédaction du DCE sont minimales, l'ajout d'une ligne au BPU.

Au-delà du cas des bâtiments de la collectivité, Lionel voit dans Propulse une opportunité de communication pour le Département. Pour cela, il propose d'étendre l'activité de Propulse aux marchés des collèges. Ce n'est qu'à ce moment que le chef d'entreprise confie son principal inconvénient, le bruit, soit par transparence, soit comme un moyen de contrôler ses engagements et disponibilité : garder un espace géographique d'intervention proche de la Métropole. Les collèges concernent des villes qui s'étendent sur l'ensemble du territoire départemental. De retour au bureau des acheteurs, je discute avec Lionel de cette opportunité. Il est cependant moins enjoué que moi, lorsque je lui dis que je trouve « super » ce que l'entreprise fait : « Pour le faire travailler il faudrait que [Serge] ajoute sa ligne, mais [la Métropole] nous a coupé l'herbe sous le pied ». L'acheteur conclut que si « on l'a promu en interne et peut-être en externe », Propulse est contraint par ses engagements pris avec les marchés publics que « lui a ouvert » la métropole.

Les *sourcings* de Mixcolor et Propulse sont la conséquence de rencontres dû à l'activité des acheteurs : participation à un salon, contact professionnel avec d'autres acheteurs. Ces rencontres sont structurantes pour le travail de médiation que les acheteurs réalisent. Les deux *sourcings* illustrent également leur caractère routinier, qui est permis par les questions

récurrentes des acheteurs sur le volume de production, les questions ouvertes sur le fonctionnement de l'entreprise et, au-delà de leur connaissance des besoins de la collectivité<sup>1</sup>, d'identifier des interlocuteurs de l'organisation. Ils n'ont pas tous comme conséquence l'augmentation du nombre de TPE/PME sur les marchés publics ou une opportunité de communication qui met en avant les actions du Département en matière de politique achat. Pour autant, elles sont constitutives de cette activité d'animation des relations marchandes de la collectivité avec son environnement économique. D'autres raisons peuvent amener les acheteurs à rencontrer des entreprises. C'est le cas des « commandes politiques » comme les appellent les membres de la collectivité.

### *1.2.3. Exemple d'une « commande politique » : intégrer le secteur d'activité du bois au sein du Département*

Une « commande politique » fait référence à des demandes d'élus qui ne sont pas formalisées dans des documents qui engagent l'organisation, telle la Charte du développement économique. Elle est généralement orale, lors d'une réunion où sont présentes quelques personnes, ou par e-mail avec des responsables hiérarchiques, qui vont diffuser l'information à d'autres instances. Ce faisant, la « commande » a un caractère relativement flou. En circulant entre les instances du réseau, les personnes concernées disposent de peu d'informations sur l'identité de l'élus qui l'émet. Ils ne sont généralement jamais mentionnés nominativement. De plus, l'objet de cette commande correspond à des finalités peu explicites, qui laissent les personnes destinataires de cette commande choisir ses modalités pratiques.

Par exemple, Daniel apprend par un chef de projet qu'un conseiller départemental souhaite avoir des panneaux d'informations différents dans les parcs du canton qu'il représente. Pour Daniel, cette demande « l'agace » dans la mesure où « un élu que je ne connais pas et qui ne s'intéresse pas à moi me demande de faire quelque chose qui est limite » (discussion dans le bureau des acheteurs). En effet, si spécifier un panneau est possible, cela sous-entend d'ajouter un lot sur ce territoire, avec un CCTP spécifique, donc de le justifier pourquoi dans ce parc les panneaux sont de telle forme alors que tous les autres non ?

---

<sup>1</sup> Savoir qui repose notamment sur l'étape de computation des seuils et des statistiques liées aux intentions d'achat généralement affichées sur les stands dans les salons professionnels.

Surtout, il insiste sur l'ambiguïté de cette opportunité. Un peu énervé, il me précise que ce sujet a déjà été résolu par une autre commande, celle du Président : « ça a déjà été tranché par le Président » afin que tous les panneaux d'information des parcs départementaux aient la même forme, soient cohérents.

Un autre exemple permet de montrer qu'une commande relève généralement d'une méconnaissance des marchés publics comme dispositif de dépense de l'argent public au sein de la collectivité, à laquelle le SCP apporte des éclaircissements. Ainsi, afin de préparer les réélections qui arrivent en fin d'année, le secrétaire général du groupe majoritaire du Département souhaite contracter avec un organisme de formation exclusivement pour ces élu·es. Il demande l'élaboration d'un « sous critère de confiance » des élu·es par rapport aux formations et formateurs. Dans sa réponse, par e-mail, Nolwenn informe que « l'externalisation d'une formation » doit nécessairement passer par « une mise en concurrence des opérateurs » et le choix de critères. Elle souligne que la confiance est trop « subjective » et ne peut relever de caractéristiques comparables, « qu'est-ce que la confiance signifie ? ». Par ailleurs, elle s'interroge sur le fait qu'une formation soit restreinte à un groupe particulier d'élu·es et non à l'ensemble des conseiller·ères départementaux. Cette commande est également l'occasion pour la juriste de découvrir que des formations sont réalisées depuis plusieurs années par des devis. Une procédure sans mise en concurrence alors que la somme des montants, par la computation des seuils, impose une autre procédure.

Les « commandes politiques » sont émises par des élu·es, ou leurs représentant·es, mais elles ne contraignent pas toujours les membres du SCP. Elles deviennent une contrainte pour les membres du SCP lorsqu'elles sont régulièrement actualisées par l'émetteur·trices de la commande. L'exemple de favoriser une essence de bois du territoire illustre les difficultés que rencontre une commande politique afin d'être traduites en pratiques spécifiques dans le processus de production des marchés publics.

Le Président du Département souhaite développer la filière bois du territoire, plus spécifiquement des acteurs économiques du canton où il a été élu, en incitant les candidats aux marchés publics du Département à utiliser une essence de bois abondante sur cette partie du territoire. Comme me l'explique Lionel, cette demande date de 2014-2015, « c'était un conseiller départemental qui nous en a parlé, mais on n'y a pas vraiment prêté attention, malheureusement, ou heureusement, il est Président maintenant » (discussion, bureau des acheteurs, 2018). L'hésitation, « malheureusement ou heureusement », réside dans le fait

que d'un côté la question du bois dans les marchés publics de la collectivité est une opportunité pour les acheteurs de démontrer leur utilité en répondant à une demande qui vient directement du Président, de l'autre qu'ils peinent, au moment de cette discussion, à convaincre les membres de la collectivité et à trouver des moyens d'intégrer cette essence au sein des marchés publics départementaux.

La première action a été, en 2016, d'organiser une journée sur la place du bois dans la construction dans les locaux du Département. Des fédérations du bâtiment, du bois et des petites entreprises, ainsi que des acteurs économiques étaient présents. Or, selon Lionel, cette journée n'a attiré que trois personnes du Département, « qu'il a fallu aller chercher en plus ! » (discussion, Lionel, bureau des acheteurs). Depuis, les acheteurs « ont mis de côté cette action » de promotion du bois dans les marchés. En 2018, un grand projet d'investissement relance cette commande politique. La construction de ces bâtiments<sup>1</sup> implique de considérer leur intégration dans leur environnement direct (rural et urbain) afin qu'ils marquent positivement le territoire et la collectivité, notamment lors de leurs inaugurations qui mobilisera plusieurs élus et le Président. Par ailleurs, les élus de la Commission d'appel d'offre (CAO) souhaitent allouer ces marchés publics afin qu'ils profitent aux TPE/PME du territoire. Ils se sont engagés auprès des fédérations des petites entreprises d'allouer la moitié de ces marchés. Il y a donc deux commandes : l'allotissement et l'utilisation du bois dans ces marchés publics.

Les acheteurs rencontrent alors trois acteurs économiques qui interviennent dans la construction de bâtiments en bois : Boissy, TotalBois et Systembois. À chaque rencontre, des chefs de projet chargés du plan d'investissement sont présents et un compte rendu est établi par les membres de la collectivité<sup>2</sup>. Les comptes rendus synthétisent en quelques pages des réunions qui ont pu durer entre une et deux heures. Les informations qui y sont présentes peuvent être organisées en trois catégories : les caractéristiques de l'entreprise, le secteur économique, notamment l'état de la ressource bois, et les recommandations en matière de marché public (cf. tableau n°5-2). La première catégorie relève d'une présentation succincte de l'entreprise selon des indicateurs communs (effectif, chiffre d'affaires). Les deux autres font l'objet de discussions entre les acheteurs, les chefs de projet et les acteurs économiques.

---

<sup>1</sup> Je reste volontairement évasif sur la nature de ces bâtiments afin de garantir l'anonymat de l'organisation.

<sup>2</sup> J'ai participé à deux de ces *sourcings*.

Ce faisant, ils représentent des points de vue sur la situation du marché du bois et sur les manières d'intégrer ces entreprises dans les marchés publics.

*Tableau n°5-2: Synthèse des trois entreprises rencontrées en sourcing*

	Se présente comme	Effectif	Chiffre d'affaire (en euros)
<i>Boissy</i>	Entreprise familiale	40	10 millions
<i>TotalBois</i>	Filiale de Vinci	300	50 millions
<i>SystemBois</i>	Fusion de trois entreprises	72	100 millions

*Source : Thomas Forte sur la base des comptes rendus de sourcings*

*Lecture : Boissy est une entreprise de quarante personnes qui se présente, lors du sourcing, comme une entreprise familiale.*

Les trois entreprises de construction bois du territoire ont des profils différents, en termes de la typologie (entreprise familiale, filiale de Vinci, fusion de trois entreprises), les effectifs et leurs chiffres d'affaires. Contrairement aux *sourcings* de Mixcolor et Propulse, ces informations ne sont pas demandées explicitement lors des réunions. Ce sont celles qui sont données par les acteurs économiques lorsque les acheteurs leur demandent de se présenter. Ces entreprises ont une visibilité spécifique sur la ressource constitutive à leur production. TotalBois et SystemBois partagent le constat que la disponibilité du bois n'est pas nécessairement un enjeu. Cependant, c'est son prix et sa qualité qui semble préoccuper ces deux entreprises. Lors du *sourcing*, elles expliquent que la concurrence internationale (notamment d'autres bois européens) et le manque de scierie du territoire font que la qualité du bois baisse et les prix augmentent. Pour Boissy, il n'y a aucune visibilité sur les évolutions de cette ressource, il remet en cause l'étude faite par la Fédération du bois, qui est reprise par les autres entreprises.

Pour autant, les trois entreprises partagent la même solution pour intégrer les entreprises du bois dans les marchés publics. Pour cela, le moment de la conception, plus spécifiquement du choix de l'architecte (la maîtrise d'œuvre) qui relève également d'un marché public, doit être fait sur sa capacité à intégrer le bois dans la construction des bâtiments. Le représentant de Boissy explique, par exemple, comment un architecte pour un marché de construction de la Métropole avait spécifié dans son cahier des charges une technique de pose « de chez nous, ce qui a fait que pour avoir le marché, les entreprises devaient venir nous voir » (Boissy, *sourcing*). SystemBois propose de mentionner une région dans le CCTP, mais pas

l'essence et « qu'un pourcentage de bois avec cette essence n'a pas de sens puisqu'elle n'est pas adaptée pour tout ». Au-delà des clauses du DCE, l'entreprise insiste également sur le fait « que vous devez vérifier ensuite que l'entreprise utilise bien le bois qu'elle a spécifié ». Selon elle, certains bois sont si proches qu'ils peuvent se confondre. Uniquement une norme de traçabilité, comme celle qu'elle propose de la Fédération du bois, permet de garantir la provenance.

Pour les trois entreprises concernées par le *sourcing*, les essences de bois ont leurs propres caractéristiques qui conditionnent la manière dont il sera utilisé dans un bâtiment (en façade, en structure, pour l'isolation, pour le sol...) et comment ces essences sont transformées dans chacune des entreprises (machines de coupes, fournisseurs de bois, capacité à standardiser la qualité du bois, produit vivant et changeant). La commande politique de favoriser une essence en particulier rencontre ces enjeux économiques et le fonctionnement du secteur du bois. C'est pourquoi, les discussions s'orientent sur des sujets plus généraux afin de défendre le bois comme « un mode de construction à pérenniser » et à part entière (SystemBois, *sourcing*). L'articulation de la commande du Président du Département avec la volonté des entreprises de promouvoir le bois comme un système de construction de bâtiment à part entière<sup>1</sup> est absente des comptes rendus. Même lors des *sourcing* la dimension politique de cette « volonté » ou « commande » n'est pas précisé :

« On a une commande d'utiliser du bois, je ne vous le dis pas mais de [essence de bois]. On souhaite augmenter la probabilité que les candidats l'utilisent. »  
(*Sourcing*, entreprise SystemBois, 2018)

« Pour le contexte, il y a une volonté de réaliser plusieurs constructions avec du bois local. On l'écrira pas, mais on veut [essence de bois] »  
(*Sourcing*, entreprise Boissy, 2018)

Les entreprises saisissent malgré tout sa dimension politique. Le groupe Boissy le premier dans la mesure où son entreprise se trouve dans la zone de l'essence en question. Surtout, il connaît le Président, qu'il appelle par son prénom lors de la réunion et à qui il « a réalisé sa terrasse ». C'est également le Président qui a demandé aux acheteurs, par l'intermédiaire de Morgane, de rencontrer l'entreprise Boissy. Il précise au début de la réunion qu'il a « su que le Département rencontrait ses concurrents » et qu'il en a « parlé à [prénom du Président]

---

<sup>1</sup> Généralement lorsqu'il est question de bois dans les constructions, il est limité aux murs extérieurs ou aux sols, et non directement à la structure du bâtiment.

pour savoir pourquoi il n'a toujours pas été sollicité ». SystemBois a aussi saisi l'enjeu politique de favoriser cette essence. Lors de la rencontre, l'une des représentantes de l'entreprise l'énonce clairement :

Lionel (L) : « C'est la commande et il y a une récupération de communication par la suite. L'idée c'est de dire qu'on a utilisé du bois, et notamment un pourcentage [de l'essence]

SystemBois (SB) : [Le territoire] est sur plusieurs essences de bois qui peuvent être plus adaptés à vos constructions. Politiquement je comprends que c'est cette essence qui est importante pour le Président, surtout pour le groupe [Boissy]...

L : Ça on l'écrira pas dans le CR.

[Rire]

SB : En tout cas, vous pouvez mentionner la région [i.e. géographique] »

(Sourcing avec l'entreprise SystemBois, 2018)

La porosité entre le public et le privé dans l'action publique n'est pas une découverte pour les personnes concernées. Elle est mentionnée de manière indirecte ou par ces à propos qui se terminent généralement par des traits d'humour. Ces relations semblent être considérées comme différentes du *sourcing*, qui est pourtant, en tant que tel, une procédure prévue par le Code qui permet la rencontre entre les agents du Département et les acteurs économiques<sup>1</sup>. Lionel précise que s'il y a un *sourcing* c'est qu'il souhaite les « entendre pour prendre en considération ce que vous dites, sans que ça soit des contraintes pour vous » (*sourcing* avec Boissy, 2018). L'entreprise SystemBois, dans l'extrait précédent, articule ces deux niveaux de relation en ironisant sur la proximité du Président avec l'entreprise Boissy, tout en proposant par la suite des recommandations pour les marchés publics du Département, « mentionner la région ». Le responsable de l'entreprise Boissy l'évoque par une sorte d'accord tacite sur la nomination de l'essence dans le CCTP et le comportement des entreprises :

Lionel : « On se pose des questions sur le débat du localisme sans faire du localisme. On ne peut pas dire l'essence, mais dans [un autre Département], ils le font !

Boissy : Oui, et on essaye de ne pas les attaquer !

Daniel (D) : C'est interdit, c'est du favoritisme local, mais ils le font. Citer l'essence face au juge c'est sûr que ça ne passe pas. Si on veut une structure en bois, on doit spécifier les caractéristiques et vient celui qui fait la meilleure proposition.

---

<sup>1</sup> Chaque compte rendu commence par : « Le *sourcing* constitue l'une des réponses à l'exigence de l'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relatif à la définition précise du besoin avant l'engagement d'une consultation. Dans le cadre de cette démarche, la société [TotalBois] est reçue ce jour. »

Chef de Projet : C'est aussi peut-être des petites opérations, donc ça passe. Nous on a un gros projet d'investissement.

D : Chacun est chez soi donc personne n'attaque. Mais vous n'êtes pas à l'abri qu'un concurrent étranger débarque ou un concurrent d'un autre département. »  
(Sourcing de Boissy, 2018)

Lors de cette discussion, la place du droit dans l'activité des membres de la collectivité est mise en tension avec la capacité des entreprises du bois à mobiliser le droit pour défendre leurs intérêts. Si Boissy « essaye de ne pas les attaquer », c'est que comme le précise Lionel, ces marchés sont aussi allotis (entre dix-sept et vingt-cinq lots). Ce qui permet à ces entreprises de ne plus être sous-traitant d'une entreprise générale, qui a la capacité de répondre à des lots importants (financièrement et techniquement), mais directement attributaire. La distinction entre les deux est importante, le paiement d'un marché public se fait à l'attributaire, qui redistribue ensuite à ses sous-traitants<sup>1</sup>. Cette position a des conséquences pour ces derniers : paiement plus long, concurrence par les prix pour être sélectionné comme sous-traitant, dépendance économique avec l'entreprise générale... Face à cette information sur l'allotissement, le chef de projet réagit également : « Bonjour le bazar autant de lots ! Avec l'entreprise générale il y a une sérénité. Tu lui délègues la gestion ».

L'inscription de l'essence voulue est une pièce d'un puzzle plus large qui permettrait d'intégrer ces entreprises dans les marchés publics de la collectivité. C'est ce qu'explique SystemBois lorsque sa représentante insiste sur la particularité du fonctionnement économique de son activité, notamment des « besoins en fonds de roulement » :

SystemBois (SB) : « La spécificité de la filière c'est que l'on crée de la valeur avant le chantier. Un maçon, il achète les briques et il crée la valeur lorsqu'il arrive sur le chantier. Nous on a déjà commencé à travailler trois mois avant. On a des BFR lourd.

Daniel (D) : Des BFR ?

SB : Des besoins en fonds de roulement. Le BFR d'un maçon, il commande, on lui amène et il paye 60 jours plus tard. Nous tout est déjà acheté avant le chantier. Il reste en gros un coup de vis. Ce qu'on fait avec nos clients [particuliers, industriels] se sont des factures, ce mois-ci on en est à XX%.

D : Oui c'est tout à fait possible, ça s'appelle des acomptes, il faut que le CCAP chez nous prévoit ça.

Lionel : Daniel on peut aller jusqu'à combien sur les avances ?

D : Ce n'est pas une avance c'est un acompte, c'est sur service fait. Si j'estime que cette phase coûte 100, je peux dire qu'à l'acompte n°1 on verse 80 %. On fait ce qu'on veut, il faut juste l'écrire sur le CCAP. Une avance c'est quand je signe

---

<sup>1</sup> Ces sous-traitants peuvent aussi en avoir. On parle alors de sous-traitance de niveau 1, niveau 2...

un marché je donne une avance avant le début du marché. C'est pour que l'entreprise ait une trésorerie. »  
(*Sourcing* de SystemBois, 2018)

Le *sourcing* est une situation d'opportunité pour les personnes présentes afin de défendre certaines pratiques de rédaction des marchés publics (avance, acompte, inscription de l'essence, pourcentage de bois, normes...). Si pour les acheteurs ces *sourcings* avec les entreprises du bois sont motivés par une commande politique d'investissement des bâtiments départementaux<sup>1</sup>, les orientations que prennent les discussions dépassent la simple inscription de l'essence dans le CCTP. Cette instance permet aux personnes impliquées d'avoir certaines prises sur les manières de produire les marchés publics, que ça soit sur un besoin spécifique (l'essence du Président) ou sur le fonctionnement de secteur du bois (les BFR, les caractéristiques techniques de la ressource...). Cet espace ne garantit pas que ce qui est discuté aura des conséquences réelles sur les futurs marchés. Il n'est pas non l'unique moyen pour les entreprises d'intervenir dans le processus de production.

Trois mois après ces rencontres, un chef de projet, qui a participé à un des *sourcings*, contacte Daniel pour savoir si « le SCP a-t-il tranché la stratégie juridique d'intégration de cette demande politique et trouvé une solution ? ». L'acheteur transmet l'e-mail à sa responsable, Morgane, qui répond au chef de projet qu'une note sera soumise au prochain Comité de pilotage achat (Copil) qui a lieu deux semaines plus tard. Le responsable du chef de projet répond que les délais lui conviennent, et qu'il est en contact avec la Fédération du bois qui lui a proposé une grille de notation des offres sur la distance entre la zone d'où le bois provient, celle où il est transformé et le site de construction. Cette grille avantage les essences de bois locales par rapport à leur part dans le volume total de bois utilisé.

La note du SCP, intitulée « Analyse juridique et pratique », précise les différents risques juridiques en fonction de trois cas. Elle est écrite par Nolwenn, mais envoyée au nom de Morgane, cheffe de service du SCP. La juriste mentionne, dans un premier temps, l'article n°8 du décret de 2016-360 qui stipule qu'un marché ne peut « faire mention d'un mode ou procédé de fabrication particulier ou d'une provenance ou origine déterminée »<sup>2</sup>. Ne pas

---

<sup>1</sup> Les comptes rendus indiquent en préambule que « Dans le cadre du [plan d'investissement], le Département cherche à intégrer du bois dans la construction et la réhabilitation [des bâtiments]. Pour ce faire il est proposé aux acteurs de la construction en bois de participer à une phase de *sourcing*. »

<sup>2</sup> L'article complet précise : « les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'un mode ou procédé de fabrication particulier ou d'une provenance ou origine déterminée, ni faire référence à une marque, à un brevet ou à un type lorsqu'une telle mention ou référence est susceptible de favoriser ou d'éliminer certains

respecter « cette règle », expose, selon la juriste, la collectivité à « différents risques » comme un référé précontractuel, une annulation du contrat et à un risque pénal de favoritisme. Elle cite également l'article n°38 de l'ordonnance n°2015-899 qui explicite des cas où des exigences peuvent se dispenser du respect de l'article n°8 du décret à condition qu'elles soient liées au besoin du marché public. Autrement dit, la collectivité doit justifier que l'essence de bois voulu par le Président est indispensable pour la construction des bâtiments.

La note poursuit sur les pratiques d'autres collectivités qui veulent aussi favoriser une essence spécifique de leur territoire. Telle mairie contraint le choix de l'essence par des normes spécifiques à des forêts et des essences qui limitent la variété de bois qui peut être proposé. Une autre liste ses exigences d'essences en bois. Un Département stipule clairement une seule essence qu'il attend dans ses marchés publics. La note conclut que :

« Ces formulations sont contraires à la réglementation. À ce jour et malgré le risque élevé pris par ces collectivités, nous n'avons pas connaissance de recours sur ces formulations. »

(Note interne SCP intitulée « Analyse juridique et pratique », 2018)

Sur ces explications, la note demande au Président d'arbitrer « différentes hypothèses » qui ont leurs propres « risques juridiques potentiels ». La première hypothèse représente « aucun risque », puisqu'aucune indication de l'origine du bois n'est mentionnée. Alors, « l'origine du bois n'est pas certaine ». La deuxième a « un risque modéré », elle consiste à lister les essences locales, sans l'imposer. La troisième comporte « un risque élevé de recours » dans la mesure où l'essence est mentionnée, elle est une exigence à laquelle les candidats devront répondre. Cette dernière recommandation repose aussi sur un paragraphe d'un CCTP écrit par une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), un avocat recruté par un marché public afin d'accompagner la direction du Bâtiment dans la rédaction des pièces relatives au plan d'investissement. Lors du Copil, les élus ont arbitré sur la troisième solution.

Les acheteurs n'ont pas l'exclusivité de la politique achat au sein de la collectivité. Lors des salons professionnels, il n'était pas rare de rencontrer des chefs de projet de la

---

opérateurs économiques ou certains produits. Toutefois, une telle mention ou référence est possible si elle est justifiée par l'objet du marché public ou, à titre exceptionnel, dans le cas où une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché public n'est pas possible sans elle et à la condition qu'elle soit accompagnée des termes « ou équivalent ».

collectivité. Ils réalisent aussi des *sourcings* sans nécessairement avertir les acheteurs. Peu nombreux, les acheteurs ne prétendent pas au mandat exclusif de l'achat public. Au contraire, ils tendent à se tourner vers des formations et la diffusion de leurs pratiques au sein des directions opérationnelles. Ce qui a pour conséquence le sentiment de ne pas partager les attentes des membres du SCP. Malgré leur place centrale dans la politique achat, notamment dans la faisabilité des commandes politiques, les acheteurs ne disposent pas d'instance où ils interviennent auprès des élus. La CAO et le Copil, ne concernent que les chefs de projet et la direction du SCP. Au sein de ces espaces, les élus membres (que des hommes) définissent et actualisent les commandes politiques et suivent les évolutions de la politique achat.

## **2. La production de la politique achat : la Commission d'appel d'offre (CAO) et le Comité de pilotage achat (Copil)**

Les élus interviennent dans deux instances où ils s'expriment sur la politique achat et font part de leurs préoccupations collectives et individuelles : Le Comité de pilotage achat (Copil) et la Commission d'appel d'offre (CAO) sont deux espaces où l'activité de production des marchés publics s'intègrent aux préoccupations de ses membres : six élus pour la CAO et quatre pour le Copil). La CAO et le Copil interviennent à différents moments dans le processus de production d'un marché public. Le Copil est une instance interne à l'organisation. Il est créé à la même période que le bureau des acheteurs. La CAO est prévue par le droit. Elle intervient dans l'attribution de certains marchés publics de la collectivité. Au sein de ces deux espaces les élus essayent, par leurs questions, d'intégrer l'activité d'écriture dans un travail politique plus large, « d'instrumentation » (Smith, *op. cit.*, p. 32). Celui-ci consiste à se réapproprier les marchés publics comme un objet politique. Non pas uniquement comme des objectifs à atteindre, mais comme des dispositifs sur lesquels ils et elles peuvent modifier les pratiques et les attentes normatives qui structurent cette activité.

Les élus n'ont pas la même position et capacité à intervenir sur cette activité en CAO et au Copil (2.1.). Dans ces espaces, les chefs de projet et les membres du SCP sont *des repeat players* (Galanter, 1974). Leur expérience répétée et leur place dans le processus de production d'un marché leur permet de garantir l'effectivité réelle des décisions prises dans

ces instances, mais aussi de maîtriser les discussions sur des sujets qui reposent sur les opérations techniques du droit<sup>1</sup>. Au-delà de cette position dans le processus de production, la matérialité de représentation de l'activité, notamment en CAO avec la signature du Rapport d'analyse des offres (RAO), limite la visibilité des élus sur le processus d'écriture (2.2.). Les RAO synthétisent l'ensemble des étapes de production d'un marché public en une vingtaine de pages. L'analyse des évolutions de ce document, entre 2009 et 2019, montre que les directions opérationnelles ont adopté une double standardisation. La présentation orale filtre l'information et capitalise sur l'expérience des CAO de l'unique chef de projet qui défend les marchés de sa direction. L'écriture du RAO intègre en amont les attentes tant politiques que juridiques de l'organisation. Bien plus qu'un simple acte scriptural, la signature des RAO les dote d'une valeur juridique (Fraenkel, 2006), il officialise l'attribution du marché public, mais cet acte légitime aussi, au fil du temps, des manières de produire des RAO.

## **2.1. Du flux au cas, deux prises sur l'activité de production d'un marché public**

Le déroulement du Copil et de la CAO ne repose pas sur la même représentation de l'activité de rédaction. Au sein du Copil, Gaëlle, directrice de la Commande publique et de la sécurité juridique (CPSJ) anime les discussions qui sont préparées en amont. Il concerne uniquement les trois directions de travaux (Routes, Collèges et Bâtiments). Les personnes présentes abordent l'activité comme un flux, par une succession de diapositive qui précise le nombre de marchés, leurs montants et des statistiques pour mesurer la politique achat (part de TPE/PME et gain en négociation<sup>2</sup>). En CAO, les RAO qui se succèdent avec les présentations orales des chefs de projet peuvent concerner toutes les directions, mais les directions de travaux sont davantage présentes (par le montant élevé de leurs marchés publics). C'est Morgane, cheffe de service du SCP, qui anime la Commission, sans participer aux discussions.

Ainsi, en Copil, l'activité est un flux, en CAO c'est un cas, un dossier, représenté par un RAO. Pour autant, dans ces deux espaces les élus se saisissent des informations à leurs

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 4.

<sup>2</sup> C'est-à-dire la comparaison des offres financières de l'attributaire avant et après l'étape de négociation.

dispositions pour interroger le processus de production. L'observation des CAO, entre 2018-2019, et des Copil, entre 2018-2020, m'a permis d'identifier deux moyens par lesquels la politique achat s'incarne dans ces deux espaces : par le questionnement des élus sur les opérations techniques qui traduisent les commandes politiques dans l'activité de rédaction des pièces d'un marché public et par des indicateurs qui donnent aux élus des prises afin de qualifier les marchés publics, tout en suivant de manière située, l'évolution des objectifs de la politique achat.

Malgré la place déterminante du dispositif des marchés publics dans le fonctionnement de la collectivité, la CAO et le Copil sont des espaces qui s'ajoutent aux autres engagements que les élus doivent remplir au sein de la collectivité. Ils siègent à plusieurs commissions, qui n'ont pas la même importance pour ces personnes, mais aussi par rapport aux missions du Département. Ce faisant, ce sont généralement les mêmes élus qui interviennent au sein de la CAO et du Copil (2.1.1.). L'une comme l'autre ne permettent pas le même cadre aux élus. Au sein du Copil, les discussions portent davantage sur la définition et l'actualisation de commandes politiques (2.1.2.). Pour l'illustrer, j'étudie les débats autour de deux commandes politiques : l'allotissement et favoriser les « entreprises locales ». En CAO les discussions sont contraintes par le rythme des cas qui se suivent et les manières dont les chefs de projet présentent à l'oral et écrivent les RAO (2.1.3.). Les élus signent les RAO, alors même qu'ils portent des jugements négatifs sur certains d'entre eux.

### *2.1.1. La composition de la CAO et du Copil*

La CAO est prévue par le Code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>, mais sa composition, son fonctionnement (régularité dans le temps, quorum...) et son domaine de compétence, au-delà des appels d'offres qui doivent y être signés, sont laissés à la libre administration des organisations. Elles ont lieu à la fin du processus de production, deux fois par mois<sup>2</sup>. Au cours des CAO, des membres des directions opérationnelles (chefs de projet, directeurs, adjoints) se succèdent pour présenter les marchés publics qu'ils soumettent à la signature des élus présents. Cette présentation orale est accompagnée du Rapport d'analyse des offres (RAO). Il indique l'analyse du chef de projet, le classement et l'attributaire du

---

<sup>1</sup> Article L1411-1 et suivants

<sup>2</sup> Sauf l'été au Département, où les vacances font qu'il n'y a pas de CAO pendant quatre semaines étalées sur juillet et août.

marché public. Les élus qui y siègent ont connaissance des RAO pour la première fois lors de la Commission. Ensuite, avant de le signer, les élus peuvent poser des questions auxquelles les membres de la direction répondent.

Le Comité de pilotage achat (Copil), se réunit tous les trimestres. Le droit n'impose pas la tenue de ces Copils, c'est un choix organisationnel depuis la constitution de la cellule achat. Tous les trimestres, le Copil réunit la hiérarchie des trois directions de travaux et leurs élus respectifs, Gaëlle, directrice DCPSJ, et Morgane. Ces Copils durent en moyenne deux heures et Gaëlle anime la réunion. Elle aborde, toujours dans le même ordre : l'évolution des marchés publics (en cours, retardés, annulés) où chaque direction fait une présentation de quelques minutes. Elle détaille ensuite, les évolutions de la politique achat par rapport à la part de TPE/PME et les gains à la suite des négociations. Enfin, lorsqu'il reste du temps, elle énonce les sujets pour lesquels les directions attendent que les élus se positionnent, les « arbitrages ».

La tenue de ces réunions n'est pas toujours garantie. Le calendrier fait qu'il peut y avoir que deux Copils sur l'année (au lieu de quatre), ou que toutes les personnes invitées, notamment les élus, ne soient pas présentes. Une CAO peut être reportée lorsqu'il n'y a pas de quorum ou qu'un chef de projet oublie de se présenter en Commission. Gaëlle, lors d'une réunion de préparation d'un Copil, revient sur l'intérêt de cet espace qui n'a pas été très suivi les années précédentes (peu de Copil et peu d'informations transmises par les directions). Selon elle, l'objectif est de « remonter le niveau d'appropriation à un niveau stratégique ». Le directeur des Routes partage cette orientation tout en précisant qu'il faut « donner la parole aux élus », mais ne pas « aller dans le détail, la mécanique de nos marchés » afin de leur laisser un « terrain de jeu ». En CAO, les discussions portent sur des cas rapportés par la présentation du chef de projet et le RAO (cf. tableau n°5-3).

Tableau n°5-3: Comparaison du déroulement des CAO et Copil

	CAO	Copil
Finalité	Attribution des marchés publics	Orientation de la politique achat
Étendue concernée	Succession de cas	L'ensemble des marchés publics
Temporalité	Fin de procédure	En amont
Support	RAO) / présentation orale	Diapositives / présentation orale
Forme d'expression des élus	Écrit (signature) / oral	Oral
Arbitrage	Non	Oui

Source : Thomas Forte sur la base des observations réalisées pendant l'enquête

La composition de ces deux instances permet aussi de les différencier. La CAO comme toutes les commissions qui composent une collectivité, est réservée à des élu·es qui sont nommé·es directement par le Président du Département. Leurs membres doivent refléter les tendances partisans. Aux yeux des élu·es et dans le fonctionnement de l'organisation, certaines commissions sont plus importantes que d'autres. Les commissions misent en avant dans les documents internes à la collectivité et la communication institutionnelle ignore l'existence de la CAO, au profit de celles directement en lien avec les missions spécifiques du Département (Collèges, RSA, Insertion, Jeunesse, Mobilité...). Ainsi, sur son site internet, la CAO n'apparaît pas directement dans le document qui liste l'intitulé et les membres des commissions de la collectivité. Sur la ligne qui concerne M. Vino, président de la CAO, uniquement la « commission collègue » apparaît. L'hyperlien qui mène à une page spécifique de la CAO mène vers une page vide.

Lors d'un entretien, j'interroge une élue membre de la CAO sur son choix d'y être<sup>1</sup>. Elle m'explique que ce n'était pas un choix de sa part, mais une « proposition » du Président, qu'elle a « bien sûr accepté » :

---

<sup>1</sup> Cet entretien est réalisé la dernière année de mon enquête, après avoir observé pendant un an la CAO. J'ai demandé un entretien aux autres membres de cette commission, mais leur disponibilité n'a pas permis de les rencontrer. Ma demande a également nécessité un e-mail au cabinet du Président afin d'expliquer ma démarche. La réaction des élus n'a pas été hostile, mais ma présence en CAO et aux autres réunions où on pouvait se croiser, les ont interrogés sur la nécessité de réaliser un entretien. Certains n'ont donc pas jugé utile de répondre favorablement à ma demande.

Mme Gall (G) : « Alors après pourquoi la CAO ? Je ne sais pas trop... On était en groupe et puis le Président a demandé qui était intéressé, il a fait quelques propositions. J'ai bien sûr accepté, d'abord parce que j'avais du temps libre. Je n'étais plus en activité professionnelle. Elle demande du temps la CAO, c'est régulier. Le Président avait confiance dans ma capacité à avoir une attitude, des exigences, de la curiosité, de creuser des sujets... J'ai appris énormément de choses à la CAO, ça m'a passionné. Ça paraît ingrat, ce n'est pas comme l'inauguration quoi ! Mais c'est passionnant et ce n'est pas rien d'être responsable de l'achat public. C'est un enjeu énorme !

Moi : J'ai cet *a priori*, peut être très faux, mais d'un côté je trouve que politiquement, symboliquement, et dans la trajectoire d'un élu il y a quelque chose de valorisant de participer à la CAO. On contrôle la dépense de l'argent public. Pourtant j'ai l'impression... Qu'on ne traîne pas des pieds, mais tout le monde n'est pas enjoué de venir à la CAO.

G : [*rire*] Oui ! C'est une commission technique, beaucoup de personnes pensent qu'elles ne sauront pas faire. Quand on dit CAO, c'est Ahh [*mime la peur*], c'est trop compliqué, c'est le budget, il y a beaucoup de responsabilités aussi... On signe [les RAO] ! Ce n'est pas un document quelconque. On engage notre responsabilité. »

(Entretien, Mme. Gall, élue et membre de la CAO, 2021)

Au fil de notre discussion, Mme Gall, qui est à son premier mandat au conseil Départemental, souligne la particularité de la CAO. D'un côté son travail peut paraître « ingrat », faire peur puisque c'est une « commission technique » dont les discussions sont complexes et pour lesquelles certaines « personnes pensent qu'elles ne sauront pas faire ». D'un autre côté, signer les CAO « engage » la responsabilité des élus et que « ce n'est pas rien » l'achat public, « un enjeu énorme ». Notamment lorsque cette signature acte, au nom de l'organisation, l'attribution du marché public. C'est pour ces raisons que M. Vino, qui était membre de la CAO dans la mandature précédente, a été nommé président de cette commission.

Mme Gall : « Le Président avait confiance en nous et notamment à [M. Vino], en son honnêteté et rectitude. Il y a eu tellement d'affaires dans les marchés publics, de détournement, de préférences, de marchés attribués à machin... Que c'est un endroit hyper sensible ! »

(Entretien, Mme. Gall, élue et membre de la CAO, 2021)

Pour ces raisons, ce sont les élus titulaires de la majorité qui sont systématiquement présents lors des CAO, malgré la présence de suppléants et de titulaires de l'opposition (cf. tableau n°5-4). La description de la composition de la CAO et le Copil montre une forte représentation de la majorité partisane et des élus qui cumulent des mandats auprès de commissions liées à la politique achat.

Tableau n°5-4: Composition des CAO et Copil pendant l'enquête<sup>1</sup>

CAO / Copil	Nom	Présidence	Parti	Fonction
CAO & Copil	M. Vino	CAO – Collèges	Majorité	Président
CAO & Copil	M. Partant	Relations avec les collectivités	Majorité	Membre titulaire
CAO & Copil	Morgane (SCP)	/	/	Anime la CAO & Copil
CAO & Copil	Directeur, adjoint ou chef de projet	/	/	Intervenant
CAO	M. Mine	Communication	Majorité	Membre titulaire
CAO	Mme. Gall	Insertion	Majorité	Membre titulaire
CAO	Mme. Dubas	Aucune	Opposition	Membre titulaire
CAO	M. Fenêtre	Aucune	Opposition	Membre titulaire
Copil	M. Garuet	Attractivité territoriale	Majorité	Membre
Copil	M. Harold	Routes	Majorité	Membre
Copil	Gaëlle (SCP)	/	/	Anime le Copil

Source : Thomas FORTE sur la base des observations de la CAO et du Copil

Légende : M. Mine est un élu de la majorité responsable de la commission « Communication » et membre titulaire de la CAO.

Contrairement à la CAO, le Copil est créé au sein du Département et ne relève pas de contraintes juridiques dans sa composition et son rôle. Sa tenue n'a pas de conséquences sur l'attribution d'un marché public. Lors des Copils, M. Vino, au titre de sa double présidence de la commission Collèges et de la CAO est présent à chaque réunion. En fonction de leurs disponibilités, sont présents également M. Harold président de la commission des Routes, M. Garuet, président de la commission Attractivité territoriale, et M. Partant, membre titulaire de la CAO et président de la commission Relation avec les collectivités.

<sup>1</sup> La CAO est composée de membres titulaires et remplaçants. Le quorum est fixé à quatre. Pour autant, ce sont toujours les mêmes personnes qui sont présentes. Le tableau n'indique pas les membres extérieurs à la collectivité dans la composition de la CAO : Mme Duria, invitée, dont la présence est rare, et une représentante de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, jamais présente.

Ainsi, autant dans leur composition que dans leur fonctionnement, les deux instances du Copil et de la CAO divergent. D'un côté on parle de la politique achat, « la stratégie », de l'autre des RAO, la « mécanique ». Pourtant, les observations montrent que les discussions y sont très proches : la définition de la politique achat comme attente normative. Soit par l'intermédiaire d'une commande politique (Copil), la politique achat est une énonciation orale d'objectif. Soit par des indicateurs (CAO), qui permettent, de manière située, aux élus de suivre l'évolution des objectifs de la politique achat. Dans un cas comme dans l'autre, la politique achat illustre les préoccupations des élus en matière de marchés publics : s'assurer de la bonne utilisation de l'argent public, de garantir la cohérence de la politique achat aux annonces publiques, dans le cadre de leur représentation politique, et d'attribuer des marchés publics aux entreprises du territoire.

### *2.1.2. Le Copil, un espace d'énonciation de la commande politique*

Autant dans les débats lors de la CAO qu'au Copil, trois thématiques reviennent comme des préoccupations récurrentes que les élus invoquent pour émettre des commandes politiques d'achat : les enjeux de représentation politique des élus, la *bonne* utilisation de l'argent public et le territoire départemental comme espace de cette politique achat. Ces trois préoccupations ne sont pas discriminantes et peuvent s'articuler sur un même sujet.

L'exemple suivant illustre comment l'activité de production des marchés publics impacte celle des élus membres du Copil et de la CAO. Il concerne l'allotissement et l'intégration des TPE/PME, auxquels les élus ont attaché une commande politique, un « deal » selon M. Vino, avec les fédérations du secteur. Il consiste à réaliser la moitié du plan d'investissement, mentionné à la partie précédente, en marchés allotis et l'autre en marchés globaux (i.e. non allotis). Ce faisant, ce n'est plus le besoin qui détermine l'allotissement, il est contraint par la commande. Lors d'un Copil, la direction des Bâtiments informe les élus présents que ces engagements ne pourront pas être tenus.

Gaëlle introduit cette information non pas comme un constat, mais comme un sujet qui devrait être débattu. Elle explique que pour « l'accord 50/50, on y est plus » et que les marchés « rencontrent des difficultés opérationnelles » qui mènent au choix de réaliser des marchés globaux. Elle demande si cet objectif de « 50/50 » devrait l'objet d'un nouvel arbitrage. M. Partant souligne que « c'est un problème » et M. Vino, déclare :

« Je me dis que si vous pouviez tous faire des marchés globaux aux [Bâtiments], vous le ferez, voilà ! On a fait un deal en quelque sorte, 50/50, là on va être à 10/90. »

(Copil, déclaration de M. Vino, président de la CAO, 2018)

Les deux élus continuent. M. Partant relève que c'est « très dur » de rencontrer les fédérations tout en étant « la seule institution à ne pas allotir », alors même que la Métropole et la Région le font. M. Vino concède que cette décision peut se « comprendre pour les restructurations lourdes » afin de garantir le respect du calendrier et « l'harmonisation des travaux ». Ce qui, selon lui, n'est pas le cas ici. Dans ces conditions, il ne comprend pas pourquoi les marchés concernés ne sont plus allotis. La cheffe de service de la direction des Bâtiments argumente que cela « est lié au calendrier » et reprend l'argument de l'élu. Les retards pris, sur le choix du terrain et sur la charge de travail de ses collègues, font que « pour respecter le calendrier, il faut un marché global ».

Le président de la CAO conclut qu'il a l'impression « qu'on lui cache des choses » et « qu'on ne lui dit pas tout », mais que dans tous les cas il faut faire « attention » puisque « le Président a communiqué publiquement sur des dates de livraison » des bâtiments. Les élus reviennent ensuite sur ce choix qui engage la « crédibilité » de la collectivité, notamment du Président, et sur des négociations avec les fédérations des secteurs d'activité conformément à la Charte :

M. Harold (H) : « Les relations avec les entreprises c'est écrit dans la Charte. Si ça change, il faudra relancer le dialogue, pour notre crédibilité.

M. Vino : Elles ont compris le 50/50, d'autres ont des positions trop politiques et syndicales. Ne pas atteindre les 50/50, ça va être compliqué...

M. Garuet : Même si c'est difficile, il faut faire preuve de pédagogie.

H : Il faut se demander ce qui est le plus important : la livraison ou le mode d'attribution du contrat

M. Garuet : Entre bénéfice politique et électoral quoi. »

(Copil, 2018)

Pendant cette discussion entre élus, les membres des services de la collectivité écoutent. Gaëlle les interrompt pour « relancer l'idée d'un arbitrage ». M. Vino clôt la discussion en indiquant, il « en parlera au Président ». Au fil des discussions, ce qui apparaît comme des problèmes opérationnels (un manque de temps, de moyens et le changement du terrain de construction) sont problématisés par les élus comme des enjeux de cohérence politique et de représentation. Pour cela, les élus alternent la réaffirmation de la politique achat (la Charte), la prise en considération des modalités pratiques des services avec leur savoir en matière de

marché public (les conditions d'un recours à un marché global) et leur mandat de représentation. Ce faisant, les élus intègrent l'activité de production à la leur, qui prend parfois, comme ici, la forme d'un « bénéfice » politique ou d'une intervention de leur part pour expliquer ces changements.

Lors d'un autre Copil, la cheffe de services des rédactrices et gestionnaires de la direction des Bâtiments revient sur le constat de l'allotissement et des marchés globaux afin de proposer une « innovation » dans les marchés de sa direction. Il permet de réaliser des marchés globaux tout en attirant les TPE/PME : un critère de sélection des offres sur la part de sous-traitance réservée aux TPE/PME. Plus la part est élevée, plus le candidat a de points. Selon la cheffe de service, c'est « un critère efficace puisqu'il y a beaucoup de différence entre les notes ». La réaction des élus est positive. M. Vino félicite l'initiative, « c'est une bonne idée ! », M. Partant également, puis demande si « ce sont des obligations légales ? ».

La directrice des Collèges prend la parole et explique qu'à partir du moment où c'est un critère de sélection, les attributaires devront respecter leurs engagements. Par contre, elle insiste sur le fait que « on ne peut pas imposer des entreprises du territoire ». M. Vino oppose un scénario qui, selon lui, limite ce critère. Celui d'une entreprise allemande qui « vient avec ses ouvriers » et qui est sous-traitante d'un des marchés avec ce critère. Sur ce point, la cheffe de service intervient pour préciser, une nouvelle fois, l'impossibilité de préciser l'origine géographique d'une entreprise, mais elle « se tourne vers le service juridique ». Dans la continuité, Gaëlle explique qu'effectivement c'est « une incitation et non une obligation » de recourir à des entreprises locales. Elle rassure les élus sur l'effectivité de cette mesure qui repose également sur des pénalités, au cas où l'engagement de l'attributaire n'est pas tenu. « Un signal fort de la part du Département » conclut le président de la CAO, M. Vino.

Les commandes politiques ne se réduisent pas à leur traduction en des pratiques spécifiques (allotissement, la représentation publique, le choix d'un critère). Elles rencontrent également la capacité des services de la collectivité à évaluer l'atteinte de ces commandes, notamment par l'intermédiaire de données chiffrées. Un débat récurrent est celui de l'objectif d'intégrer les TPE/PME dans les marchés du Département, plus spécifiquement la commande politique de cibler les entreprises du territoire. Il concerne deux sujets : la mise en chiffre de la part de ces entreprises dans les attributaires et la définition du terme « entreprise du territoire ».

Au-delà des considérations techniques de production des statistiques, le débat s'articule autour du constat que des groupes, consortium d'entreprises, sont composés d'agences locales, généralement des TPE/PME. Ce rapport entre le groupe et ses agences ne se limite pas aux débats d'acteurs extérieurs au fonctionnement de ces organisations, qui éprouvent des difficultés à intégrer ces différences dans la production de données. Ces formes d'organisation relèvent d'une stratégie qui instrumentalise les frontières des entreprises qui les composent, tout en étant une ressource pour la coordination au sein et au-delà du groupe (Catel Duet, 2007). La nature de cette entité économique, le groupe, permet d'articuler des stratégies qui alternent l'ancrage territorial des entreprises avec une vision globale de l'activité économique au niveau international (Lorrain, 2002). Par exemple, le groupe Bouygues est composé de Bouygues-bâtiment Nord-Est et de Bouygues-bâtiment Sud-Ouest. Ces entreprises n'indiquent pas toujours dans leurs noms une appartenance à un groupe, comme celles du groupe Vinci. Les questions que pose l'articulation de l'allocation de l'argent public, du groupe et du territoire est synthétisé par un élu lors d'un Copil, qui dit « préférer un grand groupe local qu'une TPE-PME de l'autre bout de la France ».

Ce sujet est important dans la signification qui est attribuée à ces chiffres. Comme le montre les analyses d'Émeric, en 2018, « dix groupes concentrent 55 % des montants attribués » (document interne de travail, 2018). Pour produire ces chiffres, Émeric extrait les informations de la plateforme e-marché. Il a ainsi accès au numéro unique SIRET, qui permet d'obtenir des informations sur le statut de l'entreprise. Pour autant, rien n'est automatique. Il doit aller rechercher à la main, sur internet, l'information d'un éventuel rattachement à un groupe plus large, mais aussi corriger les erreurs de saisie du numéro. La fiabilité des données n'est pas que liée aux outils utilisés. Gaëlle insiste lors du Copil sur la difficulté d'avoir des informations sur l'ensemble des marchés publics qui sont produits dans l'organisation (notamment avec les directions autonomes), mais aussi que les devis, procédure de marché public, ne sont pas reconnus comme tels par le service des finances<sup>1</sup>.

C'est la présentation d'un nouvel outil qui initie le débat, lors d'un Copil de 2019, sur le lien entre cette commande politique et son évaluation statistiques. Comme d'ordinaire, c'est Gaëlle qui aborde ce sujet. Le SCP a un nouvel outil interne qui permet de suivre

---

<sup>1</sup> Le service reprend les catégories de la Comptable publique. La raison avancée est que le devis ne repose pas sur une mise en concurrence obligatoire, mais du gré à gré entre la collectivité et l'entreprise qu'elle désigne pour réaliser un devis.

mensuellement les dépenses, les procédures et les attributaires des marchés publics. Encore en test il a été utilisé sur les données de 2018 pour en faire la démonstration. La directrice de la DCPSJ souligne que « c'est une bonne nouvelle » qu'un tel outil existe. Cependant, il y a « une mauvaise nouvelle », les chiffres annoncés en 2018 sont faux :

Gaëlle : « On a annoncé des choses qui n'étaient pas tout à fait exactes avec nos statistiques.

Morgane (M) : Au moment où on les a annoncés ils étaient exacts.

M. Harold : C'est embêtant, d'un point de vue politique.

M : On est toujours plus haut que la moyenne nationale, mais ce ne sont pas les mêmes chiffres »

(Copil, 2019)

Entre les calculs réalisés à la main par Émeric et le nouvel outil relié directement au service des finances, les statistiques communiquées sur la part d'entreprise du territoire et des TPE/PME perdent quinze points. Le sujet de la fabrication des chiffres oriente les élus vers une discussion sur ce que les uns et les autres entendent par entreprise « locale » ou du « territoire ». Pour le SCP, leurs calculs considèrent que les agences de gros groupes comme des TPE/PME locales, vu que l'emploi est sur le territoire. Dans la discussion, M. Harold partage cette conclusion, il ajoute aussi que si le critère déterminant est « l'emploi local », ce n'est pas la domiciliation de l'entreprise qui compte, mais les personnes qui y travaillent. À cette requête, Gaëlle indique qu'il est impossible de produire des données sur les employés des attributaires.

M. Vino complique davantage la question en soulevant que des entreprises attributaires peuvent sous-traiter. Dans ce cas, elles peuvent le faire à des entreprises locales. L' élu insiste sur la sous-traitance comme un enjeu « de développement du territoire », puisque selon lui, cette sous-traitance est généralement étrangère. Pour justifier son propos, il mobilise une anecdote. Il explique que lors d'une inauguration d'un Collège, le Président a déclaré que les marchés publics sont un soutien à l'économie locale. Un de ses collègues lui a alors « tapé sur l'épaule » en chuchotant « je ne savais pas que le roumain était le patois local ». En haussant le ton, le président de la CAO déclare que « la sous-traitance de premier rang devrait être locale ! ». Ici encore, la proposition de commande politique rencontre sa faisabilité technique : il est impossible d'imposer à un attributaire des entreprises à qui il sous-traite son activité.

Au sein du Copil, l'activité de production est abordée au prisme de la politique achat. Il donne une place centrale à l'expression des élus sur ce sujet. Gaëlle plus spécifiquement au sein du Copil, participe à animer les débats et à lier ces différents discours entre la politique achat, sa réalisation (l'opérationnalité) et sa légalité (la sécurité juridique). La commande politique n'est pas toujours claire. Elle articule des objectifs précis, comme ceux indiqués dans la Charte, avec des anecdotes dont la spécificité permet à certains élus de proposer des commandes, comme celle de la sous-traitance, qui mènera par exemple à la rédaction d'une charte.

Les discussions qui ont lieu lors du Copil montrent qu'une commande politique ne peut se limiter à une direction unilatérale des élus de la collectivité. Ils doivent revenir à plusieurs reprises sur un même sujet, à tel point que certaines anecdotes sont connues des membres des services opérationnels et parfois tournées en dérision lors des réunions de préparation du Copil. La répétition d'une commande peut la stabiliser, d'autres sont intégrées par les directions selon des modalités pratiques liées à l'activité de production. Le critère de sélection des offres du pourcentage de TPE/PME en est un exemple. C'est bien pour répondre à l'exigence de la politique achat, tout en « compensant » le fait que la direction émet plus de marchés globaux que promis initialement par élus, qu'il est présenté aux élus.

Contrairement au Copil, qui existe afin de lier l'activité des élus avec celle des services de la collectivité, la CAO est rythmée par la succession de dossiers qui, par l'intermédiaire du RAO, soulèvent des questions plus spécifiques pour lesquelles les élus ont un temps restreint pour s'exprimer.

### *2.1.3. Le travail politique en CAO : « C'est du béton quoi »*

Pendant environ deux heures, la cheffe de service du SCP, Morgane, les deux membres invités (la Comptable publique et un représentant chargé de la concurrence), ainsi que quatre élus, nécessaire au quorum<sup>1</sup>, se réunissent afin d'attribuer des marchés publics. Pour cela, les élus doivent signer le Rapport d'analyse des offres (RAO). Ce document synthétise, en une vingtaine de pages, plusieurs mois de travail afin de désigner l'attributaire d'un marché. Les élus en prennent connaissance lors de la présentation d'un représentant de la direction

---

<sup>1</sup> S'il n'y a pas de quorum, il est possible de réunir la CAO une nouvelle fois, pour la même session, sans avoir à respecter le quorum.

opérationnelle concernée par le marché. Les uns après les autres, les directions sont appelées par Morgane selon un ordre du jour fixé en avance. L'exposé oral dure en moyenne dix minutes. En 2018, la CAO attribue 30 % des marchés publics de la collectivité, soit 80 % des dépenses réalisées par ce dispositif. Les élus signent donc les marchés publics les plus importants financièrement<sup>1</sup>.

Les membres de la CAO ouvrent le RAO correspondant au marché et écoutent la présentation du représentant de la direction opérationnelle. L'exposé explique ce qui est déjà écrit dans le RAO : l'objet du marché public, la procédure utilisée, l'estimation, le nombre de candidats, leurs offres financières, le classement et le nom de l'attributaire. La présentation se termine généralement par : « nous vous demandons donc de retenir l'entreprise [X] pour ce marché ». Ce sont les directions de travaux (Collèges, Routes, Bâtiments) qui interviennent le plus souvent, puisqu'elles produisent la majorité des marchés publics du Département. Pour ces directions, ce sont les mêmes personnes qui interviennent, au fil des CAO, peu importe si la personne présente a réellement participé à la rédaction du RAO.

Ce faisant une proximité s'installe entre les élus et certains membres de ces directions. Lorsqu'un chef de projet des Bâtiments revient en CAO, un élu déclare : « ça fait longtemps que l'on ne vous a pas vu, des soucis ? ». Certains chefs de projet ont une réputation, comme celui des Routes : « Ah ! Le spécialiste des routes, combien vous allez nous faire payer cette fois ? ». Pour d'autres, dont les RAO passent rarement en CAO ou doivent remplacer un collègue absent, le passage en CAO est un moment plus compliqué. Une cheffe de projet s'excuse puisque « c'est la première fois, donc, excusez-moi, mais je dois vous dire quoi ? ».

Ces personnes peuvent rencontrer l'impatience des élus : « Oui oui on a aussi le tableau sous les yeux, continuez », « s'il vous plaît, on a d'autres dossiers, allez à l'essentiel, combien cela nous coûte ? ». Les élus, qui siègent également à d'autres commissions, n'hésitent pas à appeler par téléphone les chefs de projet qui auraient dû être présents à la CAO pour que le marché soit attribué dans les temps. Par exemple, M. Mine, appelle une personne de la communication pour un marché de publication du journal départemental, à

---

<sup>1</sup> Tous les marchés publics supérieurs à 221 000 € pour les fournitures et services et 5 538 000 € pour les travaux.

destination de toutes les personnes qui vivent sur le territoire. Absent, cela retardera la publication.

Les CAO, à l'instar des Copil, sont des espaces où les élus émettent des jugements sur les manières dont sont attribuées les marchés publics de la collectivité. Ils sont parfois généraux, dans le sens où ils n'appellent pas de réponse de la part du chef de projet. Soit parce que les élus abordent ensuite un autre sujet ou qu'ils ne s'adressent pas directement à une personne (sauf à eux-mêmes), soit parce que les chefs de projet se gardent de répondre. Ainsi, dans le cas d'un marché de réfection du bitume des routes départementales, la présentation du chef de projet, qui justifie son choix d'attributaire sur la technique qui l'a développé, sera synthétisé par M. Partant par : « ouais, c'est du béton quoi ». Ces jugements abordent aussi les attributaires et leurs offres :

M. Partant : « On paye rubis sur l'ongle, on est des vaches à lait en ce moment ! »  
(CAO de janvier 2019)

M. Mine : « Ah ! Ça va nous coûter cher ! »  
(CAO de février 2019)

M. Vino : « Jackpot pour [l'attributaire] qui prend tous les lots. »  
(CAO de mars 2019)

Les élus s'expriment aussi sur le fonctionnement de la CAO et leur rôle, généralement entre deux dossiers ou uniquement entre élus, au début et à la fin de la CAO. Tout en rangeant ses affaires, Mme Gall déclare que « ce sont les services qui décident pour nous », que les élus n'ont « pas le choix ». Elle dénonce par la suite une « force des services techniques » sur le travail des élus qui disposent « d'une vision politique » plus large. M. Partant compare la CAO au fait « d'aller voir deux fois le même film en espérant que le mec ne meurt pas au même endroit ». Ces positions s'expriment parfois en face des chefs de projet, de manière plus ironique :

M. Vino : « J'ai bien conscience de vous demander quelque chose qui est déjà fait. » *[rire des élus.]*  
(CAO de février 2018)

M. Vino : « Là on fait de l'enregistrement ! Donc j'enregistre, mais éthiquement c'est limite. »  
(CAO d'avril 2018)

M. Mine : « Bon écoutez on n'a pas le choix apparemment. »  
(CAO d'octobre 2018)

M. Partant : « S'il y a des recommandations, on ne peut pas aller contre ! »  
(CAO de mars 2019)

Les membres de la CAO discutent aussi de la place de celle-ci dans le fonctionnement de la collectivité et de son importance, notamment face aux retards réguliers de certains membres et la charge de travail qu'elle implique pour ces derniers. M. VINO insiste alors sur le fait que la CAO est « prioritaire par rapport aux autres obligations des élus » puisque cela a des conséquences sur les missions du Département et « les engagements du Président ». Pour lui, « notre commission n'est pas comme les autres, on fait des marchés ». Morgane, cheffe de service du SCP, profite aussi de ces moments, entre deux dossiers et en début de Commission, pour organiser les CAO et informer les élus des prochaines dates pour qu'ils le notent sur leur agenda.

Certaines remarques des élus attendent pour autant des réponses de la part des chefs de projet. Ces discussions peuvent aborder des sujets qui ne concernent pas directement l'attribution en tant que telle. Ainsi, lors de la présentation d'un marché de recensement d'une espèce de reptile, un élu, passionné de reptiles, discutera longuement sur les techniques de repérages, des caractéristiques de cette espèce sur le territoire, sans réellement discuter du dossier en tant que tel. L'échange, restreint à l'élu et le chef de projet, se conclut sur l'importance de la politique environnementale du Département et sur une demande d'invitation au chef de projet d'organiser une après-midi dans le parc en question. Une autre élue, qui cumule un mandat de maire, posera des questions techniques sur la construction de routes départementales (types de béton, période plus propice à la construction de route) afin de s'en inspirer pour les marchés de sa commune. Le président de la CAO profite d'un marché public sur la maintenance des routes pour demander au directeur adjoint qui présente le RAO d'éclairer davantage la nuit. Ce dernier informe M. VINO sur le fonctionnement de l'éclairage, et que ce n'est pas une mission du Département, il finance uniquement les communes pour leurs éclairages. Enfin, M. Mine, qui a visité une Maison départementale des solidarités et de l'insertion (MDSI) demande au directeur des Bâtiments de fournir une nouvelle chaise à une salariée qui s'était plaint d'un mal de dos : « C'est vous qui gérez ça ? Ok, je viendrai vers vous alors ».

Lorsque les conversations abordent les conditions d'attribution, les élus se retrouvent plus démunis pour faire valoir leur position. Lors d'un marché de la direction des Routes, le

directeur adjoint, « le spécialiste des routes », soumet au membre de la CAO un attributaire dont l'offre dépasse de 40 % l'estimation. Dans sa présentation, il ne l'indique pas. Le marché concerne une aire de covoiturage que le Département construit pour la seconde fois. C'est M. Vino qui repère cet écart sur le RAO où un tableau indique en ligne les candidats et en colonne l'écart entre leurs offres et l'estimation. Le président de la CAO l'interpelle : « 40 % c'est quand même énorme ! ». À cette remarque, le directeur adjoint explique que l'estimation repose sur d'anciens marchés qui datent de plusieurs années. Ce faisant, l'estimation est peut-être sous-évaluée. Il précise également que les entreprises « ont beaucoup de boulot en ce moment ». Ce qui explique les offres élevées, « due à la conjoncture ». Par ailleurs, selon lui, l'explication technique de l'offre est « cohérente » et qu'il faut aussi prendre en considération cette conjoncture en compte : bien que les entreprises aient « beaucoup de boulot », elles prennent « le temps de répondre à nos marchés ».

L'explication du directeur adjoint convainc les élus, mais il ajoute « on a de l'argent en trop dans le budget » donc « ce n'est pas un problème », cet écart de 40 %. M. Mine répond, en haussant la voix, « cet argument ne fonctionne pas. Ce n'est pas parce qu'on a de l'argent qu'il faut le dépenser ! ». Le directeur adjoint propose de le déclarer infructueux, mais « on remet les travaux à six mois et ça sera l'hiver », pour conclure que c'est « comme vous voulez »<sup>1</sup>. Avant d'accueillir le chef de projet suivant, les membres de la CAO discutent entre eux de cet échange. Le président insiste sur le fait que la « question de l'argent public » ne se limite pas à ce cas, mais que c'est « une question de culture ». Selon lui, la solution serait « d'avoir une liste de recensements des marchés ». Morgane lui indique qu'elle existe et qu'elle est d'ailleurs votée par les élus en assemblée. Pour M. Mine, il « faut faire attention » que les « services » ne se disent pas que « c'est normal de faire signer ce type de marché ». M. Partant partage les positions de ses collègues, « l'idée est de ne pas les banaliser », mais c'est « difficile » si les élus de la CAO « les valident tout le temps ».

En effet, ces discussions ont une place paradoxale dans le déroulement des CAO. D'un côté, elles permettent aux élus d'exprimer leurs avis sur des marchés publics. De l'autre, elles ne bouleversent pas le déroulement ordinaire des CAO : les RAO sont toujours signés.

---

<sup>1</sup> Cette période est connue pour l'augmentation des prix à cause des conditions climatiques dans lesquelles les travaux extérieurs se réalisent.

La feuille d'émergence circule d'ailleurs entre les membres pendant ces échanges. Ce qui mène à des situations où les chefs de projet ne savent pas s'ils doivent rester à écouter les commentaires que les élus font entre eux, et s'ils les concernent, ou sortir puisque le marché a été signé. Parfois, Morgane les invite à quitter la pièce, alors même que les débats sur le RAO continuent.

Sur une année d'observation, la cheffe de service n'est intervenue qu'une seule fois dans les discussions, la seule fois où justement un RAO a été refusé par la Commission<sup>1</sup>. Le marché concerne la direction des Bâtiments, présenté par son directeur. Avant d'aller le chercher dans le couloir, Morgane s'exprime sur la difficulté du dossier. C'est un lot qui refait l'objet d'une mise en concurrence parce que l'attributaire a fait faillite. Les travaux, un bâtiment qui accueille du public en situation d'insertion et de handicap, sont stoppés. Après une première publicité sans candidats, la direction des Bâtiments propose un avenant au marché qui permet à une entreprise attributaire d'un autre lot de réaliser les travaux. La comptable publique, présente, réagit : « c'est pas possible », et s'excuse d'être intervenu<sup>2</sup>. M. Mine demande à Morgane si « à ce stade le marché peut passer ? ». Elle répond que non, mais que c'est « mieux si les élus » interviennent. Le marché en question a fait l'objet de nombreux allers-retours et d'e-mails, parfois vigoureux. Morgane a accepté de le passer en CAO pour que l'arbitrage se fasse par les élus.

M. Mine lui demande de faire entrer le directeur des Bâtiments. Ce dernier ne semble pas avoir entendu les discussions, et serre la main de toutes les personnes présentes comme à son habitude<sup>3</sup>. Il présente le marché en insistant sur le manque d'offres, ce qui est révélateur, selon lui, « de la limite des marchés publics ». Le directeur est face à un « problème opérationnel ». Il a des entreprises disponibles pour le chantier, mais elles ne peuvent pas réaliser les travaux en dehors d'un marché public. Dans le même temps, le bâtiment en question a déjà beaucoup de retard et le public qu'il accueille ne peut pas attendre. M. Partant chuchote que « ce marché va nous coûter une blinde encore ». M. Mine s'exprime après la présentation : « je ne peux pas m'engager là-dedans, personnellement ». Il fait part à ses collègues qu'il ne signera pas. Ils partagent cette position. Le directeur des Bâtiments insiste

---

<sup>1</sup> Elle intervient pour répondre aux questions, mais elle n'émet pas de jugements sur les dossiers, que ses services ont par ailleurs validés puisqu'ils passent en CAO.

<sup>2</sup> Pour rappel elle est invitée, observatrice. Elle ne peut, légalement, se prononcer dans une assemblée d'élue.

<sup>3</sup> Il est le seul à le faire. Les autres personnes s'installent directement face aux élus.

sur le public et la temporalité des travaux, un peu surpris. M. Mine demande alors au directeur, avant de souligner que le SCP « en qui j'ai pleinement confiance » ne soutenait pas le dossier, s'il veut « aller en prison ? ». Il ne le laisse pas répondre, et déclare : « moi non plus ». Le président de la CAO poursuit « la légalité avant tout, notre rôle c'est de faire respecter la loi ». Ce à quoi M. Partant réagit « notre rôle ce n'est pas de la faire respecter, mais de la respecter ».

La CAO est une instance obligatoire pour l'attribution des marchés publics de la collectivité. Tous les RAO ne sont pas signés en CAO et par des élus. La délégation de signature varie. Morgane en signe certains, Gaëlle aussi, et les directeurs des services opérationnels également. Cette délégation est liée au montant du marché public, plus il est important, plus la personne qui le signe remonte la hiérarchie de l'organisation. Cet acte s'inscrit dans une activité où les élus vont émettre des jugements sur les RAO, la présentation orale, et donc sur le fait même de signer. Les chefs de projet apportent des réponses à leurs interrogations : la nouveauté du besoin, ou sa banalité, les relations avec les acteurs économiques, les problèmes rencontrés sur d'autres marchés. Ces questions permettent aux élus de se saisir des réponses des chefs de projet, comme lorsque l'un d'eux minimisera le prix d'une offre.

Malgré ces débats, les RAO sont signés. Dès lors cette signature donne aux engagements une relative stabilité garantie par le droit. C'est l'expérience de certaines formes d'écriture des RAO qui ont, au cours du temps, montré qu'elles ne présentaient pas de risques juridiques. Il n'y a presque aucun contentieux et ils ont été signés par élus de la CAO. Dans cette commission, la signature légitime certaines formes d'écriture. Pour le comprendre, il faut considérer le RAO au-delà de la CAO, comme objet qui a évolué dans le temps.

## **2.2. La stabilisation de la légalité au prisme de l'évolutions du Rapport d'analyse des offres (RAO)**

Au fil des CAO observées, la monotonie peut se faire sentir, à l'instar des remarques qu'émettent les élus. Pourtant, lors des CAO je pouvais observer comment les élus alternaient la recherche d'information dans les pages du RAO avec l'écoute attentive de la présentation du chef de projet. Grâce aux tableaux qui composent le RAO, un presque toutes les pages, les élus peuvent rechercher une information spécifique (une offre, un candidat,

une note). Dans la mesure où la présentation du chef de projet reprend la trame du RAO, ils peuvent aussi revenir à l'endroit qu'il aborde. Cette capacité à naviguer au fil des pages et l'anticipation d'entendre, et lire, certaines informations, et pas d'autres, est le résultat d'un processus à considérer sur le temps long. L'analyse des archives, entre 2009 et 2019, permet de mettre en perspective cette monotonie (cf. encadré n°5-1).

Le travail narratif (Ogien, 1999; Weller, 2011) que réalisent les élus, c'est-à-dire articuler le RAO, la présentation orale avec les commandes politiques afin de qualifier le marché public présenté pour signature, repose sur une double standardisation. À l'instar des inspecteurs du travail analysé par Nicolas Dodier qui, au fil des cas ont harmonisé les manières d'écrire et de présenter leur travail aux exigences des magistrats (Dodier, 1988), la présentation filtre l'information et capitalise sur l'expérience des CAO par l'unique chef de projet qui défend les marchés de sa direction. De plus, l'écriture du RAO intègre en amont les attentes tant politiques que juridiques de l'organisation, « une régulation opère qui filtre, dès l'origine, les dossiers et conduit les professionnels à n'introduire que ceux qu'ils jugent être « dans la norme » » (Ogien, op. cit., p. 370).

Dans cette partie, je retrace les évolutions des formes graphiques contenues dans le RAO (2.2.1.), notamment celle du tableau, afin de montrer qu'elles participent d'une part à limiter les informations disponibles sur un cas et d'autre part à intégrer des indicateurs de performances liés à la politique achat (2.2.2.). Ces indicateurs participent à inscrire la politique achat au sein de l'activité de production et participent à définir la valeur d'un RAO.

*Encadré n°5-1: Les zones grises d'accès aux archives*

Les données auxquelles j'ai eu accès au cours de l'enquête m'ont toujours été accordées par les membres du SCP par une demande orale, comme pour la CAO. Pour les archives départementales j'ai dû rédiger une note (cf. annexe n°8), à destination de Morgane et du DGA Ressources. Le fait d'étudier les archives était pourtant prévu dans le cadre de la convention Cifre. La période à laquelle je rédige la note correspond à celle où je travaille avec Magali sur l'organisation d'un salon professionnel. Au détour d'une conversation, je lui explique que je dois rédiger cette note et m'aide.

Elle y ajoute ses recommandations : inscrire ma demande dans les objectifs de la politique achat, lister des indicateurs clairs (TPE/PME, prix, les critères, allotissement), et des termes organisationnels comme « mode projet », « comité de pilotage », « porteurs de projet », et

« associés ». Quelques jours plus tard Morgane organise une réunion avec Nolwenn et Damien. Il propose les marchés de maintenance des routes, ces « MAPA qui se ressemblent depuis des années », pour voir si la direction des Routes a changé ses pratiques. Nolwenn insiste sur la comparaison des critères entre la direction des Bâtiments et des Collèges qui « construisent des bâtiments, mais qui font différemment ». Je suis leurs recommandations, n'ayant pas de besoin spécifique sur le type de marché. D'autant plus qu'en intégrant ma demande dans leurs préoccupations, je garantis le « mode projet » défendu par Magali et donc de l'accompagnement de Laurence, qui s'occupe de l'archivage des marchés publics. J'ai eu accès à quarante-cinq RAO (14 pour la direction des Collèges, 18 pour les Bâtiments, 13 pour les Routes), ce qui correspond à quatre-vingts marchés publics<sup>1</sup>. Pour chaque direction le besoin est le même, la réfection des routes, la construction d'un collège et l'assistance à maîtrise d'œuvre et d'ouvrage des Bâtiments. Par ailleurs, j'ai pris 496 photos des pages des RAO. Sans avoir demandé directement l'autorisation, j'ai pris des photos spontanément à mon bureau, qui se situe à ce moment dans celui des rédactrices. Les personnes qui me voyaient faire n'ont émis aucuns commentaires, ni Morgane, Nolwenn ou Camille. J'ai donc considéré qu'il s'agissait implicitement d'une autorisation.

### *2.2.1. L'évolution des formes graphiques des RAO*

Lors de l'étude des RAO, j'ai suivi l'organisation interne du document : la présentation du besoin, la synthèse des étapes internes (délai de publicité, procédures...), l'ouverture des offres, le choix des critères, l'analyse, le classement par lots et le classement final. Au fil des lectures, entre une et deux heures selon les RAO, je me suis habitué à l'enchaînement de ces informations et j'ai pu stabiliser les colonnes du tableur que j'ai utilisé pour les synthétiser (cf. figure n°5-1). Ce faisant, je peux comparer, sur la base de ces indicateurs, les RAO d'une même direction et ceux des trois directions de travaux : des Routes, des Collèges et des Bâtiments.

---

<sup>1</sup>Un RAO regroupe dans un même document l'ensemble des lots qui permettent la réalisation d'un besoin. Pour rappel, un lot est un marché à part entière. Le nombre de marché public étudié est peu représentatif de l'ensemble des marchés publics passés par la collectivité (environ 800 par an), ce qui ne permet pas de réaliser une analyse quantitative pertinente, mais l'analyse des formes graphiques permet de montrer les évolutions au cours du temps des manières d'écrire les RAO.

Figure n°5-1: Extrait du tableur renseigné pendant l'analyse des RAO

Critère tec	Critère pri	NOTE TEC	NOTE PRIX	NOTE ENVIRONNEMENT	CLASSEME	Mode nota	Entreprise
0,4	0,6	6	52,35	31	89,35	Somme 100	
0,4	0,6	6	60	30,98	96,98	Somme 100	
0,4	0,6	6	57,4	30,95	94,35	Somme 100	
0,4	0,6	6	58,08	30,9	94,98	Somme 100	
0,4	0,6	6	54,82	30,75	91,57	Somme 100	

Source : Thomas Forte

Lecture : En ligne se trouvent les candidats aux marchés publics et en colonne les informations recueillies lors de l'analyse d'archive. Dans cette photo de mon tableau n'apparaissent que les informations relatives à l'analyse des offres (critères, notes, classement, nom de l'entreprise). La colonne « Mode notation » où est indiqué « Somme 100 » correspond à une information que j'ai rajoutée lors de l'analyse de la base de données. Elle correspond aux différentes modalités d'écriture des notes (avec ou sans pondérations, sur 100, 15 ou 20).

Dans le même temps, j'ai pris des photos de certaines pages du RAO quand je me suis rendu compte que, si les informations étaient identiques dans le temps et entre directions, les formes graphiques, elles, changeaient régulièrement. Cette forme est importante si l'on remet en contexte les situations où sont utilisés les RAO : les Commissions d'appel d'offre. En effet, l'analyse d'archives intervient plusieurs semaines après mes observations en CAO. J'ai pu voir les élus ouvrir les RAO et feuilleter les pages au fil des présentations orales des chefs de projet. Il était assez rare qu'ils n'arrivent pas à suivre. Parfois, les élus prêtent une oreille distraite à la présentation pour ouvrir directement la page qui les intéressent, généralement le classement final et l'ouverture des offres.

Comme pour les élus, j'ai pu éprouver, au fil des lectures des RAO, ma capacité à repérer les informations et suivre le processus d'attribution décrit au sein de ce document. Pour des questions logistiques, j'ai demandé à Laurence des cartons d'archives d'une direction après l'autre<sup>1</sup>. Ces derniers concernent des années différentes, entre 2009 et 2019. Après avoir classé les cartons par marchés, je prenais sans distinction un dossier<sup>2</sup>. Puisque les documents

<sup>1</sup> Laurence m'a fait visiter la salle d'archive du Département. Elle se trouve derrière trois portes qui s'ouvrent uniquement avec un badge, au rez-de-chaussée du bâtiment. Elle m'explique comment les cartons sont organisés : par DGA et direction. Pour éviter de chercher dans plusieurs rayons, je lui propose de faire mes demandes par directions.

<sup>2</sup> Certains critères pouvaient cependant influencer sur mes choix, comme la taille des cartons. Après classement, ils prenaient relativement beaucoup de place dans le bureau. Afin d'éviter d'encombrer trop longtemps l'espace

concernaient des années différentes, je me retrouvais rapidement face à des RAO dont la forme variée selon les années. Ce faisant, mes repères acquis sur un type de RAO devaient s'adapter aux nouvelles formes que je découvrais. Les allers-retours entre ces formes spécifiques me demandaient plus de temps. Je pris la décision de lire les RAO de manière chronologique pour chaque direction afin de me familiariser avec une forme, puis passer à une autre.

Ces changements ne sont pas toujours radicaux. Ainsi, la forme graphique du tableau est présente dans plusieurs RAO entre 2009-2019. Pour autant elle n'est pas une manière exclusive d'écriture sur une période ou pour une direction. Ainsi, la direction des Bâtiments peut rédiger les informations de l'ouverture des offres sous forme de tableau ou de liste à une année d'écart (cf. figure n°5-2). J'entends ici par différences d'écriture autant la forme (un tableau, une liste) que les informations inscrites dans le document.

Dans son analyse de la raison graphique, Jack Goody a montré comment l'utilisation de formes graphiques comme la liste et le tableau a des conséquences sur la compréhension anthropologique d'un groupe et participe à la domestication de ce que certains anthropologues nommaient la « pensée sauvage ». Pour l'auteur, le tableau est « une technique écrite trop brutale » qui réduit la pensée et les discours lorsqu'il « prétend ainsi pouvoir comprendre d'un coup une culture » (Goody, 1979, p. 131). Dans la mesure où elle réduit cette pensée à des choix binaires, en masquant la signification du langage pour les personnes concernées et leur épaisseur lié à son usage concret. Si ici il n'est pas question d'étudier une « culture », les évolutions du tableau entre 2009 et 2019, participent à réduire l'analyse des offres à des choix binaires, être attributaires ou non, et à permettre la comparaison des candidats sur la base de lignes. Il masque l'activité des chefs de projet qui permet de renseigner ces tableaux. Par ailleurs, le tableau est porteur d'une certaine efficacité : il suffit aux élus de la CAO de les suivre au fil des pages du document pour avoir une compréhension du processus d'attribution

---

de mes collègues, je choisissais parfois les « gros » cartons. En fin de journée, je me tournais davantage vers les petits dossiers.

Figure n°5-2: Deux pages d'ouverture des offres de la direction des Bâtiments (2009 et 2010)

Un appel d'offres a été publié le 22 mai 2009 avec une limite de remise des offres le 29 juin 2009 à 17H00.

Le Département [redacted] reçu trois offres :

- 1/ [redacted] 1 quai Amade [redacted] Cedex a déposé une offre le 26 juin 2009 à 11H57.
- 2/ [redacted] 12 route [redacted] a déposé une offre le 29 juin 2009 à 10H19.
- 3/ [redacted] CEDEX a déposé une offre le 29 juin 2009 à 15H32.

La commission d'ouverture des plis s'est réunie le 30 juin 2009.

1/ S [redacted] offre ht 12.000 €  
 2/ C [redacted] offre ht 8.700 €  
 3/ [redacted] offre 5100€ ht plus 7% du prix du terrain [redacted] (144ha) plafonné à 30.000 € ht soit 35.100€ ht.

**3.1 - Classement des offres, tableau récapitulatif :**

- (12) sociétés ont répondu à la consultation, 11 par voie de dépôt de documents papiers, 1 par voie de dépôt dématérialisé.
- le tableau ci-après a été établi en fonction du montant indiqué dans le cadre de décomposition du prix global et forfaitaire.

Entreprises	Montant des offres € TTC TF +TC1+TC2
[redacted]	TF : 51913.57+TC1 : 37615.39+TC2 :117369.46= 206898.43 TTC
[redacted]	TF : 18538.00+TC1 : 12916.80+TC2 :71281.60 = 102736.40 TTC
[redacted]	TF : 117865.80+TC1 : 19554.60+TC2 :49986.82= 187407.22TTC

Source : Thomas Forte – RAO de la direction des Bâtiments 2009 (en haut) et 2010 (en bas)  
 Légende : La couleur grise correspond à l'anonymisation du nom des candidats. Le blanc est utilisé pour masquer des informations relatives au Département étudié (logo, numéro de marché, zone géographique...).

Ces deux extraits concernent la même direction, sur deux années différentes pour une Assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle concerne pour le RAO de 2009, une assistance pour la valorisation et l'acquisition d'espaces fonciers, et en 2010, d'un accompagnement sur la gestion de la performance énergétique des bâtiments. Les deux indiquent des informations communes : le nombre d'offres reçu (trois pour la première, douze pour la seconde), le nom des candidats et leurs offres financières (« offre ht » et la somme de tranches conditionnelles « TF », « TC1 », « TC2 »<sup>1</sup>). La version de 2010 indique une information, qui n'apparaît pas sur celle de 2009 : la « voie de dépôt » des offres : « papiers » et « dématérialisé ».

Ainsi, pour une même direction, les manières de présenter les candidats au sein d'un RAO varient, que ça soit par la forme, que sur les informations mentionnées. Chacune des versions apportent des indications au-delà des candidats et de leurs offres. La photo de 2009 insiste sur le calendrier (date de publicité et d'ouverture des offres). Son classement repose sur la date de réception des offres. La photo de 2010 contextualise moins ces offres d'un point de vue organisationnel (comme le calendrier), pour insister sur la spécificité de la procédure et la composition des offres financières en tranches conditionnelles. L'une comme l'autre présentation des candidats mentionnent systématiquement le prix. La place de ce dernier au sein du RAO est omniprésente. Les formes par lesquelles le classement des offres est inscrit dans les RAO pendant cette même période montre sa place centrale dans l'attribution des marchés publics (cf. figure n°5-3).

Le prix est une information constante, qu'il soit sous forme d'une valeur monétaire (en euros) ou d'un critère (une note). Pour autant, il est accompagné d'informations différentes selon les directions : écart avec l'estimation, offre des candidats, notes attribuées et leur classement. Ces informations peuvent être présentes dans un même tableau ou une même liste. Par exemple, sur la photo de la direction des Bâtiments et des Routes on retrouve l'attributaire, le classement des candidats et leurs offres. L'attributaire peut aussi être indiqué uniquement sur la base du nom de l'entreprise, comme sur la photo de la direction des Collèges, sans référence aux autres candidats. Enfin, le gras et, plus rarement, les couleurs, permettent aussi de mettre en avant certaines informations : le nom de l'attributaire, le classement des candidats, le montant des offres financières.

---

<sup>1</sup> Les tranches conditionnelles permettent de subdiviser un besoin en tranche qui correspondent à des paiements spécifiques. Chaque tranche peut être réalisée ou non en fonction de l'incertitude quant à la réalisation de la prestation.

Figure n°5-3: Trois manières de présenter l'attribution dans un RAO: la liste et le tableau

IV - Récapitulatif

	valeur technique-50%	délais-20%	prix-30%	TOTAL:	CLASSEMENT PONDERE
	10	12.50	4.15	8.75	12
	5	2.50	1.25		
	15	15.00	10.10	13.53	1
	7.5	3.00	3.03		
	15	14.95	6.24	12.36	3
	7,5	2,99	1,87		
	15	15.00	7.05	12.62	2
	7.5	3.00	2.12		
	13	13.10	3.43	10.15	8
	6.5	2.62	1.03		
	13	13.95	4.55	10.66	6
	6.5	2.79	1.37		

**4 Propositions :**

Après les analyses des offres de l'ensemble des entreprises, et vérification des quantités et métrés, engagement des entreprises sur le respect rigoureux du cahier des charges, nous proposons au Maître d'Ouvrage de retenir les entreprises suivantes qui présentent la meilleure adéquation prix/qualité au projet tout en remarquant que ces entreprises sont toutes les moins disantes :

En offre de base :

↳ **Lot n°1 CLOS COUVERT** : L'entreprise [redacted] pour un montant de **6 494 818,87 € HT**, soit 7 767 803,37 € TTC (dépassement par rapport à l'estimation du Maître d'Ouvrage de **+11,98 %**).

En offre avec option :

↳ **Lot n°1 CLOS COUVERT** : L'entreprise [redacted] pour un montant de **6 490 456,09 € HT**, soit 7 762 585,48 € TTC.

En offre de base :

↳ **Lot n°2 REVÊTEMENTS DE SOLS ET MURS** : L'entreprise [redacted] pour un montant de **571 287,80 € HT**, soit 683 260,20 € TTC (dépassement par rapport à l'estimation du Maître d'Ouvrage de **+26,95 %**).

Pour le lot 5 Centre routier du [redacted] de retenir l'offre de l'entreprise [redacted] pour un marché à bons de commande d'un minimum de **100 334.45 € HT** et d'un maximum de **401 337.79 € HT** et procède au classement suivant :

- 1- offre [redacted]
- 2- offre [redacted]
- 3- offre [redacted]
- 4- offre [redacted]
- 5- offre [redacted]
- 6- offre [redacted]
- 7- offre [redacted]

Source : Thomas Forte – RAO de la direction des Bâtiments (2011 – en haut à gauche), des Routes (2010 – en bas) et des Collèges (2009 – en haut à droite)  
 Légende : les RAO concernent le classement des offres des trois directions de travaux : des Bâtiments (en haut à gauche), des Collèges (en haut à droite), des Routes (en bas)

Situer l'attributaire par rapport aux autres candidats, par l'intermédiaire d'un classement ou des notes qu'ils ont obtenues, participe à une visibilité spécifique du processus d'attribution. Pour les formes qui n'intègrent que les offres financières, elles permettent une comparaison économique entre des montants en euros (cf. photo de la direction des Collèges). Pour les attributions avec uniquement le nom des entreprises (cf. photo direction des Routes), le classement s'émancipe des notes qui leur ont été attachées au cours des pages précédentes du RAO. Enfin, sur la version de la direction des Bâtiments, le tableau intègre cette analyse par l'intermédiaire des notes qui traduisent les offres financières et techniques en des critères comparables.

Pour autant, les notes qu'indique le tableau peuvent porter à confusion. Celles en noirs correspondent à leur valeur non pondérée dans chaque critère, dont le maximum pour chacune est quinze. En rouge ce sont les notes pondérées, en fonction de la part qu'elles représentent dans l'évaluation des candidats et la note finale. Ainsi, le maximum de cette dernière est de 45 (note non pondérée), c'est-à-dire 15, avec pondération. Aucune information dans le tableau permet de saisir cette pondération ou la distinction entre les notes indiquées en rouge et en noir. Lors de l'analyse des données d'archive, les notes attribuées aux candidats de la base de données apparaissaient comme une variable pertinente pour comprendre la concurrence interne au sein d'un même marché et les évolutions au fil des années. Or, l'étude quantitative de cette variable a montré la variété des manières de présenter les notes et, par la même occasion, l'impossibilité de les comparer<sup>1</sup>. Au-delà des notes sur 45 et 15, elles peuvent aussi sur 100 et sur 20. Une même pondération peut varier entre le tableau du classement final et les notes des candidats en fonction des critères. Ces évolutions sont présentes entre les directions et dans le temps.

Dans tous les cas, le RAO a pour finalité le classement des offres, dont le premier est l'attributaire. Ce faisant, entre l'ouverture et le classement des offres, le RAO est surtout composé de plusieurs pages qui analysent les candidatures. Contrairement aux pages précédentes, la partie analyse tend à être très proches entre les directions (cf. figure n°5-4). On y trouve un extrait de texte qui synthétise l'analyse du chef de projet et un tableau qui le

---

<sup>1</sup> Je remercie Léo Mignot, ingénieur de recherche du Centre Émile Durkheim, pour avoir souligné ces différences lors de nos séances de travail sur la base de donnée. Elles sont apparues comme des « erreurs », après des allers-retours avec les photos prises pour confirmer les informations, nous avons compris ces variantes de notation qui ne je n'avais pas identifié lors de l'analyse d'archives.

traduit en note. Sur le fond, l'étendue des informations reste succincte. L'analyse porte sur une comparaison des offres entre elles, comme pour la Direction des Bâtiments, qui en une phrase décrit « l'expérience » des candidats sur le besoin. Ainsi, l'un a « de loin [...] le plus d'expérience », un autre a « une expérience solide » et le dernier candidat « une seule expérience ». Pour la Direction des Collèges et des Routes, l'analyse est individualisée. Chaque candidat fait l'objet d'un texte et d'un tableau spécifique.

Figure n°5-4: Extrait des pages d'analyse des offres des RAO des direction de travaux

Critère B : Qualité et lisibilité de l'offre :

-Technicité de l'offre / Mémoire technique  
L'entreprise a été questionnée pour s'assurer de la conformité de son offre sur certain point. L'entreprise a répondu favorablement. L'offre est conforme techniquement au DCE.

L'entreprise a fourni un mémoire technique, cependant, elle ne fait pas mention dans son mémoire technique général des éléments spécifiques aux terrassements / VRD, à la charpente métallique, à la charpente bois / ossature bois / menuiserie bois, à l'étanchéité, à la menuiseries aluminium intérieures extérieures, à la métallerie / Serrurerie et au bardage. Pour le mémoire technique Fondations spéciales / Gros Œuvre / Maçonnerie, Le mémoire technique est détaillé, il correspond aux attentes du RC, mais manque de détail sur les particularités du chantier, la réponse est globalement satisfaisante.

-Lisibilité de l'offre / Renseignement DPGF  
Le DPGF est complété et détaillé. Cependant certaine notion d'ensemble subsiste sur des postes mineurs notamment en Fondation spéciales / Gros Œuvre / Maçonnerie.

Au regard de cette analyse, nous proposons la notation suivante :

	Note	
Critère A : Prix sur 100 points	95,86	
Critère B : Qualité et lisibilité de l'offre	Technicité de l'offre / mémoire technique sur 50 points	25
	Lisibilité de l'offre / renseignements DPGF sur 50 points	40
Note totale pondérée offre de base	86,60	

Valeur de l'entreprise :

L'entreprise [ ] a fourni un mémoire technique qui présente les procédures très détaillées en ce qui concerne le SOPRE (gestion de l'eau et chantier propre) et le SOGED (gestion des déchets) qu'elle compte mettre en œuvre pour satisfaire aux critères environnementaux précités.

Le contenu est adapté au chantier concerné (BBM)

Dans ces conditions les notes obtenues et points attribués sont les suivants :

	Notes Obtenues	Coefficient	Points attribués
Mode opératoire de protection de l'environnement, gestion de l'eau et chantier propre (SOPRE)	4	2.5	10
Schéma d'organisation et de gestion des déchets de chantier (SOGED)	4	2.5	10
TOTAL .....			20

Valeur technique :

VALEUR TECHNIQUE

Réf en foncières	études quantité	note sur 5
[ ]	20	5
[ ]	1	2
[ ]	11	4

[ ] est de loin le prestataire qui a le plus d'expérience. [ ] a une solide expérience. [ ] a une seule expérience, mais d'une surface équivalente et dans un contexte assez proche, un remembrement forestier entre la commune de [ ] et des riverains.

En ce qui concerne la note méthodologique [ ] est le plus précis, ce qui est cohérent avec sa grande expérience en la matière.

Source : Thomas Forte – RAO de la direction des Bâtiments (2009), des Routes (2010) et des Collèges (2009)

Légende : Les extraits concernent les directions des Collèges (en haut), des Routes (au milieu) et des Bâtiments (en bas)

Cette partie de l'analyse varie en fonction des critères et des besoins. Le critère « Qualité et lisibilité » de la Direction des Collèges est propice à des commentaires qui relèvent de la composition de l'offre : avoir ou ne pas avoir tel document ou telle information. Pour la Direction des Routes, l'extrait de quelques lignes est permis par des références à des plans de « gestion de l'eau et chantier propre » et de « gestion des déchets » qui ont été détaillés dans les pages précédentes. Des formes graphiques d'agrégation de l'information, et leurs explications plus détaillées, se suivent au fil des pages du RAO. La manière de présenter un critère et de l'analyser donne plus ou moins de marge d'interprétation pour la personne qui doit en faire la lecture. Ainsi la Direction des Bâtiments rapporte le critère de l'expérience à des qualificatifs (« solide », « le plus ») qui s'appuient sur des critères quantitatifs<sup>1</sup> : le nombre de références. La note technique, réduite ici à un tableau, est explicité à la page précédente : sans références en lien avec le besoin, le candidat obtient la note de 1/5, entre 10 à 20 références, la note de 4/5 et plus de 20 références, la note de 5/5. Le rapport entre cette explication et la note montre que, sur cette analyse, le premier candidat aurait dû avoir 4 et non 5.

L'hétérogénéité de ces pratiques d'écriture des RAO peut se comprendre par les évolutions du SCP. Dès 2015, une année après la centralisation des rédactrices des directions opérationnelles au SCP, les RAO étudiés voient leur forme s'harmoniser. Les conseillères s'occupent alors exclusivement des directions de travaux. Sans pour autant s'imposer du jour au lendemain, un document type de RAO est stabilisé. Il privilégie l'usage du tableau pour tout ce qui concerne le classement des candidats (ouverture des offres, attribution, notes aux critères d'évaluation) et l'adéquation entre les notes des candidats avec l'argumentaire qui le justifie. Cette harmonisation de la forme d'écriture m'a permis d'identifier l'apparition, dans les années 2016-2017, de nouveaux indicateurs d'analyse des offres au sein des RAO. Ces derniers ne relèvent pas de critères légaux, mais de la politique achat.

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 3 sur la relation entre le choix d'un critère et sa traduction quantitative.

### 2.2.2. Des indicateurs de la politique achat à côté des critères de jugements

Ces évolutions de forme, de stockage de l'information de toute une activité, ont des conséquences sur la lecture du document. Au profit de la forme graphique du tableau, l'écrit tend, dans les RAO de 2019, à ne plus prendre en considération la spécificité des offres pour synthétiser en quelques lignes interchangeables, l'analyse des chefs de projet (cf. figure n°5-5). Alors que les candidats proposent des solutions techniques différentes dans leur offre, ils obtiennent la même analyse et note.

*Figure n°5-5: Extrait RAO, la réfection de la couche de roulement des routes, analyse techniques des offres de deux candidats (2019)*

**Entreprise A**

Au niveau du mode opératoire d'exécution et d'exploitation des différentes phases du chantier sous circulation : la description est partiellement détaillée, la longueur des alternats en phase d'application n'est pas explicitée pour tous les types d'alternat

Au niveau du mode opératoire d'exécution de la mise en œuvre des matériaux : la description de l'ensemble des éléments est détaillée et adaptée au chantier concerné.

**Entreprise B**

Au niveau du mode opératoire d'exécution et d'exploitation des différentes phases du chantier sous circulation : la description est partiellement détaillée, la longueur des alternats en phase d'application n'est pas explicitée pour tous les types d'alternat

Au niveau du mode opératoire d'exécution de la mise en œuvre des matériaux : la description de l'ensemble des éléments est détaillée et adaptée au chantier concerné.

**Synthèse des offres sur le critère TECHNIQUE :**

Sociétés	Entreprise A		Entreprise B	
Mode opératoire d'exécution et d'exploitation des différentes phases de chantier sous circulation / 10	6	10	6	6

Source : Thomas Forte – RAO de la direction des Routes (2019)

Cette standardisation de l'écriture est attendue par le SCP. Alison, lors d'une réunion de travail sur un RAO avec un chef de projet, insiste sur la « la cohérence entre une note et son commentaire ». Celui-ci a, dans son analyse des offres, donné la même note à des candidats

qui ont des commentaires différents. Elle propose au chef de projet soit de « changer la note », soit « de modifier le commentaire » pour correspondre aux notes. Lors de l'écriture du RAO pour le marché d'insertion des NEET par un service civique, Marie me demande « comment écrire les analyses » parce que j'ai, selon elle, « plus d'expérience ». Surpris par la demande, je lui conseille, après plusieurs mois au sein du SCP et plus spécifiquement dans le bureau des conseillères, d'avoir des notes et des commentaires d'analyse homogènes. Malgré tout, Inès indique au fil de la première version du document, en commentaire : « Les deux offres présentent le même nombre d'avantages donc [elles] doivent avoir la même notation » (RAO du Marché NEET, version de 2019). Cette écriture des RAO conduit les élus, lors des CAO, à parcourir les différents tableaux d'analyses et le classement final qui synthétise l'ensemble des tableaux des offres, afin d'avoir une vision globale du marché.

La comparaison des formes graphiques du tableau entre 2009 et 2019 montre l'apparition de nouveaux indicateurs : la typologie des entreprises et l'écart entre le nombre de retrait des Dossiers de consultation des entreprises (DCE) avec celui du dépôt des offres. Par ailleurs, une information déjà visible dans les RAO dans le début de la période concernée par les archives, l'écart entre l'offre et l'estimation, devient systématique. Ces informations quantitatives ne relèvent ni d'une analyse technique, ni d'une contrainte juridique dans la sélection des attributaires, mais correspondent aux objectifs de la politique achat. Les observations ne peuvent démontrer si les jugements réalisés par les élus lors des CAO reposent davantage sur ces indicateurs. Par contre, elles montrent qu'ils ont un rôle *au même titre* que les critères de sélection des candidats. Que ça soit de par leur place dans les formes graphiques, que lorsqu'ils sont mobilisés dans les discussions en CAO.

Pour cela, il est nécessaire d'analyser, et de distinguer, les différents discours qui composent un RAO, à l'instar des analyses de Didier Torny sur les circulaires (Torny, 2011). L'auteur étudie l'activité d'écriture des circulaires sur la gestion du matériel médical face à de nouveaux risques d'agents infectieux (les prions<sup>1</sup>). Il montre le rôle paradoxal de la circulaire comme un document peu normatif, mais centrale dans l'activité du personnel hospitalier. C'est un « espace autonome de pratique du droit » (*Ibid.*, p. 259) dans la mesure où les circulaires étudiées ne font pas référence directement aux textes de loi, mais à d'autres circulaires ou documents internes. Elles permettent une stabilité qui intègre le respect

---

<sup>1</sup> Ils sont notamment responsables de la maladie de Creutzfeldt-Jakob ou de la « vache folle ».

d'obligations légales, parfois incertaines, avec le fonctionnement spécifique de l'organisation hospitalière et le marché économique de l'équipement hospitalier (normes de qualité, utilisation, matériaux...). Comme la circulaire, le RAO précise, sur la base de références à l'activité, la logique inhérente au choix fait dans ce document.

Le RAO doit être compris tant par ceux et celles qui rédigent, contrôlent, signent le RAO, que par ceux qui répondent au marché public, les acteurs économiques, qui peuvent, sur la base du RAO, remettre en cause le choix de la collectivité lors d'un contentieux<sup>1</sup>. Ce document est composé d'un discours informatif (noms des candidats, la procédure utilisée), d'expertise (l'analyse faite par le rédacteur du RAO, la recevabilité des candidatures), économique (estimation, offre financière), et des références temporelles (date d'ouverture des offres, de publicité...). Les indicateurs sont exclusivement présents dans la partie d'ouverture des offres. La comparaison des pages de deux RAO, 2011 et 2019, montrent comment ils s'intègrent aux formes graphiques du tableau.

La figure n°5-6 correspond à la seconde page d'un RAO. Elle montre les premières informations dont les élus disposent sur les candidats. La première partie, « Économie générale » spécifie l'estimation (328 261 €) et la technique d'achat, un « marché à bons de commandes » qui est non renouvelable. Il s'étend jusqu'à fin 2010. La deuxième partie, « Compte-rendu du déroulement de la procédure », indique la procédure (un appel d'offres), ainsi que le délai de publicité et d'ouverture des offres. Enfin, une dernière partie « Résultat de l'appel d'offres », précise le nombre de candidatures (sept) et les noms (ici anonymisés). Elle prend la forme d'un tableau, qui liste en ligne les candidats, et en colonne l'offre et des observations éventuelles.

---

<sup>1</sup> Ce qui est assez rare. Pour autant, comme le disent régulièrement Gaëlle et Nolween, les candidats demandent presque systématiquement les RAO. Dans la mesure où ils relèvent du secret industriel, ils sont biffés pour ne laisser visibles que les informations relatives à l'organisation qui émet la demande.

Figure n°5-6: Première page d'un RAO de 2010 sur la réfection des routes départementales

**III - ECONOMIE GENERALE, DEROULEMENT PREVU ET MONTANT DU MARCHÉ**

Le marché est un marché à bons de commandes dont les montants minimum et maximum sont respectivement de : 209 030.10 € HT soit 250 000 € TTC et 836 120.40 € HT soit 1 000 000 € TTC. L'estimation de l'administration s'élève à : 328 261,00 € HT.

Le marché sera valable jusqu'au 31 octobre 2010, le Maître d'oeuvre pourra adresser les bons de commande au titulaire dès la notification du marché.

Le marché n'est pas renouvelable.

**IV - COMPTE-RENDU DU DEROULEMENT DE LA PROCEDURE**

La procédure retenue était celle de l'appel d'offres ouvert.

L'avis d'appel public à la concurrence a été envoyé au Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP), au JOUE et au Moniteur des Travaux Publics [redacted]

La date limite de remise des offres était fixée au [redacted] 2010 à 17h00

La commission technique a ouvert les plis le [redacted] 2010. 7 entreprises ou groupement d'entreprises ont présenté une offre.

**V - RESULTAT DE L'APPEL D'OFFRES**

Le règlement de la consultation ne prévoyait pas la possibilité de variantes.

Dans ces conditions la commission technique a enregistré les offres suivantes pour le lot n° 1

N°	Nom du Candidat	Offre HT	Observation
1	[redacted]	327 968.50	
4	[redacted]	458 291.90	
13	[redacted]	272 985.60	
16	[redacted]	317 646.40	
17	[redacted]	307 367.00	
18	[redacted]	338 720.90	
19	[redacted]	5 452.50	

**Partie 1**

**Partie 2**

**Partie 3**

Source : Thomas Forte – RAO de la direction des Routes (2010)

Légende : A droite sont indiquées les parties qui présentent le marché public et ses candidats. J'ai souligné en violet les informations qui contextualisent le RAO. En bleu ciel ce qui relève de l'expertise des membres du SCP et de la direction opérationnelle. Les références à la dimension économique du RAO (prix, estimation) sont soulignées en jaune. Enfin, l'orange indique les informations temporelles.

Plusieurs informations, dont la forme varie (tableau, textes, données chiffrées...), se mêlent dans ce document afin de présenter le marché public. Elles relient autour de ce dernier les candidats avec le fonctionnement de l'organisation (ouverture des plis, délai de publicité, estimation...). Les références au Code, présentes uniquement sur la page de garde, sont absentes dans les pages du RAO. Le document fait référence à l'activité des membres de la collectivité. Que cela soit par les opérations qu'ils réalisent (ouverture des plis, publicité, l'estimation) que par les documents du DCE (« le règlement de la consultation ne prévoyait pas » de variantes) et des offres (le nom des candidats, les offres et les lots auxquels ils répondent). La logique du document est construite sur cette activité. Au cours de l'analyse, ce sont les offres qui sont articulées avec les critères de sélection (cf. figures précédentes).

Dans les RAO de 2019, huit ans plus tard, les informations des deux premières parties sont les mêmes. La troisième partie a évolué, comme le montre les photos de la figure n°5-7, qui représentent les mêmes informations dans un RAO, pour un marché de la même direction et avec un même besoin, en 2019. Si la forme est la même, un tableau, celui-ci est doublé pour distinguer les informations relatives aux candidats de leurs offres en tant que telles. Par ailleurs, deux nouvelles informations ont été ajoutées au tableau de présentation des candidatures : la typologie des entreprises et le « moyen » de dépôt de la candidature (électronique ou papier)<sup>1</sup>. Au-dessus de ce tableau, contrairement à la version de 2009, on apprend que « 17 sociétés » ont retiré les documents sur la plateforme, et que 5 d'entre elles ont déposé une offre. Sur le second tableau, une colonne met en rapport les offres financières des candidats avec davantage l'estimation (colonne intitulé « % d'augmentation offre / estimation »)

---

<sup>1</sup> Pour cette information, elle est aussi présente dans certains RAO sans pour autant être intégrée dans le tableau.

Figure n°5-7: Premières pages présentation des candidats d'un RAO de 2019

Sociétés	N° du lot	Prix HT Offre	Prix TTC Offre	% d'augmentation offre / estimation	Régularité de l'offre (*)	Motifs commentaire
[redacted]	1	314 418.25	377 301.90	+66.66%	régulière	
[redacted]	1	207 206.00	248 647.20	+9.86 %	régulière	
[redacted]	1	160 037.75	192 045.30	-15.17 %	régulière	
[redacted]	1	286 578.00	343 893.60	+50.90 %	régulière	
[redacted]	1	203 929.25	244 715.10	+8.09%	régulière	
[redacted]	2	181 974.00	218 368.80	+39.32%	régulière	
[redacted]	2	115 545.00	138 654	-11.54%	irrégulière	Absence du BPU
[redacted]	2	107 586.00	129 103.20	-17.63%	régulière	
[redacted]	2	135 573.00	162 687.60	+3.79%	régulière	
[redacted]	2	128 499.00	154 198.80	-1.62%	régulière	
[redacted]	3	149 080.00	178 896.00	+34.55%	régulière	
[redacted]	3	99 600.00	119 520.00	-10.11%	régulière	
[redacted]	3	91 928.00	110 313.60	-17.03%	régulière	
[redacted]	3	101 573.00	121 887.60	-8.33%	régulière	
[redacted]	3	114 030.00	136 836.00	+2.92%	régulière	

(\*) : Offre régulière / irrégulière / inacceptable / inappropriée

e Bordereau des Prix Unitaires de l'offre

3.2 - Ouverture des plis (candidatures) - Annexe 1 le registre de retrait-dépôt des plis - Annexe 2 le PV d'ouverture des plis et les offres financières

17 sociétés ont retiré le DCE et 5 sociétés ont remis une offre électronique pour la présente consultation dans les délais impartis.

Ordre d'enregistrement sur registre	Désignation société	Typologie TPE / PME / autre	Groupement	N° du lot	Moyen de transmission du pli
01	[redacted]	PME	non	1,2,3	électronique
02	[redacted]	PME	non	1,2,3	électronique
03	[redacted]	PME	non	1,2,3	électronique
04	[redacted]	PME	oui	1,2,3	électronique
05	[redacted]	PME	non	1,2,3	électronique

Source : Thomas Forte – RAO de la direction des Routes (2019)

Légende : L'opacité du trait varie en fonction de l'information. Si elle était présente, la trait est plus effacé, comme pour toutes les colonnes du tableau d'ouverture de plis (photo de gauche), sauf la colonne « Typologie TPE/PME/autre ». Si l'information est nouvelle le trait est plus net et épais. J'ai souligné en violet les informations qui contextualisent le RAO. En bleu ciel ce qui relève de l'expertise des membres du SCP et de la direction opérationnelle. Les références à la dimension économique du RAO sont soulignées en jaune. Enfin, l'orange indique les informations temporelles.

La comparaison de ces deux tableaux avec celui de 2009 montre que les informations relatives au contexte et aux prix se sont étendues et que la forme privilégiée est celle du tableau. Il faut, en 2019, un tableau spécifique à la description des candidats, et un autre pour leurs offres. Ce faisant, ces modifications renforcent la dimension analytique de ces deux tableaux. Les candidatures et les offres ne sont plus présentées que par leurs caractéristiques intrinsèques. Elles sont dotées de qualités, comme la typologie des entreprises, et elles font l'objet d'une analyse financière, par le pourcentage d'écart avec l'estimation du chef de projet. Les informations présentes sur la version de 2019 intègrent les indicateurs de la Charte dans un document juridique dont l'objet est d'informer un ensemble d'acteurs (les élus de la CAO, la comptable publique, les acteurs économiques...) sur l'attribution d'un marché.

La typologie des entreprises correspond aux objectifs de développement économique local, notamment favoriser l'accès des TPE/PME du territoire aux marchés. Cet objectif n'est pas spécifique au Département et ne se limite pas à la typologie légale<sup>1</sup>, mais bien à son analogie avec les entreprises « locales », du « territoire » (cf. partie précédente). Le deuxième indicateur est l'écart entre l'estimation et l'offre. Il fait référence à l'engagement dans la charte du Département d'investir au meilleur « qualité / prix ». En mettant en rapport l'offre des acteurs économiques et l'estimation des chefs de projet, c'est une comparaison entre l'estimation du service interne du département et le marché économique qui est faite. L'estimation influence la procédure utilisée, mais aussi, pour les élus, les décisions relatives au budget de la collectivité dans un contexte de rationalisation budgétaire (cf. chapitre 3). Lors des CAO, cet indicateur reflète la capacité des chefs de projet à estimer un besoin et donc à dépenser l'argent public (comme lors de l'échange entre les élus et le représentant des Routes sur l'écart de 40% d'une offre).

Ces deux indicateurs sont en oppositions avec les principes du droit des marchés publics comme inscrit dans le Code. Il interdit de privilégier des entreprises par rapport à d'autres sur la base de leur origine géographique ou leur statut. Seuls les critères techniques et la comparaison des offres financières entre elles permettent de justifier l'attribution d'un marché. Alors, le rapport à l'estimation n'est pas non plus reconnu comme un moyen d'analyser une offre<sup>2</sup>. Le dernier indicateur n'apparaît pas comme un moyen de sélection des offres, mais comme un indice de l'attractivité d'un marché public.

---

<sup>1</sup> Cf. décret n°2008-1354 du 18 décembre 2008.

<sup>2</sup> Bien qu'il intervienne dans la capacité d'une organisation à déclarer sans suite un marché public, cf. chapitre 4.

L'indicateur relatif aux nombres de retraits des DCE et de dépôts des offres illustre l'adéquation entre les manières dont sont écrites les pièces d'un marché public avec les attentes des acteurs économiques dans les marchés du Département. Le nombre de retraits sous-entend qu'il existe des candidats en capacité de répondre. Le nombre de dépôts d'offre indique à la collectivité ceux qui acceptent de répondre dans les conditions contractuelles spécifiques. Si le nombre de dépôts est proche de celui de retraits, c'est que dans sa forme actuelle, le marché correspond aux attentes des acteurs économiques. S'il y a plus de retrait que de dépôt, cela est interprété comme un décalage avec les attentes du secteur visé par le marché public.

Lors des CAO, les élus peuvent interroger les chefs de projet autant sur les critères légaux de sélection des candidats, que sur ces indicateurs. Ces derniers, qui ne participent pas légalement à l'attribution du contrat, sont pour les élus un moyen de contrôle et de planification de l'activité liée à la politique achat, et une unité de mesure pour qualifier les RAO comme « bons » ou « mauvais ». Ainsi, face à un attributaire qui dépasse l'estimation initiale d'un chef de projet, un élu souligne que « au moins cela profite aux petites entreprises du territoire ». Sur un autre RAO, un élu reproche à un chef de projet son estimation, au vu des écarts que les pourcentages indiquent le tableau. Il le questionne par la suite sur les manières dont il détermine le prix d'un marché. L'écart entre les retraits et les dépôts mène à une question sur le contexte économique du territoire et la capacité du Département à attirer les entreprises sur ses marchés. Cette discussion est conclue par M. Vinot qui souligne « le rôle du SCP et plus spécifiquement des acheteurs » dans l'attractivité du Département.

## **Conclusion du chapitre 5**

La distinction entre commande politique, achat public et politique achat permet de considérer les pratiques et les modalités spécifiques par lesquelles la politique achat s'incarne dans l'activité de production et dans les documents. Cela permet de ne pas opposer d'un côté la dimension politique des marchés publics et la technicité de ses opérations pour considérer les différentes traductions qui rendent compatibles la politique achat au sein de l'activité de production.

Les récents guides de « l'achat public » et les changements réguliers du Code qui invitent à la négociation et aux rencontres avec les acteurs économiques permettent de souligner la place récente de la politique achat dans le dispositif des marchés publics. Elle peut aussi être considérée comme *nouvelle* au sein du conseil Départemental dans la mesure où elle fait

l'objet d'un mandat récent auprès des acheteurs constitués au sein d'un bureau au SCP en 2015. Pour autant, les savoirs économiques sur lesquels elle repose, au sein du dispositif, et dans d'autres secteurs, tendent à nuancer sa nouveauté. Moins un tournant, c'est une réaffirmation des pratiques et savoirs économiques inhérents aux marchés publics que l'attente normative de la politique achat porte. Elle se distingue de la sécurité juridique et de l'opérationnalité puisqu'elle met au centre de l'activité la question de l'adéquation des pratiques d'écritures des marchés publics avec les préoccupations des acteurs économiques du territoire et celles des élus.

Ceux qui siègent dans les instances de la CAO et du Copil énoncent et contrôlent les commandes politiques qui structurent la politique achat tout en disposant de peu de prises sur l'activité de production. Pour autant, loin de trancher entre « la force des services » comme l'exprime une élue, l'activité de production d'un marché public intègre, au fil du temps, la politique achat. L'analyse d'archives montrent les évolutions récentes que cette attente normative a sur l'écriture des RAO : l'apparition de nouveaux indicateurs dans l'analyse et la présentation des offres.

## Conclusion générale

Cette thèse s'inscrit dans la continuité des recherches qui soulignent le caractère hégémonique du droit (Silbey, 2018), comme une « toile » qui produit sa propre représentation de la réalité (Pistor, 2023). Les multiples formules du droit par lesquelles il se matérialise (une explication dans un e-mail, dans un article de la presse professionnelle, une formule mathématique, un raisonnement, une inscription dans un document, une question anonyme sur un site internet, etc.) illustrent sa capacité à relier des situations, à une forme de totalité (Latour, 2004). Ce faisant, dans le cas des marchés publics, ce droit peut être compris comme une infrastructure (Star, 1999), selon les neuf caractéristiques que cette dernière implique. Le droit est encadré dans d'autres infrastructures, comme les dossiers (1). Les techniques sur lesquelles il repose ne sont pas questionnées à chaque utilisation (2). Il relie des espaces et des personnes (3). Son apprentissage relève de l'expérience (4). Il repose sur des conventions et pratiques professionnelles – les attentes normatives (5). Son sens est stabilisé et repose sur des standards – des manières d'écrire, des formes graphiques, un langage (6). Le droit des marchés publics s'inscrit dans une trajectoire historique d'externalisation du fonctionnement des organisations publiques et participe à en définir d'autres – par exemple les PPP sont dérogatoires de ce droit (7). Il devient visible lors d'épreuves (8). Il est transformé de manière incrémentale (9).

La perspective du droit comme infrastructure permet de dépasser une littérature qui le considère d'une part, comme sacré ou allant de soi, et d'autre part, comme un socle indispensable à la vie en société. Elle met la focale sur les opérations qui participent à stabiliser une légalité, qui s'inscrit dans des dépendances réciproques entre les instances d'un réseau sociotechnique. L'ethnographie que j'ai réalisée au sein d'un conseil Départemental, sur une « chose ennuyeuse » (Star, *op. cit.*), le marché public, m'a permis de le suivre tout au long de son processus de production. J'ai pu saisir l'étendue des opérations et objets nécessaires à la coordination des personnes impliquées. Les trois attentes normatives identifiées soulignent les différents rapports que les personnes entretiennent avec le droit.

À l'instar des études sur la circulation des biens marchands (Çalışkan, 2010) ou de la preuve (Kruse, 2015), la variété des instances où circulent le marché public et l'étendue de la solidarité technique, invitent à privilégier la méthode ethnographique dans l'analyse du droit (Flood, 2005). Elle est comprise ici comme une méthode coopérative (Joseph, 2015), qui porte une attention aux préoccupations et aux pratiques que les personnes concernées mobilisent. Comme n'importe quelle activité, ces pratiques et préoccupations relatives au

droit ne sont pas des barrières à la compréhension, mais des objets sur lesquels déployer une analyse sociologique à même de les comprendre (Audren, 2022).

Ainsi, quatre résultats structurent cette thèse. Le premier est l'intérêt de considérer avec sérieux les préoccupations qu'émettent les personnes qui produisent les marchés publics dans la définition du droit et de leur activité. Ce dernier ne relève pas d'un postulat *a priori*, mais est une conséquence de l'enquête, une effectuation. Cette perspective se distingue du pluralisme juridique. Le droit est ce que les personnes considèrent comme être la règle de droit, une légalité, qui implique des pratiques juridiques spécifiques. Face à la stabilité d'un droit des livres (*law in books*), la règle juridique est mise à l'épreuve de l'activité de production. Alors, la légalité ne se limite pas au droit inscrit dans la loi, elle est aussi produite par les instances qui interviennent tout au long du réseau sociotechnique que forme la circulation du marché public.

Le deuxième résultat est que les rapports à cette légalité sont déterminés par les différentes formules par lesquelles le sens de la règle juridique est diffusé et explicité. Ces formules reposent sur des intermédiaires du droit, des personnes qui ne disposent pas de formation en droit, mais qui l'interprètent, le transmettent et l'incarnent au sein de l'activité. Ils diffusent un sens de la règle collectif. Loin d'être une rencontre entre un sachant et un profane, c'est la prise en compte des préoccupations respectives qui déterminent la légalité et sa place dans l'activité. Par ailleurs, sa diffusion dans plusieurs espaces et sa stabilité dans le temps sont garanties par des infrastructures (les documents-types, les anciens marchés publics, les e-mails, les dossiers, la plateforme numérique...) qui confèrent au droit une certaine agentivité. Ainsi, les intermédiaires du droit ne se limitent pas aux humains. Ils s'étendent aux non-humains, aux objets, aux formes graphiques, aux schémas. Le rôle de ces intermédiaires (comme individus et non-humains) participe à la reproduction du droit dans l'organisation.

La stabilité apparente de ce droit masque les engagements multiples que celle-ci implique au sein de l'organisation (la lecture, les opérations scripturales, les explications par e-mails, en réunion, les arbitrages, etc.) et à l'extérieur (les articles de presse, les guides, le *benchmark*, le *sourcing*, etc.). Cette thèse insiste sur l'importance de considérer le droit comme le *résultat* d'une activité où, le long du réseau sociotechnique, d'instance en instance, la force normative de la légalité est constituée, stabilisée.

Ce faisant, le troisième résultat de cette enquête est de rendre compte du travail bureaucratique au sein d'une collectivité territoriale. Contrairement à la littérature qui souligne l'arbitraire des « bureaucrates » et qui cherche, en vain, à déterminer les conditions

qui permettent de rendre ce mode d'organisation plus efficace, voire démocratique et juste, je prends au sérieux les opérations et l'expertise que les personnes concernées réalisent. Le « bureau » est une forme spécifique d'agencement de l'espace de travail, source de préoccupations, où se réalise un processus permanent de valuation : de son activité, de son milieu, des autres personnes et de ce qui est produit. Les trois attentes normatives identifiées au cours de l'enquête font référence à ces préoccupations au sein des bureaux. Elles ne sont pas réservées à un groupe de personnes, mais elles sont mobilisées afin de spécifier des attentes en termes de coordination de l'action : le respect de la légalité (la sécurité juridique), prendre en considération ses préoccupations et celles de ses collègues (l'opérationnalité), l'atteinte d'objectifs de performance (la politique achat). L'articulation de ces attentes normatives au cours de l'activité s'illustre par une succession d'épreuves qui *fabriquent* le droit.

Le quatrième résultat montre les engagements et les opérations nécessaires afin d'attacher des finalités à ces attentes normatives. L'enquête montre que la politique achat réaffirme les principes économiques sur lesquels le droit des marchés publics se fonde : la concurrence, la performance par les prix, la rationalité économique. L'actualisation régulière des commandes politiques dans le temps et le recrutement d'une nouvelle profession (les acheteurs) ne suffisent pas à transformer ces pratiques. La politique achat s'incarne par la banalisation d'indicateurs de valuation (la part de TPE/PME, le taux de réponses à un marché et l'écart entre le prix et l'estimation) qui déterminent des objectifs de performance afin de rendre commensurable et comparable les organisations publiques entre elles (la « concurrence à l'achat »). À l'instar des transformations de la comptabilité à double entrée et de la diffusion du *new public management*, la politique achat illustre la porosité entre les pratiques du secteur privé et le public. Les organisations publiques émettrices de marchés publics sont mises en concurrence par les acteurs économiques, par rapport à ces indicateurs, dans leur capacité à produire des contrats qui répondent à leurs préoccupations.

Pour autant l'approche ethnographique mobilisée a limité mon accès à certaines instances : celles des acteurs économiques et des chefs de projet. Bien que j'ai pu bénéficier de la légitimité d'un chef d'entreprise pour mes demandes d'entretien, les entreprises ont refusé de me rencontrer. Cette limite peut s'expliquer par ma méthode : mes interactions étaient déterminées par mon appartenance au Département. Par ailleurs, le fait d'aborder les manières dont une entreprise répond aux marchés publics est aussi un sujet qui soulève des questions relatives à la stratégie économique et au secret industriel. La méfiance des personnes que j'ai pu contacter, ou rencontrer, portait aussi sur la possibilité que je dévoile

ces informations à leurs concurrents. Cette enquête aborde peu le rôle des acteurs économiques, dans la mesure où ils sont peu présents au moment de l'élaboration du marché.

Pour autant, la place des acteurs économiques ne se limite pas aux réponses des candidats. Leur position d'attributaire dans certains marchés publics, comme ceux d'assistance à maîtrise d'œuvre (Moe), permet aux acteurs économiques de participer à l'évaluation et l'attribution des marchés publics de la collectivité. Soit dans une procédure spécifique, comme le jury où les Moe siègent à la commission d'attribution, soit par l'externalisation d'une activité par un marché ordinaire. Pour ce dernier cas, cela concerne autant la rédaction des pièces d'un marché public, l'attributaire remplace alors le SCP, que le suivi d'exécution d'un marché, l'attributaire remplace les chefs de projet.

Ces derniers, à l'instar des acteurs économiques, ont également refusé de me rencontrer. Malgré l'insistance par e-mails et lors de réunions, mes demandes sont restées sans réponses. Les raisons sont d'ailleurs identiques à celles avancées par les acteurs économiques : l'éventualité que j'informe les membres du SCP sur les pratiques internes des directions opérationnelles. La compréhension de leur activité permettrait de prolonger certaines pistes que j'ai développées dans cette thèse, comme les pratiques d'estimation d'un marché public et celles d'évaluation des offres, avant la publicité d'un marché, et le contrôle de l'exécution après son attribution. Dans une perspective de sociologie des agencements marchands (Callon et al., 2013), l'analyse de leur activité pourrait éclairer sur les manières dont ils évaluent la valeur monétaire des services publics et la qualité des offres.

Ainsi, considérer les instances situées en amont et en aval du processus de production d'un marché public, permet de développer une analyse spécifique sur les relations qu'entretiennent les acteurs économiques avec les chefs de projet. Comme le souligne Florian Linditch Linditch, le dispositif des marchés publics « permet de remplacer l'agent public par le salarié du cocontractant privé de l'administration » (Linditch, 2002, p. 359) ce qui a deux conséquences. La première est la transformation de l'activité des organisations publiques qui se réduit à la gestion de contrats, telle une entreprise. La seconde interroge la délégation de la définition de l'intérêt général et des moyens de réaliser les missions du service public. C'est ce que montre l'étude de Nathan Rivet sur la privatisation des prisons, qui transforme l'activité du personnel pénitentiaire. S'il est question d'autres dispositifs d'externalisation, les Partenariats public-privé (PPP), ils modifient cette activité régaliennne, qui passe de l'exécution à l'évaluation, autrement dit de « “celui qui porte la caisse à outils” à “celui qui fait porter la caisse à outils” » (Rivet, 2022, §37). Ainsi, le marché public est un dispositif parmi d'autres d'externalisation des missions de l'État et de ses collectivités. Il

existe plusieurs moyens de faire « porter la caisse à outils » à un prestataire, et de déterminer les manières dont elles seront portées, comme la délégation de service public, les Partenariats publics-privés, les contrats de partenariat, les baux emphytéotiques administratifs ou les autorisations d'occupation temporaire.

Cette perspective est proposée par Jean-Pierre Gaudin, mais il réduit son analyse aux effets de la contractualisation entre l'État et ses collectivités (Gaudin, 2007). Si j'ai pu comparer les appels à projet avec les marchés publics, une comparaison plus systématique de ces formes contractuelles d'externalisation permettrait de comprendre la place de ces contrats comme modalité d'action publique. Pour cela, l'analyse ethnographique circonscrite au conseil Départemental montre ses limites. Afin de saisir le contrat comme technique particulière d'externalisation de l'action publique, cette recherche pourrait comparer des organisations publiques entre elles et les formes contractuelles produites pour l'ensemble de ces dispositifs. Leurs évolutions dans le temps, comme j'ai pu le montrer avec les Rapports d'analyse des offres (RAO), permettraient de comprendre sous un nouveau jour les évolutions relatives au fonctionnement des organisations publiques. En effet, l'externalisation participe à définir la place de l'État et donc des formes politiques d'organisation collective (Droin, 2015). Elle pose la question des modalités d'engagements qui fondent cette organisation politique et la place des services publics qu'elle rend (de Paepe, 2012).



# Bibliographie

- Adans, Bernard. 2022., « Le comptable public : renaître ou disparaître »: *Revue française d'administration publique* N° 183 (3), pp. 789-801.
- Aigle, Maud., 2022. « L'innovation pédagogique rend-elle l'université plus juste ? : Le cas d'une initiative locale en faveur de l'égalité des chances ». *Lien social et Politiques*, n° 89, pp. 197-217.
- Akrich, Madeleine, Cécile Méadel, et Véréna Paravel., 2000. « Le temps du mail : écrit instantané ou oral médiat ». *Sociologie et sociétés* n°32 (2), pp. 154-171.
- Alauzen, Marie. 2022., « Les tressautements du « devenir interface » de notre relation à l'État: Controverse sur l'expérimentation d'ALICEM ». *Gouvernement et action publique*, Vol. 11 (2), pp. 101-126.
- Albe, Virginie, et Stéphanie Lacour., 2018. « “Legal Consciousness Studies” et “Science and Technology Studies”. Croiser des parallèles ? » *Droit et société*, n°100 (3), pp. 633-644.
- Amssek, Paul. 2018., « L'idée de technique, sésame de l'expérience juridique ». In *Penser la technique juridique*, édité par François Colonna d'Istria et Alexandre Desrameaux, pp. 5-21. L.G.D.J.
- Ansaloni, Matthieu, et Andy Smith., 2017. « Des marchés au service de l'État ? » *Gouvernement et action publique* 4 (4), pp. 9-28.
- Audren, Frédéric., 2022. « Un tournant technique des sciences (sociales) du droit ? : À propos de la traduction de deux articles sur les « Legal Technicalities » ». *Clio@Themis*, n° 23 (novembre), en ligne : <https://doi.org/10.4000/cliiothemis.2635>.
- Barbot, Janine, et Nicolas Dodier., 2014. « Repenser la place des victimes au procès pénal: Le répertoire normatif des juristes en France et aux États-Unis ». *Revue française de science politique* n°64 (3), pp. 407-433.
- Barbot, Janine, et Nicolas Dodier., 2016. « La force des dispositifs ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales* n°71 (2), pp. 421-450.
- Barraud De Lagerie, Pauline, Alexandra Bidet, et Etienne Nouguez., 2013. « 15. Ce que mesurer veut dire : disputes autour de la quantification et de la valuation en sociologie ». In *Évaluer et valoriser : Une sociologie économique de la mesure*, édité par François Vatin, pp. 305-326. Socio-logiques. Toulouse, Presses universitaires du Midi.
- Baszanger, Isabelle, et Nicolas Dodier., 1997. « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique ». *Revue Française de Sociologie*, n°38 (1), pp. 37-66.
- Bayart, Denis., 1991. « Le jeu de l'évitement. La gestion des marchés publics dans un établissement culturel », *Gérer & comprendre*, Annales des Mines, n° 24, pp. 26-40.

- Beale, Hugh, et Tony Dugdale., 1975. « Contracts between Businessmen: Planning and the Use of Contractual Remedies ». *British Journal of Law and Society* 2 (1), pp. 45-60.
- Becquet, Valérie., 2016. « Le service civique : un choix d'engagement inscrit dans les parcours juvéniles ». *Informations sociales* 195 (4), pp. 95-104.
- Belley, Jean-Guy., 1996. « Une typologie sociojuridique du contrat ». *Sociologie du travail* 38 (4), 465-486.
- Bernard de Raymond, Antoine., 2004. « La règle de droit comme maxime empirique de l'activité économique. À propos de Rudolf Stammler et le matérialisme historique de Max Weber (note critique) ». *Terrains & travaux* 6 (1), pp. 71-80.
- Bernard de Raymond, Antoine, et Pierre-Marie Chauvin., 2014. *Sociologie économique: histoire et courant contemporains*. Paris: Armand Colin.
- Bernard, Pierre-Yves, Gérald Houdeville, Céline Jacob, et Charles Suaud., 2022. « Faire face aux décrocheurs scolaires en service civique: Le mandat bousculé de professionnels de l'accompagnement ». *Agora débats/jeunesses* N° 92 (3), pp. 9-23.
- Berthet, Thierry, et Clara Bourgeois., 2017. « Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans la politique de l'emploi (1945-2014) ». *Gouvernement et action publique* 4 (4), pp. 75-99.
- Bertin, Catherine. 2013. « Les enjeux d'une nouvelle intelligence territoriale ». *Revue française de finances publiques* 122, pp. 87-94.
- Bessière, Céline, et Sibylle Gollac. 2020. *Le genre du capital. Comment la famille reproduit les inégalités*. SH / L'envers des faits. Paris: La Découverte.
- Bessy, Christian, et Francis Chateauraynaud. 2014. *Experts et faussaires : Pour une sociologie de la perception*. Paris: Editions Pétra.
- Bessy, Christian, Thierry Delpuech, et Jérôme Pélisse., 2011. *Droit et régulations des activités économiques. Approches sociologiques et institutionnalistes*. Paris (L.G.D.J).
- Bezes, Philippe. 2013. « Pour une histoire de la régulation des finances publiques. Le regard d'un politiste ». In *L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, édité par Sébastien Kott, Lucile Tallineau, et Florence Descamps, pp. 3-46. Histoire économique et financière - XIXe-XXe. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique. En ligne : <http://books.openedition.org/igpde/1701>.
- Bezes, Philippe, Florence Descamps, Sébastien Kott, et Lucile Tallineau, éd. 2010. *L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*. *L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*. Histoire économique et financière - XIXe-XXe. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique. En ligne : <https://books.openedition.org/igpde/1693>.

- Bezes, Philippe, Florence Descamps, Sébastien Kott, et Lucile Tallineau, éd. 2013. *L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II : Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*. Histoire économique et financière - XIXe-XXe. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique. <http://books.openedition.org/igpde/2886>.
- Bezes, Philippe, et Alexandre Siné,. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*. Académique. Les presses de Sciences Po.
- Bidet, Alexandra., 2006. *Sociologie du travail et activité. Le travail en actes, nouveaux regards*. Première édition. Toulouse: Octares Editions.
- Bidet, Alexandra., 2011. *L'engagement dans le travail*. Presses Universitaires de France.
- Bidet, Alexandra, Manuel Boutet, et Frédérique Chave. 2013. « Au-delà de l'intelligibilité mutuelle : l'activité collective comme transaction. Un apport du pragmatisme illustré par trois cas ». *Activités* 10 (10-1). En ligne : <http://journals.openedition.org/activites/632>.
- Bidet, Alexandra, Caroline Datchary, et Gérald Gaglio. 2017. *Quand travailler, c'est s'organiser : La multi-activité à l'ère numérique*. Sciences sociales. Paris: Presses des Mines.
- Biland, Émilie. 2019. *La fonction publique territoriale*. Repères. La Découverte.
- Billows, Sebastian. 2020. « Juriste d'entreprise : un métier déqualifié ? » *La nouvelle revue du travail*, n° 17 (novembre). En ligne : <https://doi.org/10.4000/nrt.7242>.
- Boland, Tom, et Ray Griffin. 2023. « The Future of Work Guaranteed: Assembling NEETs in the Apparatus of the Welfare State ». *Organization*, mai, pp. 1-19.
- Bonnaud, Laure. 2005. « Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970 ». *Politix* 69 (1), , pp. 131-161.
- Bonnaud, Laure et Martinais Emmanuel, « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Sociologie du travail*, 1 décembre 2013, vol. 55, n° 4, pp. 475-494.
- Borraz, Olivier. 2022. *La société des organisations*. Académique. Presses de Sciences Po.
- Borzeix, Anni. 2003. « Autonomie et contrôle à l'épreuve d'une rationalité externe. » In *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, par Gilbert de Terssac, pp.197-206. Recherches. Paris: La Découverte.
- Borzeix, Anni, et Franck Cochoy. 2008. « Travail et théories de l'activité : vers des workspace studies ? : Introduction ». *Sociologie du travail* 50 (3) , pp. 273-86.
- Borzeix, Anni, Didier Demazière, et Gwenaële Rot,. 2014. « Introduction. Ce que les écrits font au travail ». *Sociologie du Travail* 56 (1), pp. 4-15.

- Bourdieu, Pierre., 2017. *La force du droit*. Édité par Liora Israël., Tirés à part. Édition de la Sorbonne.
- Bourdieu, Pierre. 1990. « Droit et passe-droit ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 81 (1) , pp. 86-96.
- Boussard, Valérie. 2001. « Quand les règles s’incarnent L’exemple des indicateurs prégnants ». *Sociologie du Travail* 43 (4) , pp. 533-51.
- Boussard, Valérie, Claude Dubar, et Pierre Tripier. 2015a. « Chapitre 13 - La question des identités professionnelles ». In *Sociologie des professions*, pp. 301-326. Collection U. Armand Colin.
- Boussard, Valérie, Claude Dubar, et Pierre Tripier, 2015b. *Sociologie des professions*. Collection U. Paris: Armand Colin.
- Boutet, Josiane., 2001. « Les mots du travail ». In *Langage et Travail - Communication, cognition, action - CNRS Editions*, 189-202. CNRS Communication. CNRS Éditions.
- Bowen, John, R., 2020. « Justification ». In *Pragmatic Inquiry: Critical Concepts for Social Sciences*, édité par John Bowen, R, Nicolas Dodier, Jan Willem Duyvendak, et Anita Hardon., pp. 113-127, Routledge.
- Bowker, Geoffrey C., et Susan Leigh Star. 1999. *Sorting Things out: Classification and Its Consequences*. Inside Technology. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Breton, Éléonor., 2014. « Répondre à l’appel (à projets). Récits d’un apprentissage silencieux des normes de l’action publique patrimoniale ». *Politix* 105 (1), pp. 213-232.
- Bruneteaux, Patrick., 2018. « Ethnographie et lien social. Pratique et éthique de la recherche auprès des résidents des foyers d’urgence ». *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique* 140 (1), pp. 39-89.
- Buscatto, Marie., 2010. *La fabrique de l’ethnographe: dans les rouages du travail organisé*. Toulouse, France: Octarès éd.
- Cadiou, Stéphane. 2016. *Gouverner sous pression ? Droit et Société*. L.G.D.J.
- Callon, Michel., 2009. « Postface : La formulation marchande des biens ». In *Évaluer et valoriser : Une sociologie économique de la mesure*, édité par François Vatin, pp. 247-269. Socio-logiques. Toulouse: Presses universitaires du Midi.
- Çalışkan Koray, 2010, *Market Threads: How Cotton Farmers and Traders Create a Global Commodity*, s.l., Princeton University Press.
- Callon, Michel., 2013. « Chapitre 13. Qu’est-ce qu’un agencement marchand ? » In *Sociologie des agencements marchands : Textes choisis*, par Madeleine Akrich, Sophie Dubuisson-Quellier, Catherine Grandclément, Antoine Hennion, Bruno Latour, Alexandre Mallard, Cécile Méadel, Fabian Muniesa, et Vololona Rabeharisoa, pp. 325-440. Sciences sociales. Paris: Presses des Mines.

- Callon Michel, Akrich Madeleine, Dubuisson-Quellier Sophie, Grandclement Catherine, Hennion Antoine, Latour Bruno, Mallard Alexandre, Meadel Cécile, Muniesa Fabian et Rabeharisoa Vololona, 2013, *Sociologie des agencements marchands : Textes choisis*, Paris, Presses des Mines (coll. « Sciences sociales »)
- Callon, Michel., 2017. *L'emprise des marchés*. La Découverte.
- Callon, Michel, et Fabian Muniesa. 2003. « Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul ». *Rezeaux* no 122 (6), pp. 189-233.
- Callon, Michel, et Fabian Muniesa. 2013. « 8. La performativité des sciences économiques ». In *Traité de sociologie économique*, pp.281-316. Quadrige. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.
- Cappellina, Bartolomeo. 2017., « Quantifier la qualité de la justice entre droits de l'homme et modernisation: Une étude de la fabrique d'instruments d'évaluation des systèmes judiciaires au niveau européen ». *Revue Française de Socio-Économie* 19 (2), pp. 24-27.
- Cassard-Valembois, Anne-Laure., 2020. « L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français : "je t'aime, moi non plus..." ». *Titre VII* 5 (2), pp. 1-10.
- Catel Duet, Aurélie., 2007. « Être ou ne pas être : le groupe comme firme unifiée ou comme ensemble de sociétés ? Une approche sociologique ». *Droit et société* 67 (3), pp. 615-629.
- Catteau, Damien. 2014., « Comptable Public ». In *Dictionnaire d'administration publique*, par Nicolas Kada et Martial Mathieu, pp. 92-93. Droit et action publique. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Cayla, Olivier., 1993. « Ouverture : la qualification ou la vérité du droit ». *Droits, Revue française de théorie juridique*, n° 18, pp. 4-17.
- Cayla, Olivier., 1999. « L'inexprimable nature de l'agent public ». *Enquête*, n° 7 (novembre), pp. 75-96.
- Cefaï, Daniel., 2010. *L'engagement ethnographique*. Paris, France: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Cefaï, Daniel., 2013. « ¿Qué es la etnografía? Debates contemporáneos Primera parte. Arraigamientos, operaciones y experiencias del trabajo de campo ». *Persona y Sociedad* 27 (1): pp. 101-120.
- Cefaï, Daniel., 2019. « Les problèmes, leurs expériences et leurs publics : une enquête pragmatiste ». *Sociologie et sociétés* 51 (1-2), pp. 33-91.
- Champy, Florent., 2012. *La sociologie des professions*. Quadrige. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.
- Chanial, Philippe., 1994. « Des cercles autopoïétiques aux cercles du langage : note critique sur l'analyse du droit comme système autopoïétique ». *Quaderni* 22 (1), pp. 37-48.

- Chantelat, Pascal., 2002. « La Nouvelle Sociologie Économique et le lien marchand: des relations personnelles à l'impersonnalité des relations ». *Revue Française de Sociologie* 43 (3), pp. 521-556.
- Chapoulie, Jean-Michel., 1991. « La seconde fondation de la sociologie française, les Etats-Unis et la classe ouvrière ». *Revue française de sociologie* 32 (3), pp. 321-64.
- Chapoulie, Jean-Michel., 2000. « Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie ». *Sociétés Contemporaines* 40 (1), pp. 5-27.
- Chateauraynaud, Francis., 1991. *La Faute professionnelle*. Editions Métailié.
- Chauviré, Christiane, et Albert Ogien, éd. 2020. *La régularité : Habitude, disposition et savoir-faire dans l'explication de l'action*. Raisons pratiques. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Chazel, François, et Jacques Commaille., 1991. *Normes juridiques et régulation sociale*. Droit et Société. L.G.D.J.
- Chevallier, Jacques., 2002. « Doctrine juridique et science juridique ». *Droit et société* n°50 (1), pp. 103-120.
- Cochoy, Franck., 2016. « Le « calcul » économique du consommateur : ce qui s'échange autour d'un chariot ». *L'Année sociologique* Vol. 61 (1), pp. 71-101.
- Cohen, Alain., 2010. « Les intendants au cœur de la crise de l'Ancien Régime : 1783-1791. Les généralités d'Alençon, Caen, Rouen, Rennes, Orléans, Bourges, Moulins, Poitiers, Limoges, Tours, Riom et Dijon. » *Annales historiques de la Révolution française* n° 362 (4), pp. 101-10.
- Colemans, Julie., 2018. « La grammaire du raisonnable - Ethnographie des pratiques interprétatives au conseil d'Etat Belge ». In *Ethnographies du raisonnement juridique*, 32, pp. 57-81. Droit et Société. L.G.D.J.
- Colemans, Julie, et Baudouin Dupret., 2018. *Ethnographies du raisonnement juridique*. Vol. 32. Droit et Société. L.G.D.J.
- Collins, Hugh. 2005. *Regulating Contracts*. Repr. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Colliot-Thélène, Catherine., 2003. « La fin du monopole de la violence légitime ? » *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 34 (1), pp. 5-31.
- Condette-Marcant, Anne-Sophie., 2014. *Bâtir une généralité : Le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIIIe siècle*. Histoire économique et financière - Ancien Régime. Institut de la gestion publique et du développement économique. En ligne : <http://books.openedition.org/igpde/3402>.
- Conein, Bernard, et Éric Jacopin., 1994. « Action située et cognition. Le savoir en place ». *Sociologie du travail* 36 (4), pp. 475-500.

- Cornut Saint-Pierre, Pascale., 2020. « La technique juridique, objet de science sociale ? Pour une sociologie pragmatique des controverses techniques en droit ». *Jurisprudence - Revue critique*, n° 9, pp. 1-18.
- Cotte, Dominique., 2018. « La « fabrique du document » à l'assaut des métiers: » *Les Enjeux de l'information et de la communication* N° 18/2 (2), pp. 9-17.
- Coutant, Hadrien, et Fabien Foureault., 2019. « Le gouvernement des projets. L'organisation par projets à l'épreuve de l'ordre hiérarchique ». *Terrains & travaux* 34 (1), pp. 115-36.
- Coutu, Michel., 1998. « Contrat et auto-référence en droit suivant Gunther Teubner : une « méprise constructive » ? » *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* Volume 40 (1), pp. 1-46.
- Coutu, Michel., 2009. « Weber, lecteur de Stammler : quels horizons pour la sociologie du droit ? » *Droit et société* n° 73 (3), pp. 667-85.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1997. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris, France: Ed. du Seuil.
- Daller, Bruno, et Olivier Nys. 2019. « Les enjeux de la maîtrise du fonctionnement dans l'environnement financier des collectivités territoriales ». *Revue française de finances publiques* 145, pp. 17-26.
- Danner, Magali, Christine Guégnard, et Olivier Joseph. 2020. « Les jeunes NEET : résistances et évolutions sur vingt ans ». *Formation emploi*, n° 149 (mars), pp. 61-85.
- Datchary, Caroline., 2004. « Prendre au sérieux la question de la dispersion au travail ». *Rezeaux* no 125 (3), pp. 175-192.
- Datchary, Caroline., 2008. « Gérer la dispersion : un travail collectif Managing dispersion : A collective job ». *Sociologie du travail* 50 (3), pp. 396-416.
- Datchary, Caroline., 2013. *Petit précis de méthodologie. Le sens du détail dans les sciences sociales*. Bord de l'eau (Le).
- Datchary, Caroline, et Gérald Gaglio., 2004. « Hétérogénéité temporelle et activité de travail ». *Revue d'anthropologie des connaissances* Vol. 8, n° 1 (1), pp. 1-22.
- Datchary, Caroline, et Agnès Jeanjean., 2013. « La place du détail dans les chaînes d'écriture de l'ethnologue ». In *Petit précis de méthodologie. Le sens du détail dans les sciences sociales*, pp. 153-169. Bord de l'eau (Le).
- De Sutter, Laurent., 2021. *Hors la loi: théorie de l'anarchie juridique*. Paris: Éditions Les liens qui libèrent.
- Deffontaines, Géry., 2012. « Les consultants dans les PPP : entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le « marché » ». *Politiques et management public*, n° Vol 29/1 (janvier), pp. 113-33.

- Delpeuch, Thierry, Laurence Dumoulin, et Claire de Galembert., 2014. *Sociologie du droit et de la justice*. Armand Colin.
- Demoustier, Danièle, et Xabier Itçaina., 2022. « Ancrages et polarisations territoriales de l'économie sociale et solidaire. Le PTCE Sud Aquitaine en perspective comparée ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* Février (1), pp. 43-65.
- Denis, Jérôme., 2007. « La prescription ordinaire. Circulation et énonciation des règles au travail ». *Sociologie du Travail* 49 (4), pp. 496-513.
- Denis, Jérôme., 2011. « Le travail de l'écrit en coulisses de la relation de service ». *Activités* 08 (8-2). En ligne : <https://doi.org/10.4000/activites.2575>.
- Denis, Jérôme., 2018. *Le travail invisible des données: éléments pour une sociologie des infrastructures scripturales*. Collection Sciences sociales. Paris: Mines ParisTech.
- Denis, Jérôme, et David Pontille. 2022. *Le soin des choses. Politiques de la maintenance*. SH / Terrains philosophiques. Paris: La Découverte. <https://www.cairn.info/le-soin-des-choses--9782348064838.htm>.
- Devillers, Hugo. 2018. « Responsabilité des gestionnaires publics devant la Cour de discipline budgétaire et financière et contrats publics ». *Gestion & Finances Publiques*, n° 4 (juillet): 83-93. <https://doi.org/10.3166/gfp.2018.00061>.
- Dewey, John., 1924. « Logical Method and Law ». *Cornell Law Review* 10 (1), pp. 17-27.
- Dewey, John., 2011. *La formation des valeurs*. Traduit par Alexandra Bidet, Louis Quéré, et Jérôme Truc., La Découverte.
- Dobbin, Frank, et Erin L. Kelly., 2007. « How to Stop Harassment: Professional Construction of Legal Compliance in Organizations ». *American Journal of Sociology* 112 (4), pp. 1203-1243.
- Dodier, Nicolas., 1988. « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction ». *Sciences Sociales et Santé* 6 (1), pp. 7-28.
- Dodier, Nicolas., 1993. « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique ». *Réseaux* 11 (62), pp. 63-85.
- Dodier, Nicolas., 1995. *Les Hommes et les Machines*. Editions Métailié.
- Dodier, Nicolas., 2005. « L'espace et le mouvement du sens critique ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 60 (1), pp. 7-31.
- Douillet, Anne-Cécile, et Jacques de Maillard., 2008. « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles ». *Revue française de sociologie* 49 (4), pp. 793-818.
- Doyelle, Alain., 2014. « Chronique de jurisprudence financière 2012 et 2013 ». *Revue française de finances publiques*, n° 1216, pp. 191-211.

- Doyelle, Alain, et Nicolas Pehau., 2011. « Chronique de jurisprudence financière 2010 ». *Revue française de finances publiques*, n° 116, pp. 157-79.
- Doyelle, Alain, et Nicolas Pehau., 2012. « Chronique de jurisprudence financière 2011 ». *Revue française de finances publiques*, n° 119, pp. 237-62.
- Drapéri, Jean-François., 2001. « L'économie sociale et solidaire face aux nouvelles attentes de la société ». *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, n° 281, pp. 5-14.
- Droin Nathalie., 2015, « Aux origines du socialisme municipal : César de Paepe », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2015, vol. 42, n° 2, pp. 167-198.
- Drouard, Alain., 1983. « III. Étude de cas : les sciences sociales dans les administrations et les entreprises ». In *Le développement des sciences sociales en France*, pp. 102-135. Hors collection. Paris: CNRS Éditions.
- Dubois, Vincent., 2015. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Poche. Etudes politiques. Paris: Economica.
- Dubois, Vincent, Valérie Lozac'h, et Jay Rowell., 2005. « Jeux bureaucratiques en régime communiste ». *Sociétés contemporaines* 57 (1), pp. 5-19.
- Dubuisson-Quellier, Sophie., 2006. « De la routine à la délibération: Les arbitrages des consommateurs en situation d'achat ». *Réseaux* 135-136 (1), pp. 253-284.
- Dujarier, Marie-Anne, Corinne Gaudart, Anne Gillet, et Pierre Lénéel, éd. 2016. *L'activité en théories. Regards croisés sur le travail*.
- Dulong, Renaud., 1991. « "On n'a pas le droit..." Sur les formes d'appropriation du droit dans les interactions ordinaires ». In *Normes juridiques et régulation sociale*, par François Chazel, et Jacques Commaille, pp. 257-264. Droit et Société. Paris: L.G.D.J.
- Dupret, Baudouin., 2010. « Droit et sciences sociales. Pour une respécification praxéologique ». *Droit et société* 75 (2), pp. 315-335.
- Dupret, Baudouin., 2014. « Le code en tant qu'accomplissement pratique. Respécification ethnométhodologique et cas d'étude égyptien ». *Tracés*, n° 27 (novembre), pp. 73-92.
- Dupret, Baudouin., 2015. « Droit et charia: Des concepts en contexte ». *Grief* N° 2 (1), pp.166-174.
- Dupret, Baudouin., 2019. « Pluralisme juridique, pluralité de droits et pratiques juridiques : théories, critiques et reformulation praxéologique ». *Revue générale de droit* 49 (2), pp. 591-623.
- Dupret, Baudouin, et Myriam Ferrier., 2012. « Selling One's Property on an Informal Settlement: A Praxeological Approach to a Syrian Case Study ». In *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, édité par Myriam Ababsa, Baudouin Dupret, et Eric Dennis, pp. 47-66.

- Dworkin, Ronald., 1985. « La Chaîne du droit ». *Droit et Société* 1 (1), pp. 51-79.
- Edelman., 2005. « The Endogeneity of Law: Civil Rights at Work ». In *Handbook on Employment Discrimination Research: Rights and Realities*, par Robert L. Nelson and Laura
- Edelman, Lauren B., 2011. « L'endogeneite Du Droit ». In *Droit et Regulations Des Activites Economiques: Perspectives Sociologiques et Institutionnalistes*, par Christian Bessy, Thierry Delpeuch, et Jérôme Pélisse, L.G.D.J. *Droit et Société*, pp. 69-82
- Edelman, Lauren B., et Mark C. Suchman., 1997. « The Legal Environments of Organizations ». *Annual Review of Sociology* 23 (1), pp. 479-515.
- Emirbayer, Mustafa, et Ann Mische., 1998. « What Is Agency? » *American Journal of Sociology* 103 (4), pp. 962-1023.
- Eymard-Duvernay, François., éd. 2006. *L'économie des conventions, méthodes et résultats*. Collection « Recherches ». Paris: Découverte.
- Eyraud, Corine., 2013. *Le capitalisme au coeur de l'État: comptabilité privée et action publique*. Dynamiques socio-économiques. Bellecombe-en-Bauges: Éd. du Croquant.
- Eyraud, Corine., 2015. « Comptabilité privée et action publique. Les transformations de l'État et du capitalisme ». *Revue Francaise de Socio-Economie* Hors-série (2), pp. 201-12.
- Favereau, Olivier., 1989. « Organisation et marché ». *Revue française d'économie* 4 (1), pp. 65-96.
- Feeley, Malcolm M., 2001. « Three Voices of Socio-Legal Studies ». *Israel Law Review* 35 (2-3), pp. 175-204.
- Feraudy, Tatiana de, Antoine Gaboriau, Guillaume Petit, et Antonin Thyrard., 2021. *Rapport d'enquête - Faire une thèse en Cifre en Sciences Humaines et Sociales*. Univeristé Paris 1: EHESS.
- Flamant, Nicolas., 2005. « Observer, analyser, restituer. Conditions et contradictions de l'enquête ethnologique en entreprise ». *Terrain. Anthropologie & sciences humaines*, n° 44 (mars), pp. 137-152.
- Fligstein, Neil., 1996. « Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions ». *American Sociological Review* 61 (4), pp. 656-673.
- Food John, 2005, « Socio-Legal Ethnography » in *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Hart Publishing-Oñati International Series in Law and Society., Social Science Research Network
- Fonvielle, Stéphanie., 2018. « Ce que la revue fait à ses articles. Réflexions génétiques et linguistiques ». *Tracés*, n° #18 (décembre), pp. 149-164.

- Forray, Vincent, et Sébastien Pimont., 2019. « Transformer le droit en le décrivant : à propos de la « décriture du droit » ». *Revue générale de droit* 49 (1), pp. 269-290.
- Fraenkel, Beatrice., 2001. « Enquêter sur les écrits dans l'organisation ». In *Langage et Travail - Communication, cognition, action - CNRS Editions*, 231-61. CNRS Communication. CNRS Éditions.
- Fraenkel, Béatrice., 2006. « Le moment de la signature dans le travail de l'huissier de justice: une performativité située ». In *Sociologie du travail et activité. Le travail en actes, nouveaux regards*, par Alexandra Bidet, Première édition. Toulouse: Octares Editions, pp.
- France, Pierre, et Antoine Vauchez., 2017. *Sphère public, intérêts privées. Enquête sur un grand brouillage*. Académique. Presses de Sciences Po.
- François, Pierre., 2007. « Le marché et le politique: Le rôle de l'action publique dans le développement du monde de la musique ancienne ». *Revue française de science politique* 57 (5), pp. 629-647.
- Franssen, Thomas, et Giseline Kuipers., 2020. « Qualification ». In *Pragmatic Inquiry*, par John Bowen, R, Nicolas Dodier, Jan Willem Duyvendak, et Anita Hardon, pp. 143-168. Routledge.
- Friedberg, Erhard., 1997. *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*. Paris, France: Éd. du Seuil.
- Gaglio, Gérald., 2008. « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat ». *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie*, n° 3 (janvier). En ligne : <https://doi.org/10.4000/socio-logos.2093>.
- Galanter, Marc., 1974. « Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change ». *Law & Society Review* 9 (1), pp. 95-160.
- Gardey, Delphine., 2008. *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*. TAP / Anthropologie des sciences et des techniques. Paris: La Découverte.
- Gaudin, Jean-Pierre., 2007. *Gouverner par contrat*. Presses de Sciences Po.
- Gayon, Vincent., 2016. « Écrire, prescrire, proscrire ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 213 (3), pp. 84-103.
- Gayon, Vincent, et Benjamin Lemoine., 2010. « Argent public ». *Geneses* n° 80 (3), pp. 2-7.
- Gellner, David N., et Eric Hirsch. 2001. *Inside Organizations: Anthropologists at Work*. Oxford: Berg.
- Genieys, William, et Patrick Hassenteufel., 2012. « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites ». *Gouvernement et action publique* Vol. 1 (2), pp. 89-115.

- Gervais, Julie, Claire Lemercier, et Willy Pelletier., 2021. *La valeur du service public*. Sciences humaines. Paris: La Découverte.
- Gianfaldoni, Patrick., 2012. « Les attributs de l'innovation sociale dans l'insertion par l'activité économique ». *Innovations* n°38 (2), pp. 129-150.
- Girin, Jacques., 2001. « Chapitre 6: La théorie des organisations et la question du langage ». In *Langage et travail. Communication, cognition, action*, CNRS, pp. 167-183. CNRS Communication. Paris.
- Giry, Benoit., 2023. « Pour un usage heuristique de la notion de faute. Enquêtes sur la trame morale du travail ». *Sociologies pratiques* 1 (46), pp. 1-8.
- Goody, Jack., 1979. *La Raison graphique*. Traduit par Jean Bazin, et Alban Bensa., Sens commun. Édition de minuit.
- Gordon, Robert., 1985. « Macneil, Macaulay, and the Discovery of Power and Solidarity in Contract Law ». *Wisconsin Law Review* 3, pp. 565-579.
- Graeber, David., 2010. *Pour une anthropologie anarchiste*. Traduit par Karine Peschard. Instinct de liberté 11. Montréal (Québec): Lux éd.
- Graeber, David., 2017. *Bureaucratie*. Traduit par Françoise Chemla et Paul Chemla. Babel essai. Arles: Actes Sud.
- Graziano, Paolo R., Sophie Jacquot, et Bruno Palier. 2013. « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale ». *Politique européenne* 40 (2), pp. 94-118.
- Gregory, Marie-Ange. 2017. *Départements, une controverse française*. Au fil du débat. Berger-Levrault.
- Guichard-Ménard, Ambre. 2023. « Accompagner l'étudiant·e à l'université : une « charge mentale » d'un nouveau genre: » *Mouvements* n° 113 (1), pp. 81-92.
- Guigo, Denis. 1994. *Ethnologie des hommes des usines et des bureaux*. L'Harmattan.
- Hassenteufel, Patrick. 2005. « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques ». *Revue française de science politique* 55 (1), pp. 113-132.
- Heilbron, Johan., 2020. *La sociologie française - Sociogenèse d'une tradition nationale*. Culture et société. CNRS Editions.
- Helgesson, Claes-Fredrik, et Fabian Muniesa., 2013. « For What It's Worth: An Introduction to Valuation Studies ». *Valuation Studies* 1 (1), pp. 1-10.
- Helgesson, Claes-Fredrik, et Fabian Muniesa., 2014. « Valuation Is Work ». *Valuation Studies* 2 (1), pp. 1-4.
- Hellec, Florence., 2014. « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE: Du désenchantement à la distanciation ». *Sociologies pratiques* n° 28 (1), pp. 101-9.

- Hély, Matthieu., 2009. *Les métamorphoses du monde associatif*. Le Lien social. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.
- Hély, Matthieu, et Pascale Moulévrier., 2013. *L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques*. Dispute (La).
- Hermitte, Marie-Angèle., 1999. « Le droit est un autre monde ». *Enquête*, n° 7 (novembre), pp. 17-37.
- Herzog, Geoffroy., 2023. « L'ambivalence du principe de sécurité juridique ». *Revue française de droit administratif*, n° 01, pp. 127-146.
- Hibou, Béatrice., 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Cahiers libres. La Découverte.
- Holterman, Thom., 2013. *L'anarchisme, c'est réglé: un exposé anarchiste sur le droit*. Lyon: Atelier de création libertaire.
- Houdeville, Gérald, et Charles Suaud., 2019. *Des Décrocheurs Scolaires En Service Civique : Des Passagers Clandestins ?* Le bord de l'eau.
- Hughes, Everett C., 1996. *Le regard sociologique: essais choisis*. Édité par Jean-Michel Chapoulie. Recherches d'histoire et de sciences sociales 70. Paris: Éd. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Huret, Romain., 2023. *Les millions de monsieur Mellon. Le capitalisme en procès aux États-Unis (1933-1941)*. Sciences humaines et sociales. Paris: La Découverte.
- Hutter, Michael, et David Stark., 2015. « Pragmatist Perspectives on Valuation: An Introduction ». In *Moments of Valuation: Exploring Sites of Dissonance*, édité par Ariane Berthoin Antal, Michael Hutter, et David Stark, Oxford University Press., pp. 1-14
- Israël, Liora., 2008. « Question(s) de méthodes. Se saisir du droit en sociologue ». *Droit et société* 69-70 (2-3), pp. 381-395.
- Israël, Liora, et Jean Grosdidier., 2014. « John Dewey et l'expérience du droit. La philosophie juridique à l'épreuve du pragmatisme ». *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 27 (novembre), pp. 163-180.
- Issoufou, Adamou. 2022. « Marchés publics et formulation des fautes de gestion dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine ». *Revue française de finances publiques* 157, pp. 49-57.
- Itçaina, Xabier. 2018. « Économie sociale et solidaire ». In *Dictionnaire d'économie politique*, pp. 198-201. Références. Paris: Presses de Sciences Po.
- Itçaina, Xabier, et Nadine Richez-Battesti. 2022. « Introduction au dossier - Les polarisations territoriales de l'économie sociale et solidaire : travail politique, institutionnalisation, régimes territoriaux ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* Février (1), pp. 7-14.

- Jessop, Bob. 2002. « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective ». *Antipode* 34 (3), pp. 452-472.
- Joseph, Isaac. 1994. « Attention distribuée et attention focalisée : les protocoles de la coopération au PCC de la ligne A du RER ». *Sociologie du travail* 36 (4), pp. 563-585.
- Joseph, Isaac. 1995. *Gare du Nord, mode d'emploi: programme de recherches concertées, Plan urbain-RATP-SNCF*. Paris: Editions Recherches-RATP.
- Joseph Isaac, 2015, « L'enquête au sens pragmatiste et ses conséquences », *Sociologies*, 23 février 2015, en ligne : <https://doi.org/10.4000/sociologies.4916>
- Jounin, Nicolas. 2021. *Le caché de La Poste: enquête sur l'organisation du travail des facteurs*. Cahiers libres. Paris: la Découverte.
- Juston Morival, Romain. 2016. « Comment une tache de sang devient-elle une preuve ? Ingrédients et recettes des preuves médico-légales ». *Droit et société* 93 (2), pp. 395-416.
- Kang, Hyo, et Sara Kendall. 2019. « Contents, Introduction & Contributors, Law Text Culture, volume 23 ». *Law Text Culture* 23 (1), pp. 1-15.
- Kirat, Thierry, et Frédéric Marty,. 2006. « La mise en œuvre de la réglementation : une lecture économique-juridique du secteur électrique et des marchés publics ». *Économie et prévision* 175-176 (4), pp. 101-116.
- Knorr-Cetina, Karin. 1981. *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*. Pergamon International Library of Science, Technology, Engineering, and Social Studies. Oxford New York: Pergamon Press.
- Kruse Corinna, 2015, *The Social Life of Forensic Evidence*, University of California Press.
- Lamont, Michèle. 2012. « Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation ». *Annual Review of Sociology* 38 (1), pp. 201-221.
- Lamont, Michèle, et Laurent Thévenot. 2000. « Introduction: toward a renewed comparative cultural sociology ». In *Rethinking Comparative Cultural Sociology: Repertoires of Evaluation in France and the United States*, édité par Laurent Thévenot et Michèle Lamont, pp. 1-22. Cambridge Cultural Social Studies. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamy, Jérôme, et Sébastien Plutniak. 2023. « Science et anarchie : le drapeau noir de la raison ». *Zilsel* N° 11 (2), pp. 155-170.
- Lascoumes, Pierre, et Jean-Pierre Le Bourhis. 1996. « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique ». *Droit et société* 32 (1), pp. 51-73.
- Lascoumes, Pierre, et Évelyne Serverin,. 1988. « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques ». *Droit et Société* 9 (1), pp. 165-187.

- Latour, Bruno., 1994. « Une sociologie sans objet ? Note théorique sur l'interobjectivité ». *Sociologie du travail* 36 (4), pp. 587-607.
- Latour, Bruno., 2004. *La fabrique du droit*. La Découverte. Poche.
- Latraverse, François., 2012. « Jeux de langage et pragmatisme ». *Recherches sémiotiques / Semiotic Inquiry* 32 (1-2-3), pp. 225-246.
- Lazarus, Jeanne., 2022. *Les politiques de l'argent*. Hors collection. Paris, Presses Universitaires de France.
- Lazega, Emmanuel., 1993. « Collégialité et bureaucratie dans les firmes américaines d'avocats d'affaires ». *Droit et Société* 23 (1), pp. 15-40.
- Lazega, Emmanuel, et Élise Penalva-Icher., 2013. « Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France ». *La nouvelle revue du travail*, n° 2, pp. 2-17.
- Le Saout, Rémy., 2017. « La rationalisation budgétaire comme révélateur des rapports de pouvoir entre fonctionnaires et élus : l'exemple des DRH des communes intermédiaires ». *Revue française d'administration publique* 164 (4), pp. 855-872.
- Le Velly, Ronan., 2022. « Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique ». *Droit et société* 110 (1), pp. 171-188.
- Lejeune, Christophe., 2014. *Manuel d'analyse qualitative: analyser sans compter ni classer. Méthodes en sciences humaines*. Louvain-la-Neuve (Belgique): De Boeck Supérieur.
- Lemesle, Hélène., 2010. « Réglementer l'achat public en France (xviiiè-xixè siècle) ». *Genèses* 80 (3), pp. 8-26.
- Lemesle, Hélène., 2013. « Concurrence et publicité pour tous les marchés publics ? De la naissance d'un principe à sa mise en application dans la France du xixè siècle ». In *L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXè siècle (1815-1914)*, édité par Philippe Bezes, Sébastien Kott, Lucile Tallineau, et Florence Descamps, 191-208. Histoire économique et financière - XIXè-XXè. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique. En ligne : <http://books.openedition.org/igpde/1714>.
- Lemieux, Cyril, éd. 2015. *La subjectivité journalistique : Onze leçons sur le rôle de l'individualité dans la production de l'information. La subjectivité journalistique : Onze leçons sur le rôle de l'individualité dans la production de l'information. Cas de figure*. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Lemieux, Cyril, 2018. *La sociologie pragmatique*. Repères. Paris: La Découverte.
- Lemoine, Benjamin., 2016. *L'ordre de la dette*. La Découverte.
- Lestienne, M., et P. Marlier., 1980. « Les commandes publiques, instruments de la politique économique ? » *Courrier hebdomadaire du CRISP* 876-877 (11), pp. 1-44.

- Licoppe, Christian. 2008. « Dans le « carré de l'activité » : perspectives internationales sur le travail et l'activité ». *Sociologie du travail* 50 (Vol. 50-n° 3), pp. 287-302.
- Lidec, Patrick Le. 2020. « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État ». *Revue française de science politique* Vol. 70 (1), pp. 75-100.
- Linditch, Florian. 2002. « Droit administratif, l'éternel retour L'illustration des marchés publics ». *La Revue administrative* 55 (328), pp. 358-372.
- Lorino, Philippe. 2013. « L'activité collective, processus organisant : un processus discursif fondé sur le langage pragmatiste des habitudes ». *Activités* 10 (10-1). En ligne : <https://doi.org/10.4000/activites.656>.
- Lorino, Philippe. 2020. *Pragmatisme et étude des organisations*. Gestion. Economica.
- Lorrain, Dominique. 1987. « Le grand fossé ? Le débat public /privé et les services urbains ». *Politiques et Management Public* 5 (3), pp. 83-102.
- Lorrain, Dominique. 2002. « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures ». *Entreprises et histoire* 30 (3), pp. 7-31.
- Lypsky, Michael. 1981. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation
- Macaulay, Stewart. 1963. « Non-contractual relations in buisness : a preliminary study ». *American Sociological Review* 28 (1), pp. 55-67.
- Macaulay, Stewart. 2003. « The Real and the Paper Deal: Empirical Pictures of Relationships, Complexity and the Urge fo Transparent Simple Rules? » *The Modern Law Review* 66 (1), pp. 44-79.
- Macaulay, Stewart, William C. Whitford, Kathryn Hendley, et Jonathan C. Lipson. 2016. *Contracts: Law in Action*. Fourth edition. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.
- Macneil, Ian R. 1978. « Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical and Neoclassical, and Relational Contract Law ». *Northwestern University Law Review*, n° 72, pp. 854-905.
- Madelrieux, Stéphane. 2016. *La philosophie de John Dewey: repères*. Repères philosophiques. Paris: Librairie philosophique J. Vrin.
- Mandard, Matthieu. 2012. « Théorie du contrat relationnel et gouvernance des relations interentreprises: Autour de l'œuvre de Ian MacNeil ». *Annales des Mines - Gérer et comprendre* N° 109 (3), pp. 13-22.
- Maréchal, François, et Pierre-Henri Morand. 2022. « Marchés publics : faut-il réformer les méthodes de notation des critères d'attribution ? » *Revue d'économie politique* 132 (5), pp. 697-722.
- Mascherini, Massimiliano., 2018. « Origins and Future of the Concept of NEETs in the European Policy Agenda ». In *Youth Labor in Transition*, édité par Jacqueline

- O'Reilly, Janine Leschke, Renate Ortlieb, Martin Seeleib-Kaiser, et Paola Villa, 1<sup>re</sup> éd., pp. 503-529. Oxford University Press New York.
- Mauger, Gérard., 2001. « Les politiques d'insertion ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 136 (1), pp. 5-14.
- Mertz, Elizabeth., 2007. *The Language of Law School: Learning to « Think like a Lawyer »*. Oxford University Press.
- Mesnel, Blandine., 2021. « État des lieux. Les démarches administratives à l'interface des gouvernants et des gouvernés ». *Gouvernement et action publique* Vol. 10 (2), pp. 113-128.
- Michel, Andrée, et Michèle Lacoste., 1998. « L'oral et l'écrit dans les communications de travail ou les illusions du « tout écrit ». *Sociologie du travail* 40 (4), pp. 439-464.
- Morand, Pierre-Henri., 2022. *Où va l'argent public ? : La commande publique au défi des données ouvertes. Où va l'argent public ? : La commande publique au défi des données ouvertes*. MidiSciences. Avignon: Éditions Universitaires d'Avignon. En ligne : <https://books.openedition.org/eua/6496>.
- Munagorri, Rafael Encinas de., 2004. « Qu'est-ce que la technique juridique ? Observations sur l'apport des juristes au lien social ». *Recueil Dalloz*, pp. 711-715.
- Norman, Donald A., 2020. « Les artefacts cognitifs ». In *Les objets dans l'action : De la maison au laboratoire*, édité par Bernard Conein, Nicolas Dodier, et Laurent Thévenot, pp. 15-34. Raisons pratiques. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Ogien, Albert., 1999. « Situation de décision : une analyse des pratiques d'attribution d'argent public ». *Droit et société* 42 (1), pp. 365-391.
- Ogien, Albert., 2007. *Les règles de la pratique sociologique*. 1<sup>re</sup> éd. Pratiques théoriques. Paris: Presses universitaires de France.
- Ogien, Albert., 2014. « Pragmatismes et sociologies ». *Revue française de sociologie* 55 (3), pp. 563-79.
- Paape César de, 2012, « De l'organisation des services publics dans la société future » dans *Ni Dieu ni Maître*, Paris, La Découverte (coll. « Poche / Essais »), p. 271-282.
- Pasquier, Romain, Vincent Simoulin, et Julien Weisbein, éd. 2007. *La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories*. *Droit et société* 44. Paris: LGDJ.
- Peirce, Charles Sanders. 1978. *Ecrits sur le signe*. Traduit par Gérard Deledalle., 2017<sup>e</sup> éd. Points.
- Pélisse, Jérôme., 2005. « A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies ». *Genèses* 59 (2), pp. 114-130.
- Pélisse, Jérôme., 2011. « La mise en œuvre des 35 heures : d'une managérialisation du droit à une internalisation de la fonction de justice ». *Droit et société* 77 (1), pp. 39-65.

- Pélisse, Jérôme., 2018. « Travailler le droit : lectures et perspectives sociologiques ». *Revue française de sociologie* Vol. 59 (1), pp. 99-125.
- Pélisse, Jérôme., 2019. « Varieties of Legal Intermediaries: When Non-legal Professionals Act as Legal Intermediaries ». In *Legal Intermediation*, 81, pp. 101-128. Studies in Law, Politics, and Society. Emerald Publishing Limited.
- Pène, Sophie., 1992. « Métiers de rédacteurs ». *Études de communication. Langages, information, médiations*, n° 13 (mai), pp. 75-98.
- Peneff, Jean., 1996. « Les débuts de l'observation participante ou les premiers sociologues en usine ». *Sociologie du travail* 38 (1), pp. 25-44.
- Pichierri, Angelo., 2002. « Concertation and Local Development. » *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (4), pp. 689-706.
- Piette, Albert., 2013. « Au cœur de l'activité, au plus près de la présence ». *Reseaux* n° 182 (6), pp. 57-88.
- Piette, Albert., 2014. « Détails et singularité ». *Essais*, 7-19.
- Piette, Albert., 2020. *Ethnographie de l'action. L'observation des détails*. Cas de figure. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Pillon, Thierry, et François Vatin., 2007. *Traité de sociologie du travail*. Seconde édition. Octares Editions.
- Pinaud, Samuel., 2014. « Matière à spéculer : les produits laitiers saisis par l'écrit ». *Sociologie du travail* 56 (Vol. 56-n° 1), pp. 103-126.
- Pinson, Gilles., 2009. *Gouverner la ville par projet*. Presses de Sciences Po.
- Pinson, Gilles., 2015. « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État ». *L'Année sociologique* 65 (2), pp. 483-516.
- Pistor, Katharina., 2023. *Le code du capital: comment la loi crée la richesse capitaliste et les inégalités*. Traduit par Baptiste Mylondo. Économie humaine. Paris: Éditions du Seuil.
- Pontille, David., 2009. « Écriture et action juridique. Portrait de l'huissier de justice en réparateur ». *Semen. Revue de sémio-linguistique des textes et discours*, n° 28 (octobre), pp. 15-31.
- Pottage, Alain., 2020. « Le droit d'après l'anthropologie : objet et technique en droit romain ». Traduit par Yannick Ganne. *Clio@Themis. Revue électronique d'histoire du droit*, n° 19 (novembre). En ligne : <https://doi.org/10.35562/cliothemis.218>.
- Prouteau, Lionel, et Viviane Tchernonog., 2017. « Évolutions et transformations des financements publics des associations ». *Revue française d'administration publique* 163 (3), pp. 531-542.

- Quéré, Louis., 2023. « Trois formes de l'engagement ». In *L'engagement comme expérience*, édité par Alexandra Bidet et Carole Gayet-Viaud, pp. 67-103..
- Reinert, Max., 1990. « Alceste une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application ». *BMS: Bulletin of Sociological Methodology / Bulletin de Méthodologie Sociologique*, n° 26, pp. 24-54.
- Renault Tinacci, Mathilde., 2020. « Le doctorat cifre à la croisée du monde académique et de l'action publique : quand l'intermédiation transforme la recherche ». *SociologieS*, octobre. En ligne : <https://doi.org/10.4000/sociologies.14831>.
- Reverdy, Thomas., 2009. « Mettre en concurrence ses fournisseurs-partenaires: Comment les acheteurs reconfigurent les échanges interindustriels ». *Revue française de sociologie* 50 (4), pp. 775-815.
- Reynaud, Jean-Daniel., 1989. *Les Règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Collection U. Paris: A. Colin.
- Reynaud, Jean-Daniel, et Nathalie Richebé., 2007. « Règles, conventions et valeurs: Plaidoyer pour la normativité ordinaire ». *Revue française de sociologie* Vol. 48 (1), pp. 3-36.
- Riles, Annelise., 2019. « Le droit est-il porteur d'espoir ? » Traduit par Prune Decoux et David Foulks. *Clio@Themis. Revue électronique d'histoire du droit*, n° 15 (février). En ligne : <https://doi.org/10.35562/cliiothemis.579>.
- Riles, Annelise., 2022. *Pour une anthropologie des savoirs juridiques*. Traduit par Vincent Réveillère. Rivages du droit. Paris: Dalloz.
- Rivet Nathan, 2022, « Contrôler la gestion déléguée des prisons », *Champ pénal/Penal field*, 11 février 2022, n° 25, en ligne : <https://doi.org/10.4000/champpenal.13779>
- Rosental, Claude., 2019. *La société de démonstration*. Sociologie historique. Vulaines-sur-Seine: Édition du Croquant.
- Ross, Alf., 1999. « Tû-Tû ». Traduit par Eric Millard et Elsa Matzner. *Enquête. Archives de la revue Enquête*, n° 7 (novembre), pp. 263-279.
- Rouvière, Frédéric., 2018. « La technique juridique comme série d'opérations conceptuelles ». In *Penser la technique juridique*, édité par François Colonna d'Istria et Alexandre Desrameaux, pp. 189-214. L.G.D.J.
- Roy, Donald. 2006., *Un sociologue à l'usine. Textes essentiels pour la sociologie au travail - Donald Roy*. La Découverte. Grand Repères. Classiques.
- Saunier, Philippe., 1992. « La faute de gestion dans la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière ». *Revue française d'administration publique*, n° 06, pp. 1055-1082.
- Schijman, Emilia., 2012. « Une ethnographie de l'envers du droit. Contrats, pactes et économie des statuts d'occupation dans une cité HLM ». *Droit et société* 82 (3), pp. 561-82.

- Sciardet, Hervé., 2002. *Les marchands de l'aube. Ethnographie et théorie du commerce aux puces de Saint-Ouen*. Paris: Economica.
- Selznick, Philip., 1949. *Tva and the Grass Roots, a Study in the Sociology of Formal Organization*. Forgotten book.
- Semenowicz, Philippe., 2018. *Collaborer pour insérer ? : Les partenariats sociaux dans l'insertion par l'activité économique*. Économie, gestion et société. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Silbey, Susan S., 2018a. « Étudier la « conscience du droit » : construction d'une théorie de l'institution à partir de micro-données ». Traduit par Cléa Hance, Stéphanie Lacour, Cyril Le Roy, et Anne Wyvekens. *Droit et société* N° 100 (3), pp. 733-88.
- Silbey, Susan S., 2018b. « After Legal Consciousness »: *Droit et société* N° 100 (3), pp. 571-626.
- Simmel, Georg., 1987. *La philosophie de l'argent*. Paris: PUF.
- Simonet, Maud., 2010. *Le travail bénévole: engagement citoyen ou travail gratuit?* Travail et salariat. Paris: La Dispute.
- Simoulin, Vincent., 2007. « Droit et sociologie des organisations, frontières organisationnelles et disciplinaires ». *Droit et société* 67 (3), pp. 569-575.
- Smith, Andy., 2019. « Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse ». *Sociologie du travail* 61 (Vol. 61-n° 1). En ligne : <https://doi.org/10.4000/sdt.14661>.
- Smith, Dorothy E., 1974. « The Social Construction of Documentary Reality ». *Sociological Inquiry* 44 (4), pp. 257-268.
- Smith, Dorothy E., 2002. *Texts, Facts and Femininity*. Routledge.
- Spire, Alexis., 2008. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris: Raisons d'agir.
- Star Susan Leigh, 1999, « The Ethnography of Infrastructure », *American Behavioral Scientist*, 1999, vol. 43, n° 3, pp. 377-391.
- Star, Susan Leigh, et Anselm Strauss., 1999. « Layers of Silence, Arenas of Voice: The Ecology of Visible and Invisible Work ». *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)* 8 (1-2), pp. 9-30.
- Stavo-Debauge, Joan, Marta Roca i Escoda, et Cornelia Hummel., 2017. « Enquêter. Rater. Enquêter encore. Rater encore. Rater mieux ». *SociologieS*, mai. En ligne : <https://journals.openedition.org/sociologies/6084#quotation>.
- Styhre, Alexander., 2013. « The Economic Valuation and Commensuration of Cultural Resources: Financing and Monitoring the Swedish Culture Sector ». *Valuation Studies* 1 (1), pp. 51-81.

- Suchman, Lucy., 2000. « Making a Case: ‘Knowledge’ and ‘Routine’ Work in Document Production ». In *Workplace Studies*, par Jon Hindmarsh, Paul Luff, et Christian Heath, 1<sup>re</sup> éd., pp. 29-45. Cambridge University Press.
- Suchman, Mark., 2011. « Le Contrat Comme Artefact Social ». In *Droit et Regulations Des Activites Economiques: Perspectives Sociologiques et Institutionnalistes*, par Christian Bessy, Thierry Delpeuch, et Jérôme Pélisse, L.G.D.J, pp. 231-254. Droit et Société.
- Surubaru, Alina. 2014. *La fragilité des liens marchands: sociologie de la sous-traitance internationale*. Europes, terrains et sociétés. Paris: Éditions Pétra.
- Surubaru, Alina. 2019. « Dismantling Managerial Values: When Law’s Ambiguity Meets Organizational Complexity ». In *Studies in Law, Politics, and Society*, pp. 129-150. Emerald Publishing.
- Surubaru, Alina., 2022. « Chapitre 4. La recherche en sciences sociales à l’épreuve des chaires industrielles. Quand les contraintes ne viennent pas (seulement) d’où on les attend ». In *L’enquête en danger*, pp. 111-126. Sociologia. Paris: Armand Colin.
- Tamanaha, Brian., 2009. « La carte analytique des approches du concept de droit en sciences sociales ». Traduit par Baudouin Dupret. *Clio@Themis*, n° 1 (janvier). En ligne : <https://doi.org/10.35562/cliothemis.1975>.
- Terressac, Gilbert de., 1992. *L’autonomie au travail*. Sociologie d’aujourd’hui. Paris: Presse Universitaire de France.
- Terressac, Gilbert de., 2016. « L’activité dans le travail: un point de vue sociologique ». In *L’activité en théories. Regards croisés sur le travail*, édité par Marie-Anne Dujarier, Corinne Gaudart, Anne Gillet, et Pierre Lénéel, pp. 187-222. Travail et activités humaines. Octarès éditions.
- Teubner, Gunther., 2001. « Les multiples aliénations du droit : sur la plus-value sociale du douzième chameau ». *Droit et société* n°47 (1), pp. 75-99.
- Thévenot, Laurent., 1986. « Les investissements de forme ». In *Conventions économiques*, pp. 21-71. Cahiers de Centre d’Etude de l’Emploi. Paris, Presses Universitaires de France.
- Thévenot, Laurent., 1992. « Jugements Ordinaires et Jugement de Droit ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 47 (6), pp. 1279-1299.
- Thévenot, Laurent., 1995. « L’action en plan ». *Sociologie du travail* 37 (3), pp. 411-434.
- Thévenot, Laurent., 2019. « Ce qui engage : la sociologie des justifications, conventions et engagements, à la rencontre de la norme ». *Revue des droits de l’homme*, n° 16 (avril). En ligne : <https://doi.org/10.4000/revdh.6452>.
- Thomas, Yan., 2011. *Les Opérations Du Droit*. Editions EHESS.
- Torny, Didier., 2011. « L’écriture administrative des circulaires : autorégulation professionnelle, produit d’expertise technique ou norme juridique ? » In *Droit et*

*régulations des activités économiques : perspectives sociologiques et institutionnalistes*, par Christian Bessy, Thierry Delpeuch, et Jérôme Pélisse, pp. 255-268. L.G.D.J.

Treiber, Hubert., 2020. *Reading Max Weber's Sociology of Law*. First Edition. Oxford: Oxford University press.

Troche, Sarah., 2015. « Le hasard comme méthode: figures de l'aléa dans l'art du XXe siècle ». Rennes, France: Presses universitaires de Rennes.

Vague, Pierre-Marie., 2014. « Le contrat de partenariat, dix ans après. Quel bilan pour les collectivités territoriales ? | La base Lextenso ». *Revue française de finances publiques* 126, pp. 151-159.

Valdelièvre, Guillaume., 2020. « La sécurité juridique – Le point de vue de l'avocat ». *Titre VII* 5 (2), pp. 11-19.

Vatin, François, éd. 2009. *Évaluer et valoriser : Une sociologie économique de la mesure*. Socio-logiques. Toulouse: Presses universitaires du Midi.

Viau, Julien., 2003. « Pratiques relationnelles et commande publique: enjeux et perspectives ». *Market Management* 3 (2), pp. 3-38.

Vigour, Cécile., 2011. « Chapitre 10 / Choix politiques et inertie des dépenses. L'augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) ». In *Gouverner (par) les finances publiques*, pp. 451-489. Académique. Paris: Presses de Sciences Po.

Vincent-Legou, Marie-Caroline., 2019. « Les aspects financiers des contrats de la commande publique et la prévention des risques des collectivités publiques ». *Revue française de finances publiques* 145, pp. 151-159.

Weber, Max., 1995. *Economie et société*. Traduit par Jacques Chavy et Éric de Dampierre. Deuxième. Agora. Paris: Pocket.

Weber, Max., 2013. *Sociologie du droit*. Traduit par Jacques Grosclaude. Quadrige. Paris: Presses Universitaires de France.

Weller, Jean-Marc., 1997. « Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone ». *Réseaux. Communication - Technologie - Société* 15 (82), pp. 129-148.

Weller, Jean-Marc. 1997. « L'humanité des non-humains ». *Espaces Temps* 64 (1), pp. 94-101.

Weller, Jean-Marc., 1999. *L'Etat au guichet*. Paris: Desclée de Brouwer.

Weller, Jean-Marc., 2007. « La disparition des bœufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification ». *Droit et société* n°67 (3), pp. 713-755.

Weller, Jean-Marc. 2011. « Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail ». *Sociologie du Travail* 53 (3), pp. 349-368.

Weller, Jean-Marc., 2012. « Comment ranger son bureau ? : Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent ». *Réseaux* 171 (1), pp. 67-101.

Weller, Jean-Marc., 2018. *Fabriquer des actes d'état*. Economica. Études sociologiques.

Zelizer, Viviana., 2005. *La Signification sociale de l'argent*. Paris: Le Seuil.



# Annexes

## Annexe n°1 : Liste des pièces d'un marché public

Nom	Rôle dans le marché public
Acte d'engagement (AE)	Précise les engagements du marché. Sa signature (par l'attributaire et le Président du département) vaut accord sur les conditions d'exécution spécifiées dans les pièces.
Cahier des clauses administratives particulières (CCAP)	Précise les modalités administratives et financières du marché (objet du marché, révision des prix, modalité de paiement, de livraison, d'avance, pénalité et résiliation).
Cahier des clauses techniques particulières (CCTP)	Précise les modalités techniques du marché : les spécifications attendues d'un produit, d'un bâtiment. Le mémoire des candidats (l'offre) s'appuie notamment sur ce document.
Bordereau des prix unitaires (BPU)	Liste les prix pour chaque produit et prestation prévues par le CCTP. Il est renseigné par le candidat.
Règlement de consultation (RC)	Il fixe les règles à respecter par les candidats et l'organisation publique dans le cadre de du marché public en question (modalité de dépôt, délais, pièces à fournir, critères de jugement des offres...).
Kit de réponse	Document type que le candidat doit remplir afin de détailler son offre. C'est une pièce produite par le conseil Départemental afin de faciliter la lecture des offres.
Détail quantitatif estimatif (DQE)	Il liste les prix en fonction des besoins estimatifs de l'organisation publique sur la durée du marché. Le candidat indique la somme des prix unitaires en fonction d'une commande possible, fictive, mais estimée proche de ce qu'il sera demandé. Il permet de comparer les offres financières (contrairement au BPU qui ne précise que le prix unitaire d'une prestation par exemple). Il peut être masqué. C'est-à-dire que les quantités par commande ne sont pas communiquées, mais elles seront tout de même utilisées pour l'analyse des offres.
Appel à concurrence (AAC)	Ce document est la publicité en tant que telle d'un marché public. Il synthétise celui-ci (le besoin, la procédure, les dates...). L'AAC est publié sur des supports autorisés par décret.
Mémoire technique	L'offre du candidat (technique et financière) qui permet l'analyse de l'offre et le classement des candidats afin de désigner l'attributaire.
Fiche achat	Document interne il est la première pièce écrite. Elle permet de spécifier les choix de procédures, financiers, de sélection des offres, etc., qui vont cadrer l'activité de rédaction des pièces.
Rapport d'analyse des offres (RAO)	Dernier document écrit, il synthétise toutes les étapes de production du marché public qui permettent de justifier la décision d'attribuer le marché à tel candidat.

## Annexe n°2 : Contrat de collaboration Cifre

Réf à rappeler :  
DRH-ADP-Bureau de la Gestion des Contractuels  
Affaire suivie par :  
Tél. : au poste 59.20

### CONTRAT DE COLLABORATION DANS LE CADRE D'UNE CONVENTION CIFRE N°2017/1027



Entre les soussignés

Le Département , représenté par Monsieur le Président du Conseil départemental agissant en vertu :

- de la délibération du Conseil départemental du 14 décembre 2016 engageant un partenariat avec les universités
- de la délibération du Conseil départemental du 5 avril 2018 relative au recours aux contrats dans le cadre du dispositif CIFRE

D'une part

ET

Sciences Po Bordeaux, Etablissement public administratif dont le Centre Emile Durkheim fait partie, représenté par Monsieur Yves DELOYE  
Et dont le siège est : Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux 11 allée Ausone -33607 PESSAC

D'autre part

#### Préambule

Les conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) sont destinées à donner à un jeune chercheur une expérience professionnelle de recherche au sein d'une structure appartenant au monde socio-économique. Eu égard au projet de thèse de Thomas DE RICHAUD, le Département a fait une demande de convention CIFRE auprès de l'Association Nationale de la Recherche Technique (ANRT).

Dans le cadre du montage CIFRE, plusieurs contrats, annexés au présent contrat, ont été signés :

- une inscription en formation doctorale auprès de Sciences Po Bordeaux de Thomas de Richaud,
- un contrat de travail entre le Département et Monsieur DE RICHAUD en date du 1<sup>er</sup> février 2018,
- un contrat CIFRE constitué des conditions générales d'octroi et de suivi et des conditions particulières inscrites dans le contrat n° 2017/1027 entre le Département et l'ANRT.

L'objet de la présente convention de collaboration est de finaliser le montage contractuel CIFRE conformément à l'article 11 des conditions d'octroi et de suivi des CIFRE en organisant les relations entre l'employeur du doctorant et son laboratoire de recherche.

Il est convenu ce qui suit :

#### **ARTICLE 1 : Objet du contrat**

La présente convention a pour objet de définir :

- les modalités de l'encadrement scientifique direct du Doctorant Thomas DE RICHAUD en vue de ses travaux de recherche intitulé « La commande publique un levier de développement territorial? Le département [redacted] et ses fournisseurs » dont le programme figure en annexe de la présente convention.
- Les droits et obligations des parties pendant la réalisation de l'étude puis sur les résultats qui en découlent.

Les travaux de recherche font l'objet d'une soutenance de thèse de doctorat. Toute réorientation importante de ces travaux de recherche, et par la même du sujet de thèse, devra faire l'objet d'un accord entre Sciences Po Bordeaux et le Département [redacted].

#### **ARTICLE 2 : Durée du contrat**

Le présent contrat est conclu pour une durée équivalente à celles de la Convention CIFRE n°2017/1027 conclue entre l'ANRT et le Département [redacted] et du contrat de travail signé entre le doctorant et le Département.

#### **ARTICLE 3 : Responsabilités scientifiques**

Messieurs Xavier ITCAINA et Gille PINSON, Directeurs de thèse du Doctorant, seront les responsables scientifiques des travaux de recherche pour l'Université.

Monsieur Thomas DE RICHAUD est placé au sein du Département [redacted] sous la responsabilité de Madame [redacted] Cheffe du [redacted]. Conformément aux conditions particulières d'octroi de la CIFRE telles que mentionnées à l'article 4 de la convention CIFRE N° 2017/1027, Madame [redacted] exerce, pour le Département employeur, la tutelle scientifique soit par elle-même, soit par délégation à l'un de ses collaborateurs.

#### **ARTICLE 4 : Réunions et rapports**

Le Département adressera à l'ANRT un rapport d'activité intermédiaire présentant l'avancée des travaux de thèse au terme des 12ème et 24ème mois de la CIFRE. Chacun de ces rapports est rédigé par le doctorant selon le modèle fourni par l'ANRT.

Chaque rapport est cosigné par la tutrice scientifique, l'un des directeurs de thèse et le doctorant. Il tient compte, le cas échéant, des recommandations émises par le comité de suivi individuel du doctorant prévu à l'article 13 de l'arrêté du 25 mai 2016.

Un mois avant la date d'échéance de la CIFRE, l'ANRT adresse par voie électronique à la tutrice scientifique, aux directeurs de thèse et au doctorant un questionnaire d'évaluation finale propre à chacun qui permet d'apprécier les résultats scientifiques, les retombées et les perspectives de soutenance de la thèse. Le renvoi de ces questionnaires à l'ANRT conditionne le versement du solde de la CIFRE. La non réception par l'ANRT au 30 mai de l'année N+1 du rapport d'activité attendu au titre de l'année N entraîne la perte du montant de la subvention encore dû.

Les Directeurs de thèse et la tutrice scientifique échangent au moins une fois par an afin de réunir les conditions de succès de la thèse et de remplir leurs obligations liées au suivi et à l'élaboration des rapports par le doctorant.

#### ARTICLE 5: Financement des travaux de recherche

Le Département a recruté le doctorant à compter du 1<sup>er</sup> février 2018 et pour une durée de 3 ans par un contrat de travail. Sa rémunération annuelle brute est fixée à la somme de 23 484 euros.

Ainsi, le doctorant est agent du Département et soumis aux mêmes droits et obligations que les autres agents du Département, notamment en matière de frais de déplacement et de formation (transport, hébergement, repas), mais aussi d'évaluation et de discipline.

Afin de permettre au Département d'exécuter ses droits et obligations d'employeur, Sciences Po Bordeaux s'oblige à lui communiquer dans les plus brefs délais les éléments nécessaires à cette bonne exécution. (exemples :absence, éléments d'appréciation en vue de son évaluation, ...)

Les frais liés aux travaux de recherche du salarié doctorant ne donnent lieu à aucun flux financier entre le Département et Sciences Po Bordeaux.

Conformément à l'article 24 alinéa 2 de l'arrêté du 25 mai 2016 fixant le cadre national de la formation et les modalités conduisant à la délivrance du diplôme national de doctorat, Sciences Po Bordeaux assurera l'impression de la thèse à partir du support numérique fourni par le salarié doctorant.

Eu égard aux conditions générales d'octroi et de suivi des CIFRE, le versement de la subvention de l'ANRT peut être suspendu à plusieurs titres tels que la non fourniture des rapports intermédiaires. Si la suspension du versement de la subvention est due à l'inaction ou au fait du laboratoire de recherche, Science Po Bordeaux s'engage à verser au Département un dédommagement équivalent aux charges assumées du fait de la suspension des subventions de l'ANRT.

#### ARTICLE 6: Répartition du temps de travail

La répartition du temps de travail du doctorant entre, d'une part, Sciences Po Bordeaux - le Centre Emile-DURKHEIM et, d'autre part, le Département s'établit comme suit :

- 1<sup>ère</sup> année :
  - 20% au sein du Centre Emile-DURKHEIM
  - 80 % au sein du Service de [redacted] à la Direction [redacted] du Département
- 2<sup>ème</sup> année :
  - 50% au sein du Centre Emile-DURKHEIM
  - 50% au sein du Service de [redacted] à la Direction de [redacted] du Département
- 3<sup>ème</sup> année :
  - 80% au sein du Centre Emile-DURKHEIM
  - 20% au sein du Service de [redacted] à la Direction de [redacted] du Département

#### ARTICLE 7 : Confidentialité et publications

Monsieur Thomas DE RICHAUD, en qualité de salarié, est soumis à une obligation de loyauté vis-à-vis de son employeur lui imposant la réserve nécessaire afin de ne pas lui nuire.

Le doctorant et le Laboratoire de recherche s'engage à ne pas divulguer d'informations susceptibles de nuire aux droits des tiers tels que le secret des affaires, des informations confidentielles ou

susceptibles de l'être dont ils auraient eu connaissance dans le cadre du travail de recherche doctorale. En cas de doute sur la confidentialité de certaines informations, il convient de consulter la tutrice scientifique du doctorant.

Les dispositions ci-dessus ne sont pas applicables aux informations qui font déjà partie du domaine public à ce jour, ou qui sont diffusables du fait de leur nature de documents administratifs ou d'informations publiques au sens de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

En tout état de cause, les dispositifs du présent article ne pourront faire obstacle ni à l'obligation de transmettre les rapports nécessaires aux parties et à l'ANRT, ni à la transmission de la thèse à l'agence bibliographique de l'enseignement supérieur, ni à la soutenance de thèse sous réserve de la dérogation prévue à l'article 19 de l'arrêté du 25 mai 2016.

Suite à la soutenance, les directeurs de thèse, la tutrice scientifique ainsi que le doctorant détermineront si le contenu de la thèse a un caractère de confidentialité avéré imposant de solliciter une dérogation aux modalités de diffusion prévues à l'article 25 de l'arrêté du 25 mai 2016. Ils détermineront également si l'auteur peut donner ou non son accord à une diffusion en ligne de sa thèse. Si aucune dérogation concernant la diffusion de la thèse n'est nécessaire et que l'auteur est autorisé à diffuser sa thèse en ligne, aucun avenant à la présente convention ne sera nécessaire. A l'inverse, si la confidentialité est avérée et que les parties refusent la diffusion en ligne, un avenant devra être signé. Le cas échéant, les parties pourront décider de supprimer ou de modifier certaines précisions dont la divulgation pourrait porter préjudice.

#### **ARTICLE 8 : Propriété intellectuelle**

Tout droit de propriété intellectuelle acquis ou développé par chacune des parties à l'occasion de ses propres recherches, ou en collaboration avec des tiers, préalablement à la date de signature du présent contrat, y compris dans le domaine de l'étude, reste sa propriété pleine et entière.

Nonobstant les dispositions ci-dessus, chaque partie mettra à la disposition de l'autre, gratuitement, et pour la seule exécution de l'étude, lesdits droits antérieurs dans la mesure où ces derniers sont nécessaires à l'exécution de l'étude. En tout état de cause, les droits moraux de propriété intellectuelle des auteurs antérieurs devront être respectés par le doctorant salarié. Il devra notamment se référer à la charte anti plagiat de Science Po Bordeaux.

Les droits patrimoniaux de l'auteur salarié sont cédés à l'employeur. Le Département n'entend pas en bénéficier à titre exclusif afin de permettre au salarié doctorant de continuer à exploiter, à diffuser ou à céder son œuvre sous réserve du respect des informations confidentielles. Toute valorisation de l'étude, sous quelque forme que ce soit, devra mentionner le nom des parties et du doctorant ainsi que le rôle de chacun dans la réalisation de la thèse.

Le salarié doctorant reste titulaire des attributs du droit moral attachés à son œuvre et notamment du droit au nom qui impose que toute utilisation, diffusion ou reproduction de l'œuvre fasse apparaître le nom de son auteur ainsi que la participation de Science Po Bordeaux.

Le Département sera responsable, au regard de la législation qui lui est applicable, de la cession éventuelle des droits de ses salariés qui pourraient être considérés comme auteur en cas d'œuvre collective, de collaboration ou composite. Le salarié doctorant devra informer son tutrice scientifique et ses directeurs de thèse s'il ne pouvait pas être considéré comme le seul auteur de son étude. Le laboratoire de recherche en fera de même avec ses salariés.

En tout état de cause, ni les directeurs de thèse ni la tutrice scientifique ne pourront revendiquer de droits d'auteur sur l'étude doctorale puisque leur mission relève de l'encadrement et de l'accompagnement du chercheur.

#### **ARTICLE 9: Résiliation**

En cas de non respect par l'une ou l'autre des parties de ses obligations, le présent contrat pourra être résilié de plein droit suite à une lettre recommandée de mise en demeure restée sans effet après un délai de trois mois à compter de sa réception.

En cas de résiliation du contrat de collaboration, le contrat de travail et le contrat CIFRE n°2017-1027 sont résiliés de plein droit.

Le contrat de collaboration est résilié de plein droit en cas de résiliation du contrat de travail entre le Département et le doctorant et/ou en cas de résiliation de la convention CIFRE n°2017-1027.

#### **ARTICLE 10 : Litiges**

En cas de difficulté sur l'interprétation ou l'exécution du présent contrat, les parties s'efforceront de résoudre leur différend à l'amiable.

En cas de désaccord persistant, les litiges seront portés devant la juridiction compétente.

Bordeaux, le

Pour Sciences Po Bordeaux

Le Président du Conseil départemental

## Annexe n°3 : Projet de thèse Cifre initial (anonymisé)

École doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique  
Université de Bordeaux

*Projet de thèse en science politique 2017-2020*

### **La commande publique, un levier de développement territorial ? Le département de [...] et ses fournisseurs**

Thomas DE RICHAUD

sous la direction de Gilles PINSON (professeur, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim) et Xabier Itcaina (Directeur de recherche au CNRS HDR, Centre Émile Durkheim)

---

S'inscrivant dans une perspective classique de sociologie de l'action publique (Weller, 1999 ; Le Galès, Lascoumes, 2005 ; Hassenteufel, 2011), le principal objectif de ce projet de thèse est d'étudier le rôle de la commande publique comme levier d'action publique. Pour cela, il propose une étude empirique de la commande publique, plus particulièrement celle du département de [...], en essayant de comprendre l'articulation des enjeux économiques et politiques au niveau territorial. Peu explorée, cette problématique permettra de saisir le rôle des contrats publics comme instruments de gouvernement du territoire.

Le recours à la commande publique revêt des enjeux multiples. Tout d'abord, en termes financiers, malgré un contexte de restriction budgétaire, il reste indispensable pour la puissance publique d'investir afin de développer son territoire (Brenner, Theodor, 2002 ; Pinson, 2009). Dans le même temps, pour les acteurs socio-économiques, la commande publique peut représenter des enjeux financiers importants pour leurs activités, dont ils peuvent être économiquement dépendants (François, 2007). Puis, d'un point de vue institutionnel, les procédures formelles qui régissent les relations entre la puissance publique et ses fournisseurs (par exemple le design contractuel), s'avèrent être de véritables outils de gouvernance **territoriale** (Gaudin, 2007).

Cependant, si ces solutions s'inscrivent dans une stratégie politique à l'échelle du territoire afin de répondre à des besoins et atteindre des objectifs fixés, la mise en œuvre de ces changements nécessite **une relation particulière entre la puissance publique et les acteurs socio-économiques**, mais également **une organisation institutionnelle** permettant la mise en œuvre de ces objectifs. Ces différentes dimensions se matérialisent notamment par l'intermédiaire des acheteurs publics, qui sont en position d'interface entre le Département et le tissu économique local. C'est pourquoi il paraît indispensable de réfléchir aux compétences nécessaires afin de rendre opérationnels ces objectifs politiques.

Ces remarques suscitent alors des interrogations d'ordre plus général : comment adapter la commande publique aux besoins du territoire et aux types de marchés<sup>1</sup> qui sont en constante évolution ? Quels sont les leviers institutionnels qui permettent d'articuler politiques publiques et commandes publiques ? Quel est le rôle des acheteurs, en interface avec les marchés, dans la mise en œuvre des politiques publiques ? Quelles sont les conséquences de ces politiques sur les acteurs socio-économiques qui répondent à ces offres ? Comment cela se traduit-il de manière contractuelle au niveau des services et des professionnels ?

Pour répondre à ces questions, cette recherche adopte une démarche en deux temps : tout d'abord, nous essaierons de décrire **les transformations en cours concernant le Code des marchés publics en France** : quels sont les consensus politiques qui structurent le choix de clauses contractuelles ? Comment ces enjeux s'articulent-ils à l'échelle européenne, nationale et territoriale ? Comment le territoire, les acteurs socio-économiques et les organisations publiques, se saisissent de ces enjeux ? La question des outils contractuels, des procédures de passation de l'achat (notamment dans un contexte de dématérialisation des procédures et de professionnalisation des acheteurs), du secteur de compétence de tel ou tel type de contrat (occupation du territoire, achat de service, délégation, concession...), la définition des principes sur lesquels se fonde la commande publique (allotissement, contrats globaux, paiement public ou privé...), sont au centre des principaux débats des dernières réformes et structurent directement la commande publique territoriale.

Ensuite, nous nous intéresserons au **développement de la fonction achat sur le territoire [...] :** qui sont les acheteurs publics ? Comment cette pratique se traduit-elle au quotidien ? Comment a-t-elle **évolué** ces dernières années ? Quelle est la place de ce service dans l'action publique territoriale ? Quelles sont les évolutions politiques autour de la commande publique en [...] ? Comment opérationnaliser au quotidien les nouvelles stratégies-politiques d'achat ? Analyser les pratiques d'achat, c'est donc s'intéresser à ce qui se joue lors de l'achat : la négociation, l'élaboration du contrat, mais également à ce qui se passe en amont et en aval de la fonction achat proprement dite : le suivi, les modifications de la relation contractuelle ; le processus de décision qui amène le Département à avoir recours à un achat, à tel ou tel type de contrat, à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ; aux acteurs socio-économiques qui caractérisent le territoire, etc., autrement dit, à l'intégration de la fonction achat dans l'action publique territoriale. Cela passe notamment par le *sourcing* et l'animation d'une base de fournisseurs. Ces dispositifs permettent d'avoir une connaissance relative du tissu économique sur lequel l'achat intervient, ainsi que de poser les fondements d'une stratégie d'achat. Ainsi, l'articulation entre la définition des besoins, l'achat et les acteurs socio-économiques, soulève donc des enjeux importants. L'analyse de cette dynamique nous permettra donc de saisir la place de la commande publique dans l'action publique.

Le cas du département de [...] est à cet égard particulièrement intéressant à étudier dans la mesure où

---

1 Par exemple pour l'économie sociale et solidaire, le statut différent des acteurs socio-économiques (entreprises, associations, coopératives, fondations...) ou encore leur taille et capacité économique, posent la question de l'égalité d'accès et de soutien à ces marchés.

la fonction achat occupe depuis plusieurs années une place prédominante dans sa stratégie de développement économique et social. En effet, le Département affiche la volonté d'avoir recours au « levier de la commande publique » pour certaines politiques sociales<sup>1</sup>. Que ce soit la mise en œuvre de l'Agenda 21, des politiques d'achat socialement responsable qui posent des objectifs chiffrés en matière d'insertion, d'environnement, la charte de la commande publique<sup>2</sup> **adoptée** en 2015 qui met, par exemple, en avant quelques principes généraux de l'achat sur le territoire [...] : favoriser l'accès des PME et TPE aux marchés publics, la dématérialisation des procédures (par exemple la plate-forme AWS-achat), les marchés réservés et les clauses sociales..., l'achat public semble alors être un véritable outil politique de développement économique et social territorial. Si ces actions relèvent d'une volonté politique d'action par la commande publique, il faut cependant mettre en perspective ces évolutions par rapport aux dernières réformes territoriales qui touchent plus généralement l'ensemble des collectivités territoriales, ainsi qu'aux transformations organisationnelles qui touchent le Conseil **Départemental** de [...]. En effet, la réforme portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015, impacte directement les compétences, et le champ d'action du Département sur son territoire. Avec la suppression de la clause de compétence générale, qui permettait au Département d'intervenir sur tous les **sujets** et de dépenser dans tous les domaines d'action publique, le Conseil **Départemental** voit ses compétences redéfinies. Avec la perte, notamment de la compétence liée au développement économique et aux entreprises locales (PME et rurales), qui revient **pour l'essentiel** aux régions, et dans le même temps une dynamique de baisse des dotations étatiques.

Pour autant, le Département semble investir de plus en plus, par l'intermédiaire de la commande publique, dans le développement économique local. En 2014, 61 % des achats publics du Département, d'un montant total de 160 millions d'euros, étaient attribués aux entreprises locales. Début 2016, **71 % des** marchés ont été attribués à des entreprises [...]es de type PME ou TPE, et 78 % du montant des marchés attribués a été versé à des entreprises [...]es.

Ce constat soulève alors d'autres enjeux, notamment autour des pratiques et de l'organisation interne du Conseil Départemental de [...] autour de la commande publique. Pour saisir ces enjeux, il faut revenir rapidement sur le Service de ([...]) du Département et sur la procédure d'achat. Ce service est rattaché à la direction des achats et de la sécurité juridique. Y sont également rattachés, le service de l'administration générale des assemblées, le service des affaires juridiques et des assurances, et le bureau des fournitures générales et de la logistique. C'est donc une direction à compétence juridique qui s'occupe de l'achat au Département. Le [...] est composé de 8 rédacteurs marchés, de 4 experts juridiques et de 4 acheteurs, dont

---

1 « [Le Département] mobilise l'effet levier de la commande publique locale en vue du retour vers l'emploi des travailleurs en difficulté avec la généralisation de la clause sociale dans les marchés publics » Livre blanc de l'économie sociale et solidaire, département de [...], 2014, p. 18. Ce « levier » apparaît également comme solution dans le développement économique et social dans les différents pactes territoriaux de [...]. Livre blanc des territoires de [...], département de [...], 2015.

2 Délibération n°2015.94. CD du 17 décembre 2015 du Conseil Départemental portant sur l'Approbation de la charte de la commande publique au service de l'économie.

deux contractuels. Quel est le rôle de ce service ? Dans un premier temps, c'est de répondre aux besoins des autres directions du Département qui sont alors des prescripteurs. Ce sont ces directions qui ont le budget nécessaire à l'achat. Ils définissent les besoins, en relative coopération avec le [...] qui réalise l'achat selon une procédure particulière (rédaction du cahier des charges, négociation, définition du besoin, choix du marché public...). Alors que le Département tend à centraliser ses pratiques et ses achats au sein de ce service, certaines directions du Département conservent encore une entité marchés publics autonome pour lesquelles le [...] a un rôle uniquement de conseil et de contrôle purement administratif. Ces entités sont autonomes dans leurs pratiques et dans les relations qu'elles entretiennent avec leurs fournisseurs. On comprend alors les enjeux organisationnels dans la définition de pratiques communes autour de la commande publique [...].

La transformation des compétences du Département, les réformes territoriales, les enjeux politiques de promotion de la commande publique comme instrument d'action publique, l'organisation particulière des différentes directions du Département autour de la compétence achat, font du Conseil Départemental de [...] un terrain privilégié pour notre recherche et pour saisir la place de la commande publique comme instrument de gouvernement du territoire.

Si on comprend les enjeux relatifs de la commande publique pour la puissance publique, les recherches en sociologie ne s'y intéressent pourtant que marginalement (Siné, 2006). En effet, comme nous le verrons dans une première partie, cet objet est surtout celui des économistes (Marty, Spindler, 2009 ; Beuve, De Brux, 2013 ; Chong, Starpoli, 2013) et des juristes (Kalfleche, 2007 ; Chevalier, 2011 ; Mockle, 2015) dont l'objectif est davantage la compréhension de l'outil pour son optimisation pratique.

Les sciences sociales, quant à elles, s'insèrent à la commande publique dans une approche de sociologie de l'État centrées sur la construction et les transformations que ce dernier traverse sous le prisme des finances publiques (Webber, Wildavsky, 1986 ; Tilly, 1990). Si elles nous permettent de saisir les différentes dimensions des finances publiques, elles laissent de côté les enjeux budgétaires pour les collectivités territoriales, mais également la place importante des acteurs chargés de mettre en œuvre ces politiques d'achat. Alors que la littérature en sociologie économique nous permet de combler cet oubli (Reverdy, 2009 ; Surubaru, 2014), elle reste fermée au secteur marchand, or nous prenons au sérieux le caractère particulier du secteur public qui est traversé par des normes, représentations, trajectoires et enjeux différents<sup>1</sup> (Le Bianic, Vion, 2008 ; Lesmesle, 2010 ; Delalande, 2011).

Dans une deuxième partie, nous préciserons davantage notre approche afin de saisir la complexité de la problématique de l'achat public. Nous présenterons alors notre dispositif de recherche qui s'appuie sur des méthodes qualitatives et quantitatives, ainsi qu'une approche comparative des différentes pratiques de l'achat public sur le territoire [...]. Deux secteurs sont privilégiés, celui du Bâtiment et Travaux Publics (BTP) et celui

---

1 Par exemple, la commande publique est encadrée par le Code des marchés publics, ainsi que sur des principes particuliers de l'achat (allotissement, paiement direct, et le financement public) et des procédures qui ne se retrouvent pas dans l'achat du secteur privé.

de l'Économie Sociale et Solidaire. L'un comme l'autre font l'objet de politique particulière du Département, notamment par l'intermédiaire de la commande publique. En choisissant ces deux terrains, nous souhaitons apporter un éclairage sur les enjeux *de pour* un secteur expérimenté, rodé et intégré à la commande publique : le BTP, et un secteur de l'ESS relativement récent, pour lequel les partenaires, les outils, tant du côté des organisations que du Département, sont à définir, mettre en place.

## **1. L'achat public, un oubli des sciences sociales**

D'un point de vue théorique, la commande publique apparaît rarement comme un objet de recherche central en sciences sociales. Cependant, certaines analyses autour des finances publiques permettent de comprendre les différentes dimensions sociales qui entourent la gestion de l'argent public. Ainsi, nous allons ici nous attarder sur l'apport de ces analyses, pour ensuite mettre en avant l'intérêt et les enjeux d'une analyse de la commande publique.

### **1.1. L'analyse par le prisme des finances publiques**

« De manière surprenante, la place occupée par les enjeux du financement de l'action publique dans les travaux de politiques publiques reste très limitée [...] [les recherches] n'ont que très peu constitué en objet de recherche autonome les enjeux et les processus d'extraction, d'allocation, de redistribution, de maîtrise et de contrôle des ressources financières, budgétaires et fiscales, dans et par l'État. » (Bezes, Siné, 2011, p. 18). Dans ce premier ouvrage collectif sur une sociologie des finances publiques, les auteurs mettent en avant l'intérêt marginal des recherches sur cet objet. En effet, alors que les finances publiques sont présentes dans certaines recherches fondatrices des sciences sociales (Tocqueville, 1856, Weber, 1921, Élias, 1939), ce n'est qu'avec les transformations de l'État<sup>1</sup>, l'influence des recherches états-uniennes (Lindblom, 1961 ; Wildavsky, 1979 ; Hood, 1986 ; Levi, 1988) et néo-institutionnaliste (Tilly, op cit ; Hacker, 2004), qui proposent des comparaisons entre différentes formes de gestion du budget (procédures, extractions et (re)distribution de ressources) en fonction des organisations étatiques et des activités économiques, que les sciences sociales manifestent un regain d'intérêt pour l'analyse de l'« ordre budgétaire », moyen de « régulation par l'activité budgétaire de l'action publique sectorielle et la formation d'un ordre institutionnel structuré par la procédure budgétaire » (Siné, 2006, p. 19.).

Ce regain d'intérêt permet de saisir les différentes dimensions des finances publiques, les différents « marquages » (Zelizer, 2005 ; Lemoine, Gayon, 2010) de l'argent public et apporte de nouveaux angles d'analyse par rapport aux autres disciplines comme l'économie ou le droit. Si ces disciplines permettent d'appréhender la complexité économique et juridique de notre objet, elles restent davantage focalisées sur sa cohérence et l'efficacité de son utilisation, notamment par des comparaisons sectorielles (Athias, Saussier, 2007 ; Saussier, Tirole, 2015), et du cadre législatif (Kalfleche, 2007) de la commande publique. En effet l'approche sociologique porte « attention à des finances publiques incarnées, concrètes et traversées par des

---

1 Notamment avec l'émergence des États providences et des politiques de redistribution de l'argent public.

enjeux de négociation, de pouvoir, de légitimité, de valeurs, de conflits, de violence, de rétribution, etc., pour lesquels des acteurs ou des groupes sociaux se mobilisent » (Bezes, Siné, 2011, p. 21). Ainsi, les finances publiques s'incarnent tant dans les débats législatifs sur les principes, valeurs, de sa gestion (Rubin, 1997 ; Delalande, 2011), des conditions de son extraction (Lemoine, 2016), et de son émergence sur l'agenda politique (Pierru, 2007). Si le traitement de l'argent public par les différents processus administratifs marque l'argent public, qu'il prenne la forme de subvention, de prestation, d'impôts, d'aide sociale, etc., ce dernier marque inévitablement ceux qui en bénéficient ou ceux qui sont prélevés (Campbell, 2009). Enfin, son attribution aux bénéficiaires est source de jeu de pouvoir entre administration et citoyens (Dubois, 1999).

Ainsi, l'argent public représente un ensemble de flux complexes, d'extraction, de redistribution, de marquage et de traitement, cependant ces recherches abordent très peu le cas des collectivités territoriales, en se focalisant davantage sur les différentes transformations de l'État, et laissent de côté une dimension importante de « l'ordre budgétaire », celle de commande publique. Pourtant, celle-ci représente 10 % du PIB et 200 milliards d'euros en 2014 pour plus de 90 000 commandes passées en 2013<sup>1</sup>. Si les enjeux économiques sont importants, les dernières réformes européennes et nationales<sup>2</sup> mettent également en avant l'importance de sa régulation.

La commande publique représente donc une dimension centrale et peu explorée dans l'analyse de l'action publique.

## **1.2. La pratique particulière de l'achat public**

Cette recherche prend au sérieux le caractère particulier de la commande publique. On n'achète pas de la même façon lorsque l'on est l'État, une collectivité, ou que l'on soit une entreprise ou simple particulier. L'analyse de H. Lemesle (2010) sur les débats qui ont entouré, entre le 18e et 19e siècle, la question d'une réglementation particulière de l'achat public, illustre ce constat. Quelle procédure est à privilégier : le marché, l'adjudication<sup>3</sup>, les contrats « gré à gré » ? Qui doit réguler et comment contrôler l'achat ? Qui est responsable en cas de mauvaise gestion ? Comment homogénéiser des pratiques qui jusque-là étaient géographiquement hétérogènes (Laverny, 2000 ; Perréon, 2005 ; Plouviez, 2015) ? Quel est le statut de ces « acheteurs » ? Voilà sur quels enjeux les décideurs s'interrogeaient à l'époque de la construction d'une réglementation de la commande publique. Or ces questionnements ne sont pas éloignés des enjeux actuels, la question des outils contractuels, des procédures de passation de l'achat (notamment avec la dématérialisation), du secteur de compétence de tel ou tel instrument (occupation du territoire, achat de service, délégation, concession...), la

---

1 Chiffres officielles du ministère de l'Économie et des Finances (Cf : <http://www.economie.gouv.fr/economie/commande-publique-en-quelques-chiffres>)

2 La dernière réforme de la commande publique transforme en profondeur le Code des marchés publics avec la requalification de certains contrats publics, la place importante de la négociation, ou encore la stabilisation de contrat dérogatoire de la commande publique. Voir l'ordonnance n°2015-899 et son décret d'application n°216-360 et l'ordonnance n°2016-65 et son décret d'application n°2016-86, pour la transposition des directives européennes n° 2014/23 et 2014/24-25.

3 L'adjudication est une procédure permettant la sélection d'un fournisseur par une comparaison des prix. La puissance publique choisit alors le fournisseur le moins-disant.

définition des principes sur lesquels se fonde la commande publique (allotissement, contrats globaux, paiement public ou privé...), le statut et la professionnalisation des acheteurs sont les principaux débats des dernières réformes des marchés publics.

Ainsi, « sortir d'un mode de classement juridique de la réalité pour en établir un nouveau, c'est changer la représentation juridique du monde. S'agissant du droit, ce n'est pas simplement donner à voir autre chose, c'est donner à croire en autre chose » (Caillosse, 2007, p. 45). Plus qu'un enjeu économique, dont l'objectif serait d'optimiser les dépenses publiques par rapport à des résultats politiques, la commande publique « n'est qu'un des multiples outils dont l'administration dispose pour agir sur des systèmes sociaux autonomes. Il est moins un cadre **auquel** l'acheteur doit se conformer, qu'un instrument de transformation d'une réalité factuelle » (Cantillon, 2010, p. 348). La commande publique n'est donc pas uniquement un moyen pour la puissance publique de remplir ses objectifs en travaux et fournitures, ou de proposer des services à la population, c'est également un levier pour la mise en œuvre de politique transversale (sociale, environnementale, d'emploi, de développement économique...), notamment par des clauses contractuelles (Marcou, 2009, Cantillon, op cit) et des procédures de passation, qui structurent la fonction achat.

Cependant, la place des acheteurs dans ces discussions semble s'effacer au profit de débats autour de la régulation de cette activité. À l'époque où la question de la régulation de la commande publique se posait (18e et 19e siècle), les débats croisaient ceux sur le statut des acheteurs publics avec l'émergence de la notion de « l'administrateur désintéressé »<sup>1</sup> (Mollé, 2006). Or, si les agents administratifs, donc les acheteurs, font partie de l'organisation complexe qu'est l'administration, les pratiques, les trajectoires n'en sont pas moins hétérogènes entre les acheteurs et au sein des collectivités. Comme le **montrent** deux enquêtes<sup>2</sup> de l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP), centrale d'achat publique sous tutelle du ministère de l'Économie et du ministère de l'Éducation nationale, sur les acheteurs publics.

Ainsi, en 2011, 63 % des acheteurs publics avaient une formation de juriste, 61 % ont **accédé** à ce poste par mobilisation interne sans formation ou expérience dans l'achat. Enfin, les deux tiers reconnaissent ne pas avoir une connaissance suffisante du tissu économique de leurs territoires. Par comparaison, en 2015, 26 % des acheteurs sont de formations juridiques et 21 % ont une expérience dans le privé. 55 % d'entre eux disent ne pas avoir une bonne connaissance du tissu économique sur lequel ils interviennent. L'enquête de 2015 s'intéresse également à la pratique même de l'achat, ainsi, près de 50 % disent ne jamais avoir recours à la négociation lors des achats, 72 % d'entre eux ne réalisent pas seuls leurs achats, de plus, 56 % externalisent jusqu'à un tiers des achats effectués. Enfin, 60 % des acheteurs interrogés estiment que l'achat public et privé « utilisent les mêmes connaissances techniques et commerciales » et 25 % voient dans le cadre juridique, le Code des marchés publics, un frein à leur pratique.

---

1 Cette figure de l'administrateur désintéressé apparaît avec l'essor de la science administrative, et l'inscription de ces principes dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, par la notion de « responsabilité des agents publics devant la société ».

2 Ces deux enquêtes ont été réalisées en 2011 et 2015 sur une population d'environ 370 acheteurs. Les données sont recueillies par formulaire sur le site internet de l'UGAP.

Ces enquêtes permettent donc de saisir la complexité et l'hétérogénéité des profils et des pratiques des acheteurs qui sont en tensions entre un cadre juridique particulier, des pratiques organisationnelles, et des trajectoires individuelles de l'ensemble des acteurs chargés des achats. Pour le Président de l'Association des Acheteurs Publics (AAP) ces tensions viennent du caractère particulier de l'achat public, tiraillé entre un cadre juridique particulier et la dimension économique de cette activité : « *Le métier d'acheteur n'existe pas dans la fonction publique territoriale et l'un des objectifs de l'AAP est de le faire reconnaître. Les achats représentent un enjeu fort pour les collectivités. Pourvus d'une dimension juridique, ils constituent pourtant, avant tout, des actes économiques. Le rôle de l'acheteur est d'analyser les besoins des services, de s'assurer que le produit demandé existe bien... Ce n'est que dans un second temps que devraient intervenir les aspects juridiques. Nous sommes loin d'en être à ce stade dans les collectivités, où l'on préfère souvent que les marchés soient totalement pilotés par les services juridiques* »<sup>1</sup>.

Mais comment saisir cette complexité et l'imbrication des différentes dimensions de la pratique de l'achat public ? Certaines analyses se focalisent sur les stratégies développées par les « firmes privées » afin de saisir les opportunités que représente le marché public, vu alors comme « plus sécurisé », en fonction des perspectives économiques des autres marchés (Campagnac, 1992, 2001). Ces nouvelles opportunités transforment alors directement les stratégies internes des entreprises, des firmes du « capitalisme urbain », dans leurs choix d'activités (Lorrain, 2002). Ici encore les acheteurs n'apparaissent qu'en filigrane dans l'analyse, ils sont pourtant en lien direct avec ces acteurs socio-économiques. Pour saisir les dimensions de la pratique des acheteurs, il faut alors s'orienter vers les recherches en sociologie économique.

Ces recherches permettent de saisir ce qui se joue lors des négociations entre acheteurs et fournisseurs dans le secteur privé. Ces négociations sont caractérisées par une forte asymétrie d'information entre fournisseur et acheteur (Lazega, Mounier, 2002), par des tensions organisationnelles dans la définition des besoins (« qu'est-ce qu'un bon achat ? ») et des jeux de pouvoirs dans la sélection des fournisseurs (standardisation des procédures et singularisation des besoins, durabilité des engagements...) (Reverdy, 2009 ; Surubaru, 2014). Alors que ces analyses nous permettent de saisir la complexité de l'achat, en dépassant les recherches en économie et en droit sur les contraintes d'un cadre juridique ou d'une recherche d'efficacité, et de placer au centre de l'analyse les pratiques concrètes de ces acteurs dans la mise en œuvre de stratégie organisationnelle (Macaulay, 1963, 2003), elles restent fermées dans l'analyse de la sphère marchande. Or comme nous l'avons vu, si les pratiques ou les compétences semblent converger avec l'achat privé, l'achat public est caractérisé par des procédures, normes, valeurs particulières, mais également par un processus de décision particulier.

On comprend alors que s'intéresser à la commande publique soulève un ensemble de questions transversales : celle de la place des finances publiques comme moyen de gouverner les politiques publiques,

---

1 G. Ginibrière, « Dématérialisation : la montée en compétence des acheteurs », *La Gazette*, 02/02/2015, encadré « avis d'expert ».

de la place de la puissance publique dans l'économie et le développement territorial, des tensions organisationnelles dans la définition des besoins, des relations d'interface entre acheteurs et fournisseurs, des conséquences de ces politiques sur le tissu économique du territoire ou encore sur l'articulation entre politique publique et achat. C'est pourquoi, s'intéresser aux acheteurs publics nous paraît être un angle d'analyse pertinent afin de saisir cette complexité, puisque c'est au moment de l'achat que l'ensemble de ces dimensions se joue, se matérialise.

Cependant, comment définir la commande publique comme objet de recherche ? Nous avons vu qu'elle soulève un certains nombres d'enjeux (économiques, politiques, professionnels, organisationnels...), de dimensions d'analyse (régulation juridique, sociologique, économique...), et qu'on y fait référence, dans la littérature comme dans les débats publics, soit par le terme marché public, notamment par les juristes, ou par l'achat public, notamment par les professionnels de la commande publique. Le choix de l'un ou de l'autre relève souvent de la posture de recherche adoptée : le marché public lorsque l'objet d'analyse est davantage le cadre juridique, les outils contractuels. Les marchés publics représentent un ensemble de contrat réglementé, que la puissance publique est autorisée à mobiliser. L'objectif de ces analyses est alors de proposer des comparaisons sur les outils contractuels de la puissance publique pour tel ou tel secteur d'activité. L'achat public est mobilisé lorsque l'on se focalise sur les pratiques concrètes des acheteurs, notamment avec les fournisseurs. On retrouve cette approche notamment dans les recherches en sociologie économique. Or ce projet de recherche s'intéresse à ces deux dimensions, c'est pourquoi notre objet est bien la commande publique, qui regroupe tant l'achat public que les marchés publics, et que nous définissons comme l'ensemble des règles et des pratiques, formelles et informelles, qui structurent et construisent, dans le temps, une relation marchande entre un pouvoir adjudicateur<sup>1</sup> (donneur d'ordre) et un opérateur économique<sup>2</sup> (fournisseur).

Afin d'étudier le rôle de la commande publique comme levier d'action publique, nous mobiliserons les méthodes de la sociologie en adoptant une analyse socio-historique de cet objet. En s'intéressant plus particulièrement aux acteurs, aux trajectoires, aux instruments, aux représentations et aux modes de régulation de la commande publique soumises à des politiques publiques européennes, nationale et territoriales, mais également à des enjeux organisationnels, nous pourrions mettre en perspective la pratique des achats publics aux prismes des politiques publiques.

Pour saisir ce processus nous nous intéresserons à deux dimensions : la construction du cadre juridique de la commande publique d'une part, et à la pratique concrète de l'achat d'autre part, en nous focalisant sur le

---

1 « Les pouvoirs adjudicateurs, [...] recouvrent trois catégories de personnes : les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé poursuivant une mission d'intérêt général et financées principalement sur fonds publics et les personnes morales de droit privé dotées de la personnalité juridique constituées par des pouvoirs adjudicateurs dans le but de réaliser certaines activités en commun ». (Cf : [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/conseil\\_acheteurs/fiches-techniques/champs-application/pouvoirs-adjudicateurs-et-entites-adjudicatrices-2016.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/champs-application/pouvoirs-adjudicateurs-et-entites-adjudicatrices-2016.pdf))

2 « L'opérateur économique est toute personne physique ou morale, publique ou privée, ou tout groupement de personnes, doté ou non de la personnalité morale, qui offre sur le marché la réalisation de travaux ou d'ouvrages, la fourniture de produits ou la prestation de services », Article 13 de l'ordonnance n° 2015-899.

département de [...], mais également en réalisant une comparaison avec d'autres services d'achats publics et privés.

## 2. Une analyse multi-niveaux

Comme les recherches sur l'argent public que nous avons **présentées** plus haut le **montrent**, la commande publique est constituée de différentes dimensions qui la **caractérisent** : un droit, des principes, des procédures, des acteurs et des institutions. Il apparaît donc **primordial** de prendre en compte ces dimensions dans notre recherche afin d'inscrire notre analyse dans une démarche socio-historique.

Ainsi, nous considérons que le droit n'est pas « une composante accessoire n'intervenant que pour traduire ou transposer juridiquement des choix et décisions d'élaboration des décisions, le droit offre en même temps tout un ensemble de procédures, ressources et instruments donnant forme à l'action publique » (Delpeuch, Dumoulin, Galembert, 2014, p. 143). S'intéresser aux règles juridiques qui définissent l'action publique suppose alors une attention soutenue aux enjeux de leur construction, à leurs évolutions, ainsi qu'aux acteurs qui y participent. En plus de cette sociologie du droit de la commande publique, notre intérêt se portera sur l'analyse de l'achat public. Cette deuxième dimension de notre analyse s'intéressera alors plus particulièrement à la pratique de la fonction achat. Pour cela, nous nous focaliserons sur la commande publique du département de [...], notamment sur le cas de l'économie sociale et solidaire (ESS) et du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP).

### 2.1. Les dimensions de l'achat public territorial : réforme globale et enjeux locaux

Si les dernières réformes autour du Code des marchés publics ont pour objectif de simplifier et d'aligner la commande publique sur le droit européen, notamment par une réduction du nombre de textes et la standardisation des procédures, elles ont également bouleversé les pratiques ordinaires de l'achat public. En effet, requalifier certains contrats, privilégier la négociation, simplifier les procédures de passation des contrats par la dématérialisation, la réduction des documents administratifs et des garanties financières à fournir, ou encore la possibilité d'écarter-favoriser<sup>1</sup> certaines entreprises, tout cela a des impacts tant pour les acheteurs, que sur les stratégies mises en place par les acteurs socio-économiques.

Que ces réformes soient **vues** comme un « coup de jeune »<sup>2</sup> ou un « changement en profondeur »<sup>3</sup>, il ne faut pas réduire ces transformations à de **simples changements** technique, juridique ou d'une « simple inflexion de style »<sup>4</sup>, ce sont le résultat de tensions entre des intérêts, des représentations et des jeux d'acteurs qui structurent la pratique de la commande publique.

---

1 Il est possible pour la puissance publique d'écarter certaines entreprises avec lesquelles elle a eu de mauvaises expériences par le passé. Dans le même temps, certaines entreprises, par exemple celles qui favorisent l'intégration de personnes handicapées ou défavorisées, peuvent être privilégiées sur certains **marchés**.

2 **J-M. Joannes**, « « Le droit des marchés publics prend un coup de jeune », explique Jean Maïa, Directeur des affaires juridiques de Bercy », *La Gazette*, 24/07/2015.

3 « Ordonnance marchés publics : une réforme en profondeur – décryptage », *La Gazette*, 27/07/2015.

4 **CHAMMING'S, SCIALOM**, « le régime juridique du marché de partenariat, nouveau paradigme ou simple inflexion de style ?, *contrat et marché public*, n°5, 2016, dossier 15, pp. 27-45.

Les débats autour de ces réformes permettent alors de saisir ces tensions. Que ce soit les actions du Syndicat National du Second Œuvre (SNSO) pour la promotion d'une intégration accrue des PME et TPE dans les marchés publics ; l'action de l'Association des Acheteurs Publics (AAP) pour la reconnaissance et la professionnalisation des acheteurs publics ; la promotion de l'utilisation de plus en plus fréquente d'outils numériques pour la dématérialisation des procédures par l'UGAP ; le rôle central de la commande publique pour certains pans de l'action publique, notamment l'ESS, qui semble affecter la pratique de l'achat : « *Le gouvernement ne cesse de fixer des objectifs sociétaux au code des marchés publics. Ce qui complique particulièrement la tâche des services d'achat* »<sup>1</sup> ; ou encore la construction d'un code de la commande publique pour les juristes ; s'intéresser à la régulation de la commande publique, par une approche de sociologie du droit, sous entend la compréhension de ces tensions, entre les intérêts des acteurs qui interviennent dans sa construction. C'est pourquoi il paraît nécessaire, dans notre recherche, d'investir la dimension européenne et nationale de cette construction juridique de la commande publique afin de saisir les transformations historiques autour de cet objet et son rôle dans l'action publique.

Si cette approche nous permet de comprendre comment la commande publique est régulée et quelles sont les questions centrales qui entourent ce processus, il est également primordial de s'intéresser aux pratiques quotidiennes de l'achat par les collectivités territoriales puisqu'elles traduisent, matérialisent, ces questions de manière concrète. De plus, les collectivités territoriales introduisent elles-mêmes une régulation particulière, mais également des pratiques internes, qui résultent de tensions organisationnelles et territoriales. Comme le **montrent** les deux enquêtes de l'UGAP que nous avons **présentées** plus haut, ou l'organisation interne du Département de [...] en différentes entités marchés publics au sein de ses directions, les pratiques des acheteurs semblent hétérogènes, or, les territoires et les marchés sur lesquels la puissance publique intervient, le sont tout autant.

Ainsi, analyser les pratiques d'achat, c'est s'intéresser à ce qui se joue lors de l'achat : la négociation, l'élaboration du contrat, mais également à ce qui se passe en amont et en aval de la fonction achat proprement dite : le suivi, les modifications de la relation contractuelle, le processus de décision qui amène une collectivité à avoir recours à un achat, aux acteurs socio-économiques qui caractérisent le territoire, autrement dit, à l'intégration de la commande publique dans l'action publique territoriale.

Pour cela, nous nous intéresserons plus particulièrement à deux marchés : celui de l'ESS et du BTP. Le Marché de l'ESS est composé d'acteurs socio-économiques (associations, entreprises, coopératives...) hétérogènes : 4 288 associations, 504 coopératives, 151 mutuelles et 18 fondations. Ces organisations se répartissent sur quatre secteurs : Sports et loisirs (64 %), action sociale (58 %), Arts et spectacle (36 %), activité financière et assurance (26 %). Enfin 80 % d'entre eux sont des micro-établissements (<10 salariés)<sup>2</sup>.

---

1 **J-M.** Joannes, « La commande publique sur tous les fronts... pas si simple pour les acheteurs ! », *La Gazette*, 07/05/2015.

2 Livre blanc de l'économie sociale et solidaire, département de [...], 2014.

Si d'un point de vue politique, le Département de [...] souhaite soutenir l'ESS par la commande publique, cette dernière doit alors prendre en compte ces spécificités afin d'atteindre ses objectifs, mais aussi afin que ces établissements puissent être **capables** de répondre aux besoins du Département. Les acheteurs estiment entre 6 000 et 10 000 € d'investissement pour **une** entreprise afin de répondre à un appel **d'offres**, sans pour autant être **certain d'être** sélectionné à la fin de la procédure d'achat. On comprend donc que les enjeux sont très importants pour l'ensemble des acteurs, tant publics que privés. Du point de vue de cette recherche, s'intéresser à l'ESS dans le cadre de la commande publique permettra de saisir les dynamiques organisationnelles, du Département et des acteurs socio-économiques, dans la mise en place de principes, de valeurs, d'outils, nécessaire à la construction d'une relation contractuelle qui répond à des objectifs politiques sur le territoire [...]. Qui sont les acteurs, partenaires avec qui le Département discute de ces enjeux ? Est-ce que ces outils fonctionnent ? Comment mettre en place ces pratiques de manières concrètes ? Quelles sont les conséquences sur les entreprises, le Département, le territoire ? Comment les établissements de l'ESS s'organisent pour répondre aux besoins du Département ? De plus, l'ESS intervient de manière transversale dans différents marchés. En effet, son action passe également par l'application de clauses contractuelles transversales au sein la commande publique. Les clauses d'insertion ou de recrutement de personnes handicapées, ou la volonté de favoriser les acteurs socio-économiques locaux et d'insertion dans l'ensemble des achats sont autant de leviers de politiques publiques sociales qui prennent forme dans la commande publique. Les derniers livres blancs territoriaux de [...] traduisent cette volonté politique d'y recourir : « *l'effet [de] levier de la commande publique locale en vue du retour vers l'emploi des travailleurs en difficulté avec la généralisation de la clause sociale dans les marchés publics* »<sup>1</sup>. Le lien entre clauses contractuelles et ESS se fait notamment par l'intégration des structures **d'insertion** par l'activité économique (SIAÉ) dans la relation contractuelle. Ces SIAÉ sont composées de TPE/PME et des associations qui proposent, entre autre, une offre commerciale aux professionnels : production de biens et services, mise à disposition de personnel, etc. C'est pourquoi, s'intéresser plus particulièrement à l'ESS nous paraît pertinent pour saisir le lien entre action publique et commande publique.

Le deuxième secteur qui nous intéressera plus particulièrement est celui du BTP. Comme l'ESS, ce secteur est transversal dans la commande publique. Il représente 15 290 entreprises, dont, en moyenne, 83 % sont des entreprises avec moins de 9 salariés<sup>2</sup>. La particularité du BTP dans la commande publique est qu'il intervient dans les différentes directions du Département de [...]. Ainsi, loin de n'avoir qu'un seul interlocuteur, les entreprises de BTP ont une vision plus globale des relations marchandes avec le Département. Ce qui n'est pas le cas du Service de du Département. Bien que chargé d'encadrer la commande publique, il a très peu de visibilité sur les pratiques des entités marchés publics des autres directions. Ainsi, s'intéresser à ce secteur nous permettra également d'avoir une vision plus globale de l'hétérogénéité des

---

1 Livre blanc de l'économie sociale et solidaire, département de [...], 2014, p. 18

2 Données de 2015 selon l'INSEE (Cf : <https://www.metiers-btp.fr/les-chiffres/les-entreprises.html>)

relations entre le Département et ses fournisseurs. De plus, les entreprises de BTP sont relativement très présentes dans la commande publique, c'est pourquoi elles ont souvent fait l'objet d'analyses ou de monographies<sup>1</sup> en sciences sociales (Lorrain, 2002 ; Campagnac, 1995, 2001, 2014), or elles **ne** prennent que trop rarement la dimension de la commande publique, les relations d'achat, et se focalisent sur les grands groupes de BTP, au détriment des PME-TPE. Ainsi, porter un regard socio-historique sur ces relations particulières, les stratégies mises en place par ces entreprises, offrira à notre recherche une dimension nouvelle du secteur du BTP, mais également une opportunité de comparer et de saisir les différentes pratiques d'achat sur deux secteurs centraux de la commande publique.

Ainsi, nous focaliserons notre analyse sur deux marchés de la commande publique : l'ESS et le BTP, qui interviennent de manière différenciée dans la commande publique et sur le territoire [...]. Cette démarche fera l'objet de deux livrables pour le Département par l'intermédiaire d'un état des lieux de ces deux marchés : qui sont les partenaires ? Quelles sont les stratégies de ces acteurs ? Comment la commande publique affecte, ou pas, ces organisations et le territoire ?

## **2.2. Méthodologie : saisir l'achat public au concret**

Dans une perspective d'articuler une analyse des réformes relatives à la commande publique et l'analyse des pratiques d'achat, nous nous appuyerons sur des méthodes qualitatives.

Dans un premier temps, nous réaliserons des séries d'entretiens. Le profil des acteurs concernés par ces entretiens sont très différents : i) élus des collectivités territoriales et leurs services administratifs qui sont en relation avec le service des achats, ii) fonctionnaires, contractuels, qui réalisent les achats publics, iii) experts, financiers et juridiques, qui accompagnent, par l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la puissance publique dans certains de ses achats, iv) cadres dirigeants des entreprises-fournisseurs et leurs services achats qui répondent aux marchés publics.

Nous réaliserons également des observations participantes, en suivant pendant plusieurs mois les acheteurs de la Direction des achats et de la sécurité juridique du département de [...], et leurs homologues au sein des acteurs socio-économiques et des différentes directions du Département de [...]. Lors de cette recherche, le doctorant sera intégré directement au sein du service ([...]) auprès des rédacteurs marchés dans la cellule rédaction des marchés publics. Cette partie de notre enquête nous permettra de saisir concrètement les pratiques d'achat au sein du Département, mais également au sein des services achats des entreprises-fournisseurs. Cette comparaison apportera un éclairage indispensable sur la complexité des pratiques et des stratégies mises en place par les acheteurs et les fournisseurs. Cette approche fera l'objet de comparaison entre les acteurs socio-économiques, mais également auprès des autres collectivités territoriales, notamment auprès de la région et de Bordeaux Métropole.

---

1 La revue Flux, par exemple, propose des monographies, fiches d'entreprises.

Enfin, une analyse systématique, des décisions des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, des discours locaux (collectivités et acteurs socio-économiques) autour de l'achat public, des contrats<sup>1</sup> signés, des circulaires internes et notes de services, sera réalisée afin de saisir les enjeux organisationnels et territoriaux spécifiques autour de l'achat public. Le [...] et son service d'archive offrira à notre recherche l'accès à un grand nombre de contrats passés par le Département depuis plusieurs dizaines d'années. L'analyse de ces archives sera l'opportunité de comprendre et de saisir l'évolution des relations contractuelles en s'intéressant plus particulièrement à ce qui se dit et comment se dit, s'écrit, cette relation.

L'ensemble de ces analyses, nous permettra de saisir les discours qui structurent l'achat public en France, tant pour les collectivités territoriales que pour les entreprises. De plus, si ce projet permet de combler un oubli empirique dans les analyses de l'action publique en sciences sociales, les aboutissants de cette recherche s'inscrivent directement dans les enjeux opérationnels des partenaires concernés par l'achat public. Ainsi, si au prisme de la recherche ces partenaires nous permettent un accès privilégié à notre terrain, c'est également, pour ces acteurs, une opportunité d'acquérir un éclairage sociologique sur les pratiques d'achat afin de les insérer dans leurs enjeux opérationnels. Pour cela, nous organiserons à différentes étapes de la recherche des réunions, discussions, sur l'**avancée** du projet. Cela représentera alors des moments privilégiés pour discuter des résultats, d'opérationnaliser et de débattre autour de l'achat public et d'apporter un premier retour d'expérience sur la fonction achat du Département de [...].

### 2.3. Organisation des travaux de recherche : calendrier prévisionnel

Première année	Trimestres	Actions	Objectifs
	T1	Intégration dans l'activité des services. Entretiens avec les membres du service achat. Participation à des formations autour de l'achat. Identification des archives contractuelles <b>Départementales.</b>	<u>Phase exploratoire :</u>  Acquérir un socle de connaissance – d'expertise relatif à la commande publique.
		Analyse des documents, lois, textes réglementaires qui encadrent la commande publique.  Présentation de la recherche au séminaire doctoral du Centre Émile Durkheim.	Consolider l'approche méthodologique.
T2	Identifications des acteurs potentiels pour l'analyse des marchés de l'ESS et du BTP (fédérations, entreprises...).	Apporter une vision historique de la commande publique au Département	
	Premiers entretiens exploratoires avec les autres directions du Département et les acteurs socio-économiques.	<u>Préparer le terrain :</u>	

1 Les modalités d'accès à ces documents devront être déterminées avec les organisations impliquées.

<b>Deuxième année</b>			Identifier les acteurs socio-économiques, les directions départementales, pour les entretiens et les observations participantes.
	T3	État des lieux du marché de l'ESS : Entretiens avec les acteurs de l'ESS et leurs acheteurs. Cartographie des acteurs de l'ESS en [...]. Comparaison des stratégies d'achats et des attentes par rapport au Département.	<u>Action publique &amp; commande publique</u> : Saisir la place de l'ESS dans la commande publique départementale, notamment sur le rôle des clauses contractuelles.
	T4	Premier livrable. Rapport d'avancement.	
	T5	État des lieux du marché de du BTP : Entretiens avec les acteurs du BTP et leurs acheteurs. Cartographie des acteurs de BTP en [...]. Comparaison des stratégies d'achats et des attentes par rapport au Département.	Analyser l'évolution des pratiques d'achat entre le département et ses fournisseurs.
	T6	Entretiens avec les acheteurs des directions du Département dotées d'entité marché public.  Deuxième livrable.	
	T7	Comparaison avec différentes collectivités territoriales (métropole de Bordeaux, Région, Communes).  Questionnaires aux acheteurs publics et privés. Analyse des archives contractuelles départementales.	Apporter plus de profondeur à l'analyse de la commande publique par une comparaison des pratiques avec d'autres collectivités.  Communication et Proposition de deux articles scientifiques.
	T8	Rapport d'avancement Participation aux séminaires du Centre Émile Durkheim.	
	<b>Troisième année</b>	T9	Finaliser les entretiens, l'analyse des archives et des questionnaires. Définir un plan pour le projet de thèse Troisième livrable
T10		Rédaction du projet de thèse.	

	T11	Poursuite des activités dans le service.  Retour sur la recherche, proposition d'opérationnalisation des résultats.	Préparer l'après thèse (post-doctorat, enseignements...)  Présentation des résultats de la recherche au Département et aux acteurs socio-économiques.
	T12		

\*\*\*

Dans une perspective sociologique de la commande publique, cette recherche souhaite donc aborder un objet oublié des analyses en sciences sociales de l'action publique, mais également d'apporter un retour d'expérience sur la commande publique des collectivités territoriales qui semble être de plus en plus centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cette recherche permettra ainsi de saisir les différentes dimensions qui cadrent la fonction achat comme levier d'action publique.

Pour cela, elle s'appuie sur une double approche : une analyse centrée sur les réformes et les discours autour de la commande **publique** au niveau européen, national, **territorial** et une analyse sur l'exercice même de l'achat comme pratique organisationnelle.

L'engagement d'un ensemble de partenaires en lien direct avec les enjeux de la commande publique **garantit** l'accès privilégié aux terrains, mais également une articulation entre les résultats de cette recherche et les enjeux opérationnels de ces derniers. Dans le cadre de cette recherche trois livrables ont été **définis** avec le Département de [...] : un état des lieux du secteur de l'ESS et du BTP, le troisième doit être défini au cours de la CIFRE en fonction des besoins du Conseil Départemental.

Au-delà d'un apport analytique dans l'analyse des politiques publiques en sciences sociales, c'est donc un retour sur expérience de la fonction achat du Département de [...] et de ses politiques de promotion comme levier d'action publique que nous proposons.

## Annexe n°4 : Données empiriques

<u>Réunions</u>	<u>Participation</u>
Direction collectivité	10
Bureau acheteur	25
Bureau conseillère	25
Comité de pilotage achat	8
Réunion de service	4
Réunion de travail (conseillère et rédactrice)	33
Intervention extérieur	22
Salon professionnel	12
Formation	9
<i>Sourcing</i>	13
Jury	2
Négociation	4
Audit	15
CAO	18
<b>Total</b>	<b>200</b>

<u>Entretiens</u>	<u>Nombre</u>	
Acteurs économiques	3	TPE/PME du bâtiment
Chambre de Commerce et d'Industrie	1	Chargée relation avec les entreprises
Directions opérationnelles	2	Cheffe de projet direction de l'Environnement
	1	Cheffe de projet direction de l'Agriculture
	2	Directeurs des bâtiments
	1	Directrice Jeunesse
	1	Cheffe de projet direction de la Jeunesse
	3	Service RSA
élue	1	Membre CAO
Autre Département	1	Service achat
	1	Service juridique
Comptable publique	3	
<b>Total</b>	<b>20</b>	

<u>Données internes</u>	<u>Nombre</u>	<u>Précision</u>
RAO	80	Archives des trois directions travaux
E-mails	5205	Conservés par le SCP
Veille juridique	97	Entre 2018 et 2021
Notes	109	Entre 2006 et 2020
Compte rendu réunions SCP	30	Rédactrice (15) et conseillère (15)
Fiches pratiques	100	Sur les marchés publics (notions, procédures internes, législation)

## Annexe n°5 : Sources de la veille juridique

Textes juridiques					
	Journal Officiel de La République Française	Ordonnance	Décret	Journal officiel de l'Union européenne	
Effectif	117	70	30	20	237
Part dans la catégorie (%)	49,37	29,54	12,66	8,44	100,00
Part dans l'ensemble des sources (%)	5,70	3,41	1,46	0,97	11,55

Lecture : 5,70% des sources de la veille juridique proviennent du JORF. Cette source représente 49,37% des Textes juridiques cités dans la veille juridique.

Organisation judiciaire						
	Cours Administratif et Appel	Conseil d'État	Tribunal administratif	Cour de justice de l'Union européenne	Cours de Cassation	Total
Effectif	276	112	77	17	8	490
Part dans la catégorie (%)	56,33	22,86	15,71	3,47	1,63	100
Part dans l'ensemble des sources (%)	13,45	5,46	3,75	0,83	0,39	23,88

Lecture : 13,45% des sources de la veille juridique proviennent de la Cour administrative d'appel. Cette source représente 56,33% des Organisations judiciaires citées dans la veille juridique.

Organisations publiques										
	DAJ	Assemblée Nationale	Sénat	Insee	MINEFI	Cours des Comptes	Ministère divers	Autorité de la Concurrence	Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)	Total
Effectif	78	48	44	30	22	20	6	3	1	252
Part dans la catégorie	30,95	19,05	17,46	11,90	8,73	7,94	2,38	1,19	0,40	100,00
Part dans l'ensemble des sources	3,80	2,34	2,14	1,46	1,07	0,97	0,29	0,15	0,05	12,28

Lecture : 3,80% des sources de la veille juridique proviennent de la DAJ. Cette source représente 30,95% des Organisations publiques citées dans la veille juridique.

## Annexe n°6 : Catégorie mobilisée pour l'analyse des e-mails

<u>Coordination</u>	<u>Ecriture</u>	<u>Information</u>	<u>Production</u>	<u>Conflits</u>	<u>Procédure</u>	<u>Pièce</u>
AR	analyse	explication	annulation	différent	accord	avenant
confirmation	annotation	information	CAO	problème	devis	BPU
demande	argument	précision	consultation	risque	mapa	contrat
échange	commentaire	question	estimation		marche	DCE
envoi	complément	réflexion	négociation			document
planning	correction	renseignement	notification			DQE
réception	élément	réponse	offre			RAO
relance	erreur		publicité			
réunion	lecture		résultat			
transmission	modification		signature			
urgent	nouvelle					
	proposition					
	rectification					
	remarque					
	retour					
	Validation					
	version					

*Lecture : les mots « remarque », « validation », « version » mentionnés dans les intitulés d'e-mails font parties de la catégorie « Ecriture ». J'ai déterminé ces catégories en identifiant les mots récurrents dans les intitulés.*

## Annexe n°7 : Quels négociateurs êtes-vous ?

Formation Analyse des offres et négociation

### QUEL NEGOCIATEUR ÊTES-VOUS ?

#### QUESTIONNAIRE

**Répondre par OUI ou par NON**

	Plutôt d'accord
1. Dans certaines négociations, vous adoptez une attitude cordiale dans le but de réduire la vigilance de vos interlocuteurs.	O
2. Même si cela vous fait perdre un avantage important, vous ne prenez pas un engagement que vous n'êtes pas sûr de pouvoir tenir.	O
3. Lorsque vous négociez avec plusieurs interlocuteurs, vous cherchez à tirer profit des divergences qui apparaissent entre eux.	O
4. Vous êtes enclin à faire des concessions quand vous vous trouvez en face de personnes qui se montrent sympathiques.	O
5. Au cours d'une négociation, il vous arrive de prêcher le faux pour connaître le vrai.	N
6. Dans les affaires vous concernant, vous cherchez avant tout à conclure des accords vous donnant entièrement satisfaction.	O
7. Lorsque les autres se montrent trop exigeants, vous pensez que simuler une rupture va les inciter à faire machine arrière.	O
8. Vous estimez que faire connaître vos propres objectifs au début d'une négociation va inciter les autres à vous faire part des leurs.	O
9. Même si votre intention est de vous limiter à l'affaire en cours, vous faites entrevoir des possibilités futures afin d'obtenir des autres un avantage immédiat.	N
10. Au début d'une négociation, vous cherchez à savoir ce à quoi les autres veulent en venir.	O
11. Lorsque votre bonne foi et votre point de vue paraissent évidents, vous estimez ne pas avoir besoin de préparer en détail ce que vous allez dire aux autres.	N
12. Au cours d'une négociation, vous prenez le temps nécessaire pour découvrir ce qui motive personnellement vos interlocuteurs.	O
13. Lorsque vous négociez, vous vous sentez assez sûr de vous pour manœuvrer aisément vos interlocuteurs.	N
14. Dans une négociation importante, vous n'êtes pas arrêté par des considérations morales.	N
15. Vous vous mettez à négocier sur des points annexes lorsque vous souhaitez détourner l'attention de vos interlocuteurs.	O

## QUEL NEGOCIATEUR ÊTES-VOUS ?

### INTERPRETATION

#### **MACHIAVEL : *Lucide et Manipulateur***

➤ **Caractéristiques :**

- Déterminé et sans scrupule : tous les moyens sont bons, ce sont les résultats qui comptent.
- Stratège et politique, à l'aise dans les jeux de pouvoir : divise pour régner, agite des menaces, tronque l'information, tire les ficelles dans l'ombre.
- Ce qui lui tient le plus à cœur : sa réussite personnelle dans la négociation.

➤ **Limites :**

- N'inspire ni la confiance, ni l'adhésion, fait le vide autour de lui. On trompe rarement les autres impunément.

#### **JOUEUR : *Manipulateur et Naïf***

➤ **Caractéristiques :**

- Pense être subtil et que les autres sont dupes de ses manœuvres grossières. Se montre volontiers flatteur par exemple.
- S'estime plus malin que les autres. Suffisant et imbu de lui-même.

➤ **Limites :**

- Se fait démasquer sans comprendre pourquoi il échoue.
- Finit pas se jouer des tours à lui-même à force de « subtilité » : tel est pris qui croyait prendre.

#### → **ENFANT DE CHŒUR : *Naïf et Honnête***

➤ **Caractéristiques :**

- Honnêteté qui permet d'établir la confiance.
- Candeur : pense que les gens sont loyaux dans la négociation.

➤ **Limites :**

- Il se laisse abuser par des interlocuteurs peu scrupuleux.
- Il sort de la négociation déçu et frustré.

#### **REALISTE : *Honnête et Lucide***

➤ **Caractéristiques :**

- Solide, direct et clair, force de caractère et détermination.
- Vision d'avant-garde, capacité à créer, attitude d'ouverture.
- Perce à jour la manipulation.

➤ **Limites :**

- Attitude peu répandue : doit convaincre dans son propre camp, et finalement aider ses interlocuteurs à conduire leur propre négociation.

## Annexe n°8 : Note d'accès aux archives départementales

Note

à l'attention de Mme ( )

Cheffe de service ( )

Affaire suivie par ( ) – Thomas de RICHAUD

( ) le 04/07/19

Objet : Evaluation de la politique publique

Référence :

PJ : LOM, Chartes de déontologie, charte « ( ) »,  
charte « r. ( ) »

### « Un enjeu pour l'efficacité de la dépense publique »

#### Préambule

Au vu du contexte économique, et pour renforcer, accompagner et développer les territoires, le Département ( ) met en place en 2015 un projet d'administration avec deux axes forts :

- Intégrer les solidarités et les territoires au cœur du projet départemental
- Agir sur les ressources et les moyens pour adapter et moderniser l'administration afin de répondre au besoin des territoires.

Le Département occupe une place importante sur le territoire par ses compétences et ses missions de services publics.

( ), document de référence inscrit la stratégie départementale et fixe les orientations et les objectifs des directions opérationnelles.

Pour répondre aux enjeux de la collectivité, le service de la commande publique, met en place des outils pour encourager les initiatives et accompagner les innovations économiques et sociales dans les territoires en faveur de l'emploi locale.

A fortiori, cette démarche consiste à soutenir et développer l'économie locale et de faciliter l'accès aux TPE/PME aux projets d'investissements du Département.

Après 4 ans d'actions diverses en faveur des TPE/PME, on souhaite faire un point d'étape, dans une démarche d'amélioration continue et de transparence des dépenses publiques, en mesurant et en évaluant l'efficacité de cette politique.

Pour cela une équipe projet du service de la commande publique souhaite réaliser une évaluation pour connaître l'impact sur les TPE/PME des actions du Département, et évaluer leurs effets.

## Contexte, enjeux et objectifs de l'évaluation

### 1) Données empiriques

Avec la loi NOTRE, perte des compétences notamment le transport et le dispositif de l'action économique ce qui se traduit par la perte de 485 lots attribués à des TPE/PME.

En 2018 sur 826 marchés attribués incluant les devis, 495 sont des TPE/PME tout secteur confondus et 359 sont [redacted]. Pour un montant total de 31 000 000 €

Mi 2019, sur 424 marchés attribués incluant les devis, 220 sont des TPE/PME tout secteur confondus et seulement 124 sont [redacted]. Pour un montant de 34 120 000 €.

L'un des outils privilégiés pour favoriser l'accès des TPE/PME à la commande publique est l'allotissement.

Comme le précise la Direction [redacted] : « L'ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application réaffirment et étendent, hors les différents cas de contrats globaux, le principe de l'allotissement à l'ensemble des acheteurs. Destiné à susciter la plus large concurrence entre les entreprises et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique [...]. Il est ainsi particulièrement favorable aux petites et moyennes entreprises. Sauf à s'inscrire dans les exceptions prévues à l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, tous les marchés publics doivent être passés en lots séparés lorsque leur objet permet l'identification de prestations distinctes. » (Cf. Fiche DAJ sur l'allotissement).

En 2018, sur 826 marchés, 8% d'entre eux étaient des marchés allotis. 38% de l'ensemble des marchés étaient des lots (BOF).

En 2019, sur 424 marchés, 13% d'entre eux étaient des marchés allotis, 35% des lots.

#### Tableau de synthèse :

	Nombre de marchés	Montant des marchés	Part TPE/PME	Part TPE/PME - [redacted]	Part des marchés allotis	Moyennes de lots par marchés allotis
<b>2018</b>	826	31 000 000	60%	43%	8%	5
<b>2019</b>	424	34 120 000	52%	30%	13%	3

Source : [redacted] juillet 2019.

### 2) Les outils de cadrage institutionnels

Plusieurs chartes structurent les orientations en matière de commande publique :

- La charte de déontologie, novembre, 2015, adresse à toute personne intervenant dans le processus décisionnel conduisant à l'achat afin de mettre en œuvre des principes d'indépendance, d'objectivité, d'impartialité, de neutralité ainsi que d'efficacité économique tant dans l'organisation interne que dans les relations avec les fournisseurs.

- La charte « Charte de l'achat départemental » 2016, qui pose 5 grands principes, et des actions concrètes associées, de l'achat départemental : faciliter l'accès aux TPE, simplifier les démarches administratives, garantir la bonne application des règles de la commande publique, promouvoir l'achat durable, responsable et innovant, enfin, favoriser le dialogue avec les opérateurs économiques.
- La charte « Charte de l'achat départemental », 2019, où le département s'engage à mettre en place une démarche de progrès vis-à-vis de leurs fournisseurs et notamment les petites et moyennes entreprises (TPE-PME).

« Charte de l'achat départemental », au cœur des solidarités humaines et territoriales, définit les orientations politiques et acte la volonté du Département de soutenir le développement de l'économie locale par la commande publique.

### **Methodologie**

Afin de saisir l'évolution de la place des TPE/PME dans les marchés du Département et d'identifier les pratiques favorables à cet objectif, l'équipe projet propos de mettre en place un dispositif d'évaluation.

#### 1) Recueil des données et indicateurs

Le choix de l'échantillon se fait sur trois critères :

- Le secteur d'activité : les travaux et maintenance de bâtiments.
- Le besoin du marché : exemple, construction d'une MDSI.
- La temporalité : comparer sur le temps, la construction contractuelle d'un marché entre 2013 (avant la première charte) et aujourd'hui.

Exemple d'une étude de cas : l'évolution des pratiques contractuelles pour la construction d'une MDSI entre 2014 et 2019.

Pour comparer ces pratiques sur 5 ans, il est indispensable d'avoir des indicateurs. :

- Indicateur administratif :
  - Critères d'analyse (prix, technique)
  - Les notes par rapport à ces critères et leur part dans la note finale
  - Le choix de l'allotissement
- Indicateur économique :
  - Typologie et origine des entreprises qui répondent aux marchés sélectionnés
  - L'écart entre l'offre de l'entreprise et estimation du Conseil Départemental

#### 2) Outils d'analyse

Un premier travail d'évaluation s'effectuera auprès des archives du Conseil Départemental afin d'identifier, recueillir et analyser les Dossiers de Consultations des Entreprises (DCE) entre 2014 et 2019.

Réalisation d'une grille d'analyse qui permettra d'exploiter les données et a comparaison.

Entretiens avec des acteurs économiques afin de mettre en perspective les résultats et questionnaire (salon Charte de l'achat départemental).

## Mode projet

### 1) Equipe

Porteurs du projet : [redacted] (chargée de communication) – de RICHAUD Thomas (doctorant)

Associés : [redacted] (Chargée de l'archivage des marchés publics) – un conseiller et un acheteur.  
Direction de la communication.

Comité de pilotage : [redacted] – porteurs de projet – élu (?)

### 2) Retroplanning

- Juillet – septembre : phase de préparation (identification des marchés)
- Septembre – décembre : exécution du projet.
- Point d'étape régulier à définir.
- Décembre : 1<sup>ère</sup> version du livrable à valider par le comité de pilotage.
- Janvier : livrable écrit de l'évaluation à destination du [redacted] Restitution auprès des élus.

## Plan de communication

Présenter le projet :

- Les objectifs, favoriser l'accès des TPE/PME aux marchés publics du Département
- Les enjeux, (apporter des données objectives sur la politique du Département en matière de commande publique)
- Les attendus, s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue et de proposer de préconisations.

Communication interne et externe en réalisant une communication efficace et efficiente :

- Interne :
  - ✓ [redacted] développer la communauté service de la commande publique et partager les informations avec les directions opérationnelles pour le suivi du projet
- Externe :
  - ✓ Newsletter : actualiser la newsletter par une section spécifique au projet (en lien avec [redacted].fr)
  - ✓ Mailing auprès des fédérations ([redacted]) et les Clubs d'entreprises dans un souci de transparence (présentation du projet) et de préparer les entretiens.
  - ✓ En lien avec la direction de la communication et le cabinet, préparer les articles de presse pour la présentation du projet et ses résultats.



# Glossaire

## Spécifique aux marchés publics

AE	Acte d'engagement
BPU	Bordereaux des prix unitaires
CCAG	Cahiers des clauses administratives générales
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières ou cahier des charges
CCTP	Cahier des clauses techniques et particulières ou cahier des charges
DCE	Dossier de consultation des entreprises
DQE	Détail quantitatif estimatif
MAPA	Marché à procédure adaptée
RAO	Rapport d'analyse des offres
RC	Règlement de consultation

## Spécifique à l'organisation

DCPSJ	Direction de la commande publique et de la sécurité juridique
DGA	Directeur·trice générale adjoint·e
DGS	Directeur générale des services
Direction de travaux	Les directions des Collèges, des Routes et des Bâtiments
Directions opérationnelles	Directions d'appartenance des chefs de projet
Directions ressources	Directions et services à disposition des directions opérationnelles
SCP	Service de la commande publique



# Tables

## Table des encadrés

ENCADRE N°1-1 : TEMPORALITES ET PROCEDURES DE MARCHE PUBLIC .....	79
ENCADRE N°1-2: MAIS OU EST PASSE DANIEL ? .....	100
ENCADRE N°2-1 : LE CADRE REGLEMENTAIRE DES MARCHES PUBLICS.....	117
ENCADRE N°2-2: ANALYSE QUALITATIVE DE LA VEILLE JURIDIQUE PAR LE LOGICIEL IRAMUTEQ.....	120
ENCADRE N°2-3: LES E-MAILS DU SCP .....	144
ENCADRE N°3-1 : LA VALEUR D'UN CAS ETHNOGRAPHIQUE .....	169
ENCADRE N°3-2: LE RESEAU DE MAGALIE .....	172
ENCADRE N°3-3 : LES CAS D'ANNULATION D'UN MARCHE PUBLIC .....	186
ENCADRE N°3-4: LA PROPOSITION DE DAMIEN .....	206
ENCADRE N°4-1: ANALYSER LES PRATIQUES D'ECRITURE .....	221
ENCADRE N°5-1: LES ZONES GRISES D'ACCES AUX ARCHIVES .....	335

## Table des figures

FIGURE N°0-1: EXTRAIT DU SOMMAIRE DE MON « MEMO ACHAT PUBLIC »	59
FIGURE N°0-2: DEUX PHOTOS DE CAHIER DE TERRAIN – PRISES DE NOTES D'UNE NEGOCIATION (A GAUCHE) ET D'UNE CAO (A DROITE)	66
FIGURE N°0-3: TABLEUR DE SYNTHESE DES PRISES DE NOTES	67
FIGURE N°1-1: LES SOUS-ENSEMBLES D'UN DOSSIER	75
FIGURE N°1-2 : INTERDEPENDANCE DES PIECES D'UN DOSSIER DE MARCHE PUBLIC	76
FIGURE N°1-3 : EXTRAIT D'UNE FICHE ACHAT D'UN MARCHE DE DIAGNOSTIC ET REPERAGE D'AMIANTE / PLOMB	80
FIGURE N°1-4 : PLAN DES BUREAUX DU SCP	85
FIGURE N°1-5: ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SCP ENTRE 2010 ET 2021	87
FIGURE N°1-6 : TABLEAU DE BORD DE 2010 DES OPERATIONS REALISEES PAR LE SCP	91
FIGURE N°1-7 : TABLEAU DE BORD DE 2013 - L'ACTIVITE DU SCP ET CELLE DE L'ORGANISATION	92
FIGURE N°1-8 : TABLEAUX DE BORD DE 2018 DES REDACTRICES (A GAUCHE) ET DES CONSEILLERES (A DROITE)	93
FIGURE N°1-9 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE NOTES INTERNES DU SCP ENTRE 2006 ET 2020	94
FIGURE N°2-1 : TABLE DE CONCORDANCE DES ARTICLES AVEC LE NOUVEAU CODE DE 2019	119
FIGURE N°2-2 : LES CINQ CLASSES ISSUES DE LA VEILLE JURIDIQUE	127
FIGURE N°3-1: ÉVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENTS DE LA COLLECTIVITE (2015-2020)	175
FIGURE N°3-2: ÉVOLUTION DES DEPENSES PAR DISPOSITIFS PAR RAPPORT A L'ANNEE 2015: MARCHE PUBLIC (A GAUCHE) ET SUBVENTION (A DROITE)	176
FIGURE N°3-3: EXTRAIT DU TABLEAU DE RECENSEMENT (2018) ANNOTE PAR LIONEL, ACHETEUR	196
FIGURE N°3-4: EXEMPLES D'APPRECIATION DE LA GRILLE D'ÉVALUATION	200
FIGURE N°3-5: PONDERATION DES CRITERES TECHNIQUES (EN HAUT) ET DE PRIX (EN BAS)	201

FIGURE N°4-1: TEMPORALITE DES TROIS MARCHES PUBLICS D'INSERTION DES NEETS	227
FIGURE N°4-2: ÉCHANGES D'E-MAILS POUR L'ECRITURE DU DCE	237
FIGURE N°4-3 : EXTRAIT D'UN DCE SUR UNE PLATEFORME NUMERIQUE	242
FIGURE N°4-4 : REPRESENTATION DU TRAVAIL D'ANNOTATION D'ALLISON SUR LE CCTP DU MARCHE PUBLIC D'INSERTION DES NEET PAR SERVICE CIVIQUE	245
FIGURE N°4-5 : ÉVOLUTION DU CCTP A LA SUITE DES OPERATIONS SCRIPTURALES DE MARIE	249
FIGURE N°4-6 : EXTRAIT DES DEUX VERSIONS DE LA GRILLE D'ANALYSE	251
FIGURE N°4-7 : LE PROFIL ACHETEUR	256
FIGURE N°4-8: LES TECHNIQUES JURIDIQUES DU LOT 5	268
FIGURE N°4-9 : ÉCHANGES D'E-MAILS ET REUNIONS PENDANT L'ANALYSE DES OFFRES.	270
FIGURE N°4-10 : POSSIBILITE N°1 POUR L'AVENIR DU LOT 5 : UNE OFFRE INACCEPTABLE	279
FIGURE N°4-11: POSSIBILITE N°2 POUR L'AVENIR DU LOT 5 : DECALER D'UN AN L'EXECUTION DU MARCHE	280
FIGURE N°5-1: EXTRAIT DU TABLEUR RENSEIGNE PENDANT L'ANALYSE DES RAO	337
FIGURE N°5-2: DEUX PAGES D'OUVERTURE DES OFFRES DE LA DIRECTION DES BATIMENTS (2009 ET 2010)	339
FIGURE N°5-3: TROIS MANIERES DE PRESENTER L'ATTRIBUTION DANS UN RAO: LA LISTE ET LE TABLEAU	341
FIGURE N°5-4: EXTRAIT DES PAGES D'ANALYSE DES OFFRES DES RAO DES DIRECTION DE TRAVAUX	343
FIGURE N°5-5: EXTRAIT RAO, LA REFECTION DE LA COUCHE DE ROULEMENT DES ROUTES, ANALYSE TECHNIQUES DES OFFRES DE DEUX CANDIDATS (2019)	345
FIGURE N°5-6: PREMIERE PAGE D'UN RAO DE 2010 SUR LA REFECTION DES ROUTES DEPARTEMENTALES	348
FIGURE N°5-7: PREMIERES PAGES PRESENTATION DES CANDIDATS D'UN RAO DE 2019	350

## Table des tableaux

TABLEAU N°1-1 : SUJETS ABORDES PAR LES NOTES DU SCP .....	95
TABLEAU N°2-1 : LES CATEGORIES DE LA VEILLE JURIDIQUE.....	121
TABLEAU N°2-2: REPARTITION DES REVUES QUI APPARAISSENT DANS LA VEILLE JURIDIQUE ENTRE 2018 ET 2021 .....	123
TABLEAU N°2-3: LES FORMES LEXICALES DE LA COORDINATION .....	131
TABLEAU N°2-4: CATEGORIES D'UTILISATION DES E-MAILS .....	150
TABLEAU N°3-1: ÉVOLUTION DE LA PART DES DEPENSES PAR DES MARCHES PUBLICS, AU SECTEUR DE L'ESS AU DEPARTEMENT.....	180
TABLEAU N°3-2: ÉVOLUTION DES CRITERES DE SELECTIONS DES CANDIDATS POUR LE MARCHE DE REPERAGE D'AMIANTE ET DE PLOMB .....	213
TABLEAU N°4-1 : CLASSEMENT DES CANDIDATS DU MARCHE NEET .....	262
TABLEAU N°4-2: LES POSSIBILITES IDENTIFIEES AU COURS DE L'ACTIVITE POUR L'OFFRE DU LOT 5 .....	263
TABLEAU N°5-1: SYNTHESE DES REUNIONS SUIVIES AVEC LES ACHETEURS .....	297
TABLEAU N°5-2: SYNTHESE DES TROIS ENTREPRISES RENCONTREES EN SOURCING .....	310
TABLEAU N°5-3: COMPARAISON DU DEROULEMENT DES CAO ET COPIL .....	320
TABLEAU N°5-4: COMPOSITION DES CAO ET COPIL PENDANT L'ENQUETE .....	322