

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Les éditions des
Journaux officiels

Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité

Patricia Lexcellent

mars 2018

LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



2018-06
NOR : CESL1100006X
Vendredi 6 avril 2018

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 27 mars 2018

COMMANDE PUBLIQUE RESPONSABLE : UN LEVIER INSUFFISAMMENT EXPLOITÉ

Etude du Conseil économique, social et environnemental
présentée par

Mme Patricia Lexcellent, rapporteure

au nom de la
délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 avril 2016 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques la préparation d'une étude intitulée : *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*. La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, présidée par Mme Michèle Nathan, a désigné Mme Patricia Lexcellent comme rapporteure.

| | |
|--|----|
| Introduction | 6 |
| I - LE NOUVEAU CADRE POUR UNE COMMANDE PUBLIQUE RESPONSABLE | 7 |
| A. Le cadre juridique général de la commande publique responsable | 7 |
| 1. Commandes et marchés publics : les notions clés | 7 |
| 2. En fonction des seuils : une procédure adaptée ou formalisée | 11 |
| 3. Les grandes étapes d'évolution et de simplification de la réglementation | 13 |
| B. Depuis 2015, un droit national intégrant clairement des objectifs de développement durable | 14 |
| 1. Une réforme de la commande publique issue de la transposition des directives européennes et d'une consultation publique | 14 |
| 2. L'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics | 15 |
| 3. La Loi ESS du 31 juillet 2014 imposant des schémas de promotion des achats socialement responsables | 21 |
| 4. La Loi relative à la transition écologique pour une croissance verte du 17 août 2015 intégrant des critères liés à l'économie circulaire | 21 |
| 5. Les autres textes concourant à l'essor d'une commande publique responsable | 22 |
| 6. Les normes Achats Responsables | 25 |
| C. Une volonté politique affichée dans les plans nationaux d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) | 26 |
| 1. Le premier PNAAPD de 2007 | 26 |
| 2. Le second plan couvrant la période 2014-2020 | 26 |
| II - ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES PRATIQUES DES DIFFÉRENTS ACTEURS | 28 |
| A. Des dispositions sociales et environnementales en progression, mais encore loin des objectifs annoncés par les pouvoirs publics | 28 |
| 1. Le recensement économique des achats publics | 28 |
| 2. Le lent cheminement des clauses sociales et environnementales | 30 |
| 3. Le faible nombre de schémas d'achats responsables adoptés | 31 |
| 4. Des objectifs loin d'être atteints | 33 |
| B. Un changement important pour les élu.e.s et les administrations | 34 |
| 1. Des pratiques à réinterroger | 34 |

| | |
|---|----|
| 2. Les exemples de structuration de politiques et pratiques d'achats responsables | 40 |
| C. Des évaluations différentes selon les secteurs et la taille des entreprises | 46 |
| 1. La faible part des TPE/PME dans le volume des achats | 46 |
| 2. Le spectre restreint des clauses sociales | 50 |
| 3. Des clauses environnementales et de circuits courts produisant des effets contrastés | 56 |
| D. Une difficile mise en relation de l'offre et de la demande | 58 |
| 1. La réponse du sourcing (ou sourcing) | 58 |
| 2. L'émergence de nombreuses plateformes | 59 |
| III - DES PISTES DE PROGRÈS IDENTIFIÉES | 60 |
| A. Mettre réellement en œuvre les possibilités ouvertes par la réforme de 2015 | 61 |
| 1. Accélérer les formations et les échanges de pratiques vertueuses entre acheteur.euse.s | 61 |
| 2. Développer la pratique du sourcing (ou sourcing) | 62 |
| 3. Examiner pleinement les critères d'attribution et les conditions d'exécution des marchés | 64 |
| 4. Cadrer certains objectifs des SPASER | 67 |
| 5. Mobiliser les associations professionnelles | 68 |
| 6. Mettre en place de véritables outils de mesure et de progrès | 68 |
| B. RÉVISER A TERME CERTAINS PRINCIPES POUR PRODUIRE DES EFFETS PLUS STRUCTURANTS | 70 |
| 1. Au niveau français | 70 |
| 2. Au niveau européen | 71 |
| Conclusion | 72 |

ANNEXES

74

| | |
|--|----|
| N°1 Composition de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques | 74 |
| N°2 Résultat des votes par groupe en réunion de délégation, le 23 janvier 2018 | 76 |
| N°3 Liste des personnalités reçues en audition devant les membres de la délégation et rencontrées en entretien par la rapporteure. | 77 |
| N°4 Les différentes procédures formalisées | 79 |
| N°5 Tableau des marchés pouvant être réservés aux entreprises de l'ESS | 80 |
| N°6 La norme NF X50-135 | 81 |
| N°7 Les 9 principes d'achats responsables de la norme ISO 20400 | 82 |
| N°8 Article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 | 83 |
| N°9 Bibliographie | 84 |
| N°10 Table des sigles | 85 |

Étude

présentée au nom de la délégation à la prospective
et à l'évaluation des politiques publiques

COMMANDE PUBLIQUE RESPONSABLE : UN LEVIER INSUFFISAMMENT EXPLOITÉ

Patricia Lexcellent

Introduction

En France, la commande publique¹ représente selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, environ 10 % de notre PIB, soit près de 200 milliards d'euros. Elle constitue donc un levier économique majeur pour accompagner les transitions écologiques et sociales et améliorer l'efficacité de la dépense publique. C'est aussi un moyen de valoriser les entreprises qui s'engagent volontairement sur le plan environnemental et social.

En 2014, la commande publique a fait l'objet d'une réforme d'envergure sur le plan européen. La transposition en droit français en 2015 et 2016 ainsi que différentes lois (économie sociale et solidaire (ESS), transition écologique, etc.) ont été l'occasion de simplifier et de moderniser les procédures de passation des marchés publics. Ainsi, les achats publics durables doivent permettre aux acheteur.euse.s public.que.s d'assurer leur responsabilité environnementale, sociale et économique tout en améliorant l'efficacité de leur structure. Le but est de promouvoir des dépenses de qualité contribuant à atteindre des objectifs environnementaux et sociaux fixés à moyen-long termes.

L'objet de cette étude est de tirer un premier bilan de cette réforme et de réfléchir aux pistes d'amélioration qui permettront d'inscrire durablement la commande publique dans une dynamique vertueuse. C'est pourquoi la première partie examine le nouveau cadre juridique de la commande publique responsable afin de rappeler les notions clés, les objectifs de développement durable qui lui sont assignés ainsi que les grandes étapes qui ont marqué son évolution au cours de la dernière décennie.

La deuxième partie dresse un état des lieux de la mise en œuvre de cette réforme et des pratiques observées auprès des différentes parties prenantes. Si les progrès sociaux et environnementaux sont réels, ils n'atteignent pas pour autant les objectifs affichés initialement par les pouvoirs publics. Toutefois, la poursuite de ces objectifs induit des changements de pratiques qui impactent à la fois les acheteur.euse.s et les opérateur.rice.s économiques aussi bien pour formuler les offres que pour y répondre.

La troisième partie regroupe les pistes de réflexion que le CESE souhaite porter. Il s'agit très majoritairement d'optimiser le potentiel offert par le nouveau cadre juridique de la commande publique. Cela n'exclut pas de réinterroger certains principes à l'échelle nationale et européenne afin de produire des effets plus structurants auprès des acteur.rice.s concerné.e.s.

¹ Composée des achats des collectivités territoriales, de l'Etat, des entreprises publiques ainsi que des concessions.

I - LE NOUVEAU CADRE POUR UNE COMMANDE PUBLIQUE RESPONSABLE

A la suite d'une réforme effectuée au plan européen en 2014, un chantier de modernisation et de simplification du droit français de la commande publique a été engagé et unifié autour de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

A. Le cadre juridique général de la commande publique responsable

1. Commandes et marchés publics : les notions clés

La notion de commande publique responsable

La commande publique est un terme générique relatif à l'ensemble des contrats passés par les acheteurs publics pour satisfaire leurs besoins. L'article 38 de la loi « Sapin 2 » du 9 décembre 2016 prévoit notamment l'adoption prochaine d'un code de la commande publique qui devrait regrouper et organiser les règles relatives aux différents contrats relevant de cette commande qui s'analyse, au sens du droit de l'Union européenne, comme des marchés publics et des contrats de concession.

S'il n'existe pas pour le moment de définition juridique de la commande publique responsable, la notion d'« achat public responsable » est définie par le Plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) couvrant la période 2014/2020, et dont le contenu sera présenté plus en détail dans le C.

Un achat public est donc qualifié de responsable s'il :

- intègre des dispositions favorisant la protection ou la mise en valeur de l'environnement et du progrès social, et le développement économique ;
- prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;
- permet de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources ;
- intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.

La notion d'achat socialement responsable ne se limite pas aux clauses sociales d'insertion des personnes éloignées de l'emploi ou en situation de handicap, de nombreuses orientations peuvent aussi être prises en compte, l'achat éthique, le commerce équitable, l'égalité femme/homme, la lutte contre les discriminations, le recours au service de l'emploi pénitentiaire, etc.

De nombreux dispositifs couvrent aussi la prise en compte des impacts environnementaux sur l'ensemble du cycle de vie des produits tels que l'écoconception, la

lutte contre l'obsolescence programmée et le gaspillage, l'économie de fonctionnalité, le recyclage des matières issues des déchets, etc.

L'achat public responsable doit donc porter sur des produits et services porteurs d'un effet favorable et démontré par rapport aux dispositions sociales et environnementales précédemment décrites.

De plus, l'objectif d'un achat est avant tout de satisfaire l'utilisateur ou l'utilisatrice, l'analyse des besoins étant le meilleur instrument de la maîtrise de l'efficacité de l'achat. A cette étape de réflexion, l'acheteur.euse doit alors constituer les éléments de son cahier des charges techniques, tout en réfléchissant aux éléments d'achats durables et ce conformément à l'article 30 de l'ordonnance qui dispose que « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ».

Quant aux spécifications techniques contenues dans le cahier des clauses techniques générales (CCTG), elles définissent les caractéristiques requises des travaux, services ou fournitures qui font l'objet du marché public et sont formalisées soit par référence à des normes, soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles.

Les quatre grands types de marchés publics

Les marchés publics de travaux ont pour objet soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste est publiée au Journal officiel de la République française.

Les marchés publics de fournitures correspondent à toutes acquisitions de biens consommables (fluides, denrées alimentaires, matériaux, etc.), petites fournitures (de bureau, papeterie, etc.), petits matériels (de bureau, outillage, etc.), gros matériels ou mobiliers (de bureau, photocopieurs, PC, etc.), véhicules, biens immatériels (logiciels et progiciels), ainsi que la location d'un simple bien meuble.

Les marchés publics de services comprennent toutes prestations de services incluant une plus-value de main-d'œuvre ou une définition par défaut (nettoyage, maintenance technique de matériels, transport, assurances, etc.) de la part des prestataires de service.

Les marchés publics de prestations intellectuelles regroupent : toutes prestations destinées à la remise d'une étude, d'un rapport, d'un plan, d'une maquette (audit financier, analyse informatique, études d'urbanisme etc.) et les prestations artistiques.

Les acteurs de l'achat public

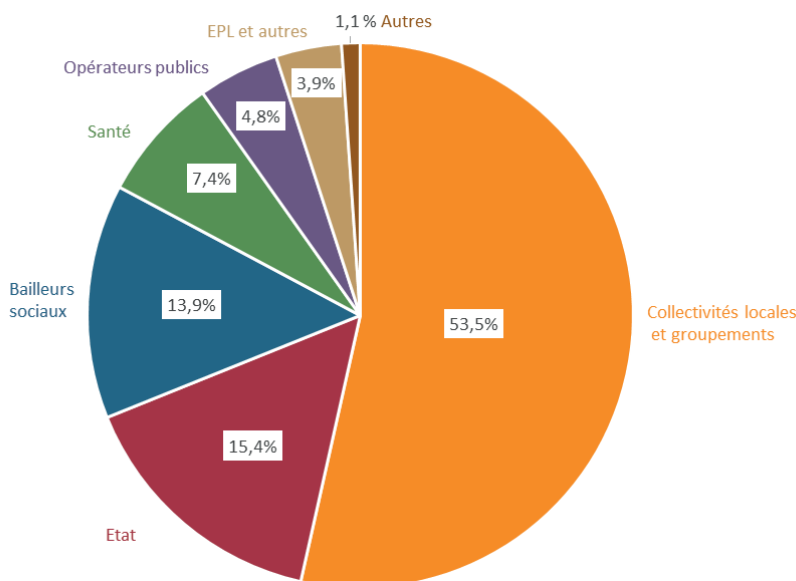
Les acheteur.euse.s

Selon l'article 9 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, les acheteur.euse.s public.que.s ou privé.e.s sont les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices définis respectivement aux articles 10 et 11.

L'article 10 précise que les pouvoirs adjudicateurs regroupent les personnes morales de droit public et de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial. Ils regroupent aussi les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun.

Les articles 11 et 12 mentionnent quant à eux les entités adjudicatrices relatives aux activités d'opérateur.rice.s de réseaux².

Graphique 1 : Répartition de la commande publique en 2016 par catégories d'acheteur.euse.s



Source : Caisse des Dépôts - AdCF / VecteurPlus³

- Les activités d'opérateur.rice.s de réseaux définies par l'article 12 sont, par exemple, la mise à disposition, l'exploitation ou l'alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution de gaz ou de chaleur, d'électricité, d'eau potable, etc.
- Le baromètre de la commande publique mis en place par la Caisse des Dépôts et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), et réalisé en partenariat avec VecteurPlus concerne tou.te.s l.es donneur.euse.s d'ordre soumi.se.s aux règles des marchés publics dont : l'Etat et ses établissements publics ; les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics locaux ; les entreprises publiques locales – EPL – (société d'économie mixte (SEM), société publique locale (SPL)...); les hôpitaux et établissements publics médico-sociaux ; les bailleur.eresse.s sociaux.ales et organismes du secteur de l'habitat (OPH, ESH, ANAH, ANRU, etc.) ; les grand.e.s opérateur.rice.s public.que.s (SNCF, RFF, RATP, EDF, ADP, UGAP, etc.).

Le constat dressé par l'UGAP (Union des groupements d'achats publics) montre que l'achat public en France se démarque nettement de celui pratiqué en Europe car il est éclaté sur plus de 132 000 acheteur.euse.s (État, collectivités et établissements de santé).

A noter que la part des marchés publics est très variable suivant les pays : ainsi selon l'OCDE, la commande publique représente 15,1 % du PIB en France soit quasiment le même niveau que l'Allemagne (15 %), alors qu'elle se situe à moins de 10 % du PIB en Grèce et en Irlande contre plus de 20 % aux Pays-Bas.

Les opérateur.rice.s économiques

Selon l'article 13 de l'ordonnance précitée, est un.e opérateur.rice économique 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.

Un.e « candidat.e » est un.e opérateur.rice économique qui demande à participer ou est invité.e à participer à une procédure de passation d'un marché public.

Un.e « soumissionnaire » est un.e opérateur.rice économique qui présente une offre dans le cadre d'une procédure de passation d'un marché public.

Les opérateur.rice.s économiques sont qualifié.e.s de « fournisseur.euse », « prestataire de services », « entrepreneur.euse » selon le type de marchés.

La Direction des achats de l'Etat

La Direction des achats de l'Etat (DAE) du ministère des finances et des comptes publics a notamment pour objectif d'élaborer des procédures interministérielles mutualisées pour l'achat public⁴. Elle peut décider de les porter elle-même pour les marchés à fort enjeu, novateurs, ayant une taille conséquente, etc. ou d'en déléguer le portage à un.e tiers.ierce (ministère, UGAP, etc.).

La DAE en sa qualité de direction des achats « groupe » de l'Etat poursuit d'autres objectifs tels que la définition, sous l'autorité du Premier ministre, de la politique et de la stratégie des achats de l'Etat ; le pilotage et la restitution des résultats de performance des achats de l'Etat dont le périmètre financier s'élève annuellement à 26 milliards d'euros⁵ (hors achats de défense et de sécurité).

La DAE conseille également les services de l'Etat et des établissements publics pour définir leurs stratégies d'achat et organiser cette fonction. Pour ce faire, elle établit un programme de professionnalisation de la fonction d'achat par filière, de développement du système d'information d'achat interministériel, etc.

4 Malika Kessous, responsable du pôle Achats responsables à la direction des Achats de l'Etat, au cours de son audition du 23 mai 2017 devant la DPEPP.

5 Conformément aux propos tenus par Malika Kessous : « Une autre des missions importantes de cette direction est de pouvoir mesurer la performance, l'atteinte des objectifs, et les gains attendus - qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs. Il est important de souligner qu'elle intervient sur un périmètre d'environ 26 milliards d'euros : 16 milliards pour l'Etat, et environ 9 à 10 milliards pour les établissements publics ».

Les centrales d'achat

Une centrale d'achat est un.e acheteur.euse soumis.e à l'ordonnance de 2015 qui a pour objet d'exercer des activités d'achat centralisées qui sont :

- l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteur.euse.s ;
- la passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteur.euse.s.

Les acheteur.euse.s qui recourent à une centrale d'achat sont considéré.e.s comme ayant respecté leurs obligations de publicité et de mise en concurrence. Il.elle.s peuvent en outre recourir à une centrale d'achat située dans un autre Etat membre de l'Union européenne, à condition que ce choix n'ait pas été fait pour se soustraire à l'application des dispositions nationales intéressant l'ordre public. La loi applicable au marché est alors celle de l'Etat membre dans lequel est située la centrale d'achat.

L'Union des groupements d'achats publics (UGAP) est un établissement public industriel et commercial (EPIC) de l'Etat, placé sous la tutelle des ministres chargé.e.s du budget et de l'éducation nationale. Elle est la seule centrale d'achat public « généraliste » en France, qui se distingue par sa politique partenariale, son engagement en faveur des politiques publiques (innovation, PME, développement durable) et son fonctionnement « achat pour revente ».

Les groupements d'acheteur.euse.s public.que.s

Conformément aux dispositions de l'article 28 de l'ordonnance de 2015, des groupements de commande peuvent être constitués entre des acheteur.euse.s afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics.

Lorsque la passation et l'exécution d'un marché public sont menées conjointement dans leur intégralité au nom et pour le compte de tou.te.s les acheteur.euse.s concerné.e.s, ceux.elles-ci sont solidairement responsables de l'exécution des obligations qui leur incombent.

2. En fonction des seuils : une procédure adaptée ou formalisée

En fonction des seuils fixés par voie réglementaire dont le détail est mentionné dans le tableau ci-dessous, il existe deux types de procédure pour la passation des marchés publics :

- Une procédure adaptée dite « MAPA » (marché à procédure adaptée) où l'acheteur.euse définit des règles de mise en concurrence proportionnées à l'objet du marché. La souplesse de cette procédure favorise la négociation et la traçabilité de l'action engagée mais échappe au contrôle de légalité exercé par la préfecture.
- Une procédure formalisée qui impose au pouvoir adjudicateur de lancer un appel d'offres incluant notamment une procédure concurrentielle avec négociation, un dialogue compétitif, etc. (dont les détails figurent en annexe 4).

Tableau 1 : Les seuils, la procédure de passation et les supports de publication⁶

| SEUILS | PROCEDURE DE PASSATION ET SUPPORTS DE PUBLICATION |
|---|--|
| Entre 1 euro HT et 24 999,99 euros HT ⁷ | Marché négocié sans publicité ni mise en concurrence (3 devis) |
| Entre 25 000 euros HT et 89 999,99 euros HT (fournitures, services et travaux) | Procédure adaptée : modalités de publicité adaptée au montant, aux caractéristiques du marché et à l'état de la concurrence |
| Entre 90 000 euros HT et 143 999,99 euros HT pour l'Etat et 220 999,99 euros HT pour les pouvoirs adjudicateurs (fournitures et services) | Procédure adaptée : publicité obligatoire sur BOAMP⁸ ou JAL⁹ + sur son profil acheteur.euse « Autres acheteur.euse.s » : modalités de publicité adaptée au montant, aux caractéristiques du marché et à l'état de la concurrence (pas d'obligation de mise à disposition sur profil acheteur.euse) |
| A partir de 144 000 euros HT pour l'Etat et ses établissements publics, 221 000 euros HT pour les collectivités et les établissements publics de santé, et 443 000 euros HT pour un.e acheteur.euse public.que qui exerce une activité d'opérateur.rice.s de réseaux (fournitures et services) | Procédure formalisée : publicité obligatoire sur BOAMP et JOUE¹⁰ + sur son profil acheteur.euse « Autres acheteur.euse.s » : JOUE uniquement + sur son profil acheteur.euse |
| Entre 90 000 euros HT et 5 547 999,99 euros HT (travaux) | Procédure adaptée : publicité obligatoire sur BOAMP ou JAL + sur son profil acheteur.euse « Autres acheteur.euse.s » : modalités de publicité adaptée au montant, aux caractéristiques du marché et à l'état de la concurrence (pas d'obligation de mise à disposition sur profil acheteur.euse) |
| A partir de 5 548 000 euros HT (travaux) | Procédure formalisée : publicité obligatoire sur BOAMP et JOUE + sur son profil acheteur.euse « Autres acheteur.euse.s » : JOUE uniquement + sur son profil acheteur.euse |

Source : Obea – Initiation aux marchés publics

6 Nouveaux seuils applicables aux contrats de la commande publique au 1er janvier 2018 (Avis NOR : ECOM1734747V).

7 Le 22 juillet 2015, le Président de la République a décidé de porter de 14 999,99 euros à 24 999,99 euros, le seuil de dispense de procédure en marchés publics. Le 20 septembre 2015, le décret modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics est publié suite à une concertation publique qui a donné lieu à environ 65 contributions entre le 19 août et le 14 septembre 2015 : le seuil de dispense est ainsi relevé à 24 999,99 euros HT, tout en garantissant en dessous de ce seuil, le respect des principes fondamentaux de la commande publique.

8 Bulletin officiel des annonces de marchés publics.

9 Journal d'Annonces Légales.

10 Journal officiel de l'Union européenne.

Pour attribuer un marché public, le pouvoir adjudicateur se fonde :

- soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché (qualité, prix, valeur technique, performance en matière de développement durable par exemple, etc.) ;
- soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, celui du prix.

Les critères d'attribution doivent impérativement respecter certaines règles pour :

- permettre de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse ;
- être suffisamment précis ;
- être annoncés en amont de la procédure ;
- être pondérés ou à défaut, hiérarchisés.

Pour les marchés publics passés selon une procédure formalisée, les critères d'attribution font l'objet d'une pondération qui peut être exprimée sous forme d'une fourchette avec un écart maximum approprié. Une fois les critères portés à la connaissance des candidat.e.s, il n'est plus possible d'en modifier la liste ou d'en changer la pondération ou le classement.

3. Les grandes étapes d'évolution et de simplification de la réglementation

Avant 2015, le code des marchés publics était relativement complexe dans la mesure où le droit de la commande publique était disséminé dans une vingtaine de textes différents dont l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, complétée par les décrets du 20 octobre et du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les entités adjudicatrices et par les pouvoirs adjudicateurs. Ce n'est qu'à l'issue de l'adoption des deux nouvelles directives « marchés » n° 2014/24 et 2014/25 du 26 février 2014 que le législateur a souhaité, dans le cadre de leur transposition, procéder à une refonte de l'architecture du droit des marchés publics, en le simplifiant notamment.

Au niveau national

La question environnementale a été prise en compte par le droit des marchés publics à partir des années 2000. Le droit français, conditionné en cela par le droit de l'Union européenne, avait intégré cette question dans six articles (articles 5, 6, 14, 45, 50 et 53) du code des marchés publics de manière, toutefois, assez timide.

Dès 2008, différentes initiatives législatives et réglementaires ont progressivement introduit des objectifs de développement durable afin que l'Etat devienne exemplaire aussi bien en sa qualité d'acheteur public, que de gestionnaire des deniers publics ou d'initiateur des politiques publiques.

Ainsi, on peut citer la circulaire du Premier ministre n° 5351/SG en date du 3 décembre 2008 relative à « l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics », qui se situait dans le prolongement des conclusions du Grenelle de l'Environnement du 25 octobre 2007 et pour lequel le Président de la République a insisté sur le rôle exemplaire que l'État devait jouer

pour assurer le développement durable de notre économie en favorisant l'émergence de modes de production et de consommation plus durables.

Les directives communautaires de 2014

Depuis le début des années 2000, divers textes européens ont progressivement fixé des objectifs ou des lignes directrices pour inciter les Etats membres à rendre plus durables leurs achats publics.

Mais c'est en 2014 qu'une véritable avancée a été formalisée avec deux nouvelles directives européennes n° 2014/24 sur la passation des marchés publics (dite directive « secteurs classiques ») et n° 2014/25 relative à la passation des marchés passés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (dite directive « secteurs spéciaux »), qui ont été adoptées et publiées au JOUE le 28 mars 2014. Elles ont eu pour ambition d'harmoniser le droit national de la commande publique de chaque Etat membre en imposant des objectifs de développement durable aux acheteurs publics et aux opérateurs économiques. Elles offrent désormais différentes possibilités d'intégrer des considérations sociales et environnementales dans les achats publics, notamment lors de la définition des spécifications techniques, des critères de sélection et d'attribution d'un marché.

Une troisième directive dite « concessions » 2014/23/UE du 26 février 2014 portant sur l'attribution des contrats de concession¹¹ a complété le dispositif. Les Etats membres disposaient de deux ans pour transposer ces nouvelles directives. Quant à la directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative aux marchés de défense et de sécurité, elle n'a pas été modifiée à l'occasion de la révision des directives « marchés publics ».

B. Depuis 2015, un droit national intégrant clairement des objectifs de développement durable

1. Une réforme de la commande publique issue de la transposition des directives européennes et d'une consultation publique

Le législateur national a souhaité, à l'occasion de la transposition des trois nouvelles directives européennes de 2014 sur les marchés publics et les contrats de concession, procéder à une refonte de l'architecture du droit des marchés publics. Pour ce faire, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics¹² répond à ce double objectif à travers la réunion « au sein d'un corpus unique », des « règles régissant tous les contrats constituant des marchés publics au sens des directives communautaires, tout en

¹¹ Les concessions sont des contrats à titre onéreux par lesquels un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou une ou plusieurs entités adjudicatrices confient l'exécution de travaux ou la réalisation et la gestion de services à un.e ou à plusieurs opérateurs économiques. L'objet de ce type de contrats est l'acquisition de travaux ou la réalisation de services par voie de concession, la contrepartie consistant en un droit d'exploiter les ouvrages ou services.

¹² Prise en application de la loi 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer ces directives et rationaliser dans le même temps la commande publique.

conservant des dispositions propres à chaque catégorie de contrats et en prenant en compte les spécificités de certain.e.s acheteur.euse.s, notamment dans le secteur des réseaux¹³ ».

Leur transposition en droit interne a donc été l'occasion de mener un chantier conséquent de modernisation et de simplification du droit de la commande publique en associant l'ensemble des acteur.rice.s du secteur : les pouvoirs publics français ont organisé cinq consultations publiques entre 2014 et 2016, et ont recueilli environ 600 contributions écrites.

2. L'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics

La prise en compte de la dimension développement durable dans la définition des besoins

Depuis 2015, la commande publique devient explicitement un outil de politique publique poursuivant des objectifs économiques, sociaux et environnementaux. La réforme affirme donc le caractère stratégique de cet outil en en faisant un réel « levier de politiques publiques vertueuses et responsables ».

En effet, le cadre actuel vise à favoriser l'intégration des considérations sociales et environnementales par l'insertion de critères et de clauses spécifiques dans les marchés publics ou les contrats de concession. Ainsi, les clauses sociales et environnementales sont confortées par l'article 38-1 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 qui permet d'en faire une condition d'exécution du marché : « *les conditions d'exécution d'un marché peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public* ».

L'extension des marchés publics réservés

Les marchés publics réservés sont des marchés attribués aux opérateur.rice.s économiques qui emploient notamment une proportion minimale de travailleur.euse.s handicapé.e.s ou de personnes éloignées du marché de l'emploi.

(i) Aux opérateur.rice.s qui emploient des travailleur.euse.s handicapé.e.s ou défavorisé.e.s

L'article 36 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 prévoit la possibilité de réserver des marchés publics ou des lots d'un marché public aux entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 du code du travail, à des établissements et services d'aide par le travail mentionnés à l'article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'à des structures équivalentes, lorsqu'il.elle.s emploient des travailleur.euse.s handicapé.e.s qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales.

Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité peuvent aussi être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique

¹³ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleur.euse.s défavorisé.e.s. L'article 13 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics précise que cette proportion minimale est fixée à 50 %.

(ii) Aux entreprises de l'ESS

L'article 37 de l'ordonnance précitée dispose que des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité, qui portent exclusivement sur des services de santé, sociaux ou culturels peuvent être réservés par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) définies à l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014 et à des structures équivalentes, lorsqu'elles ont pour objectif d'assumer une mission de service public.

La liste des marchés réservés au bénéfice des structures de l'ESS a été publiée au Journal officiel du 27 mars 2016 et est reprise en annexe 5.

Une réforme propice à la simplification et à l'innovation

Un certain nombre de dispositions contenues dans l'ordonnance de 2015 ont consacré des pratiques innovantes visant à simplifier les procédures liées à la commande publique aussi bien pour les acheteur.euse.s que pour les opérateur.rice.s économiques. Sans être exhaustif, quelques-unes retiennent l'attention du CESE car elles apparaissent comme une source d'amélioration et de simplification non négligeable.

(i) L'accès libre, direct et complet aux données essentielles (open data)

L'open data permet l'ouverture et le partage des données publiques relatives aux marchés publics et aux concessions. Les données ainsi recensées permettront d'assurer un suivi plus fin du poids économique de la commande publique au sein du PIB et de mieux cerner les attentes des acheteur.euse.s public.que.s ainsi que le profil des opérateur.rice.s économiques.

(ii) La reconnaissance du sourçage (ou sourcing)

Auparavant admis dans la pratique, le sourçage (ou sourcing) est désormais consacré par l'article 4 du décret du 25 mars 2016 afin de permettre à l'acheteur.euse de mieux connaître les solutions disponibles et notamment les innovations sur le marché. Pour ce faire, il.elle peut réaliser des consultations ou des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateur.rice.s économiques de ses projets et de ses exigences. De même, l'acheteur.euse peut formuler ses besoins en termes de performance attendue sans préjuger des solutions techniques via les spécifications fonctionnelles.

(iii) Le dialogue compétitif et le recours à la négociation

Auparavant limitées, les conditions de recours au dialogue compétitif sont élargies : les acheteur.euse.s peuvent élaborer avec l'opérateur.rice économique, la réponse technique à un besoin notamment innovant. Le recours à la négociation est également élargi aux solutions innovantes afin de permettre aux entreprises de mieux expliquer à l'acheteur.euse, l'intérêt de leur offre. Le décret du 25 mars 2016 élargit également les possibilités de recourir à une procédure négociée en cas d'absence de solutions immédiatement disponibles, de solution innovante, de prestations de conception, de complexité dans le montage juridique et financier, de risques associés aux marchés, de spécifications techniques imprécises ou en cas d'offres irrégulières ou inacceptables.

(iv) La prise en compte de l'innovation

Les textes imposent désormais de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse et non la moins-disante afin de privilégier la qualité par rapport au seul coût immédiat. L'innovation est aussi prise en compte lors du choix des critères d'attribution en tenant compte, par exemple, du caractère innovant de l'offre ou des performances en matière de protection de l'environnement.

Le partenariat d'innovation complète ce dispositif qui permet aux acheteur.euse.s de mettre en place un partenariat de long terme avec les acteur.rice.s économiques couvrant les phases de recherche et développement (R&D) des produits, services ou travaux innovants et leur acquisition, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle mise en concurrence à chaque étape du développement ou à l'issue de la phase de R&D.

(v) Les labels

L'article 4 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics dispose que lorsque l'acheteur.euse souhaite acquérir des travaux, fournitures ou services présentant des caractéristiques environnementales, sociales ou autres, il.elle peut dans les spécifications techniques, les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché public, exiger un label particulier qui prouve que les travaux, services ou fournitures correspondent aux caractéristiques requises. Toutefois, il convient de s'assurer que les exigences en matière de label :

- ne concernent que des critères liés à l'objet du marché ;
- soient fondées sur des critères objectivement vérifiables et non-discriminatoires ;
- soient établies par une procédure ouverte et transparente ;
- soient fixées par un.e tiers.ierce sur lequel.laquelle l'opérateur.rice économique ne doit avoir aucune influence décisive.

Le contenu des marchés publics

(i) Les conditions d'exécution : une obligation de lien à l'objet du marché

L'objet du marché correspond dans le domaine de la commande publique au produit, service ou aux travaux que le commanditaire souhaite acquérir. Le contenu de l'objet se résume souvent à une description plus ou moins poussée du produit, du service ou des travaux. La législation ainsi que la jurisprudence – communautaire et nationale – permettent donc d'intégrer des considérations environnementales et sociales dans les procédures de passation des marchés publics afin de les rendre plus transparentes et plus équitables, sans pour autant restreindre la concurrence de manière disproportionnée.

Ainsi, conformément au considérant 97 de la directive du 26 février 2014, les pouvoirs adjudicateurs peuvent appliquer des critères d'attribution ou des conditions d'exécution des marchés de travaux, produit ou service sous tous leurs aspects et à n'importe quel stade de leur cycle de vie – de l'extraction des matières premières utilisées pour le produit jusqu'au stade de l'élimination de celui-ci, y compris les facteurs liés au processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation, etc.

(ii) Les critères d'attribution

Les critères d'attribution, prévus par l'article 62 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, précisent que pour attribuer le marché au soumissionnaire qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde :

1° Soit sur un critère unique qui peut être :

- le prix, à condition que le marché public ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre ;
- le coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie au sens de l'article 63.

2° Soit sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, parmi lesquels figurent le critère du prix ou du coût, et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Il peut s'agir, par exemple, des critères suivants :

- 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 ;

- les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles ;
- l'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché public lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public.

D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché public ou ses conditions d'exécution. Le pouvoir adjudicateur précise en outre dans les documents de marché, la pondération relative qu'il attribue à chacun des critères choisis pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse.

(iii) Les offres anormalement basses

L'article 60 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics précise que l'acheteur.euse doit mettre en œuvre tous les moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses afin de les écarter. L'acheteur.euse doit donc exiger que le.la soumissionnaire justifie le prix ou les coûts proposés dans son offre y compris pour la part du marché public qu'il.elle envisage de sous-traiter.

Peuvent être prises en considération les justifications tenant compte notamment :

- du mode de fabrication des produits, des modalités de la prestation des services, du procédé de construction ;
- des solutions techniques adoptées ou des conditions exceptionnellement favorables dont dispose le.la soumissionnaire pour fournir les produits ou services ou pour exécuter les travaux ;
- de l'originalité de l'offre ;
- de la réglementation applicable en matière environnementale, sociale et du travail en vigueur sur le lieu d'exécution des prestations ;
- de l'obtention éventuelle d'une aide de l'Etat par le.la soumissionnaire.

L'acheteur.euse rejette donc l'offre si les éléments fournis par le.la soumissionnaire ne justifient pas de façon satisfaisante le bas niveau du prix ou du coût, ou si l'offre contrevient aux obligations applicables dans les domaines du droit de l'environnement, social et du travail.

L'allotissement devient le principe

Conformément aux dispositions de l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, l'allotissement devient le principe : « *Sous réserve des marchés publics globaux mentionnés à la section 4, les marchés publics autres que les marchés publics de défense ou de sécurité sont*

passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes¹⁴. A cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots.

Les acheteurs peuvent toutefois décider de ne pas allouer un marché public s'ils ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

Les acheteurs peuvent limiter le nombre de lots pour lesquels un opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique.

Les offres sont appréciées lot par lot. Les candidats ne peuvent présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus ».

Si un.e acheteur.euse décide de ne pas allouer un marché public, il.elle doit motiver son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision.

Cette politique d'allotissement représente un potentiel d'environ 1,5 milliard d'euros de marchés nouvellement ouverts aux TPE/PME, ces dernières pouvant présenter leur candidature sous forme de groupement. Toutefois, des dérogations sont acceptées dans le cadre de la passation de marchés publics globaux, l'article 32 précité, précisant notamment les hypothèses dans lesquelles l'acheteur.euse a l'obligation de recourir à un marché public global (lot unique) lorsque l'allotissement est rendu particulièrement difficile.

(i) Les marchés de partenariat

Les « marchés de partenariat¹⁵ », représentant environ 15 milliards d'euros depuis 2005, doivent comporter une part réservée aux TPE/PME. Pour les contrats de concession, les autorités concédantes peuvent imposer à leurs concessionnaires de confier au moins 10 % des travaux ou services à des TPE/PME.

(ii) L'allègement des procédures et les marchés négociés

Les charges pour accéder aux marchés publics sont allégées grâce à la généralisation de la dématérialisation (= accès facilité aux documents du marché public, et dépôt de la candidature et de leur offre sous forme électronique), de la déclaration sur l'honneur et d'un formulaire unique de marchés publics (= document unique de marché européen – DUME), et de l'interdiction pour l'acheteur.euse de demander des documents justificatifs qu'il.elle

¹⁴ Des prestations sont considérées comme distinctes lorsque celles-ci : soit, sont d'une nature différente et répondent à des besoins dissociables ; soit, tout en étant de nature identique, peuvent être considérées comme distinctes en raison de la répartition géographique des sites, objet de ces prestations.

¹⁵ Précédemment appelés « contrats de partenariat » ou partenariats publics-privés (PPP).

peut obtenir directement en ligne ou que les entreprises ont déjà communiqués dans le cadre d'une précédente procédure.

Lors de l'analyse des candidatures, les TPE/PME sont désormais moins facilement éliminées car l'exigence de chiffre d'affaires ne peut dépasser deux fois la valeur estimée du marché, tandis que les exigences de capacité doivent être proportionnées à l'objet du marché.

3. La Loi ESS du 31 juillet 2014 imposant des schémas de promotion des achats socialement responsables

L'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a instauré pour encourager les acheteur.euse.s public.que.s dans la voie des achats responsables, l'obligation d'adopter et de publier un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Cette loi et son décret d'application laissent cependant une totale liberté aux collectivités pour la détermination de la périodicité, de la durée et des modalités de mise à jour du schéma.

Cette obligation a vocation à s'appliquer aux acheteur.euse.s dont le panel des marchés est suffisamment étendu et varié pour élaborer une véritable stratégie d'achats publics et dont le volume financier atteint le seuil minimum de 100 millions d'euros HT.

Ce seuil concerne la quasi-totalité des régions, une soixantaine de départements, près de 70 établissements publics de coopération intercommunale et une dizaine de communes (dont la population est supérieure à 250 000 habitant.e.s). Au total, ce sont près de 160 collectivités publiques locales qui seraient potentiellement concernées¹⁶.

Les schémas de promotion des achats socialement responsables ont pour objet de déterminer les objectifs de passation des marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleur.euse.s handicapé.e.s ou éloigné.e.s du marché du travail, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs.

L'article 13 précité a ensuite été modifié par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte afin d'élargir ce schéma à la promotion des achats publics écologiquement responsables. Sont donc concernés les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les acheteur.euse.s soumis.e.s à l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui ont un statut de nature législative¹⁷.

4. La Loi relative à la transition écologique pour une croissance verte du 17 août 2015 intégrant des critères liés à l'économie circulaire

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit une mobilisation du secteur public en matière d'éco-responsabilité. Ce texte fixe de nouvelles obligations à l'État et ses établissements et opérateur.rice.s en matière d'achat ou

¹⁶ Source DAJ – Espace marchés publics – août 2016.

¹⁷ En pratique, sont aussi concernés les établissements publics industriels et commerciaux comme la SNCF et les entreprises publiques comme La Poste.

de fonctionnement interne, et impose des objectifs nationaux à tou.te.s et notamment aux personnes publiques, d'être exemplaires. Ces obligations couvrent des domaines tels que :

- la rénovation des bâtiments pour économiser l'énergie ;
- le développement de transports propres ;
- les points de charge pour les véhicules électriques et hybrides ;
- l'économie circulaire (article 40¹⁸) ;
- le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables – SPASER - (article 76).

Par exemple, les marchés publics du bâtiment doivent désormais respecter un certain nombre de critères et de clauses pour mieux économiser l'énergie, lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire. De même, toutes les nouvelles constructions sous maîtrise d'ouvrage de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales doivent faire preuve d'exemplarité énergétique et environnementale et doivent être, chaque fois que possible, à énergie positive et à haute performance environnementale.

Cette loi indique également que le niveau de performance énergétique doit, pour tous travaux de rénovation énergétique, atteindre un seuil compatible avec les objectifs nationaux, en tenant compte des spécificités du bâti et en se rapprochant le plus possible des exigences applicables aux bâtiments neufs.

Le décret du 7 avril 2016 relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics, indique que les acheteur.euse.s de l'État et de ses établissements publics sont tenus d'acquérir ou de louer des bâtiments déjà construits attestant d'une haute performance énergétique.

5. Les autres textes concourant à l'essor d'une commande publique responsable

La loi du 4 août 2014 pour l'éga-conditionnalité des marchés publics

L'éga-conditionnalité de la commande publique signifie de conditionner son accès au respect de l'égalité femmes-hommes. Pour ce faire, la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes interdit notamment l'accès aux marchés publics aux

18 Cet article insère l'article L. 110 -1-1 du code de l'environnement ainsi rédigé : « *La transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. La promotion de l'écologie industrielle et territoriale et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement et issus du recyclage, la commande publique durable, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, du dégagement, de l'écoulement ou de l'émission des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité* ».

entreprises ayant été condamnées pour discrimination, méconnaissance ou encore violation de l'obligation de négociation en matière d'égalité professionnelle.

La loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer favorisant l'accès des TPE/PME à la commande publique

Le localisme, c'est à dire le fait de favoriser les entreprises locales, est par essence contraire aux principes qui gouvernent les marchés publics, en premier lieu, l'égalité de traitement entre les candidat.e.s. Les acheteur.euse.s averti.e.s savent cependant que la réglementation offre des possibilités pour parvenir à un tel favoritisme, et ce en toute légalité.

L'outre-mer est en passe de devenir un espace d'expérimentation en termes d'accès des TPE/PME à la commande publique. L'article 73¹⁹ de la loi 2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer contient ainsi des dispositions qui feront l'objet d'une phase expérimentale pendant cinq ans. Il s'agit principalement d'un mécanisme permettant aux acheteur.euse.s public.que.s de réserver jusqu'à un tiers de leur marché aux PME locales, dans les limites de 15 % du montant annuel moyen des marchés d'un secteur économique donné (ce montant moyen étant calculé sur les trois années précédentes).

Par ailleurs, la loi prévoit la mise en place de « plan de sous-traitance » censé favoriser le recours à des PME pour différentes prestations. Ainsi, pour les marchés supérieurs à 500 000 euros HT, les soumissionnaires seront désormais tenu.e.s de présenter un « plan de sous-traitance » prévoyant des montants réservés aux PME.

Le respect des obligations fiscales et sociales

Le.la candidat.e auquel.à laquelle il est envisagé d'attribuer un marché public, doit prouver qu'il.elle a satisfait à ses obligations fiscales et sociales. Pour cela, il.elle doit fournir les attestations prévues par la réglementation. S'il.elle ne le fait pas dans un délai fixé par l'acheteur.euse public.que, son offre est rejetée.

Pour les consultations lancées à partir du 1er avril 2017, le décret n°2016-360 relatif aux marchés publics prévoit la mise en place du dispositif « *Dites-le nous une fois* » à des fins de modernisation de l'action publique et de simplification de l'accès à la commande publique. Prévu aux articles 51 et 53 du décret, ce dispositif permet aux candidat.e.s de ne plus fournir les documents que l'acheteur.euse peut obtenir lorsqu'un système électronique de mise à disposition des informations, administré par un organisme officiel, existe.

19 Cet article dispose que « à titre expérimental, et pour favoriser à moyen terme l'émergence de nouveaux opérateurs locaux susceptibles d'exercer pleinement leur libre accès à la commande publique (...) les acheteurs publics peuvent réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux petites et moyennes entreprises locales ». Sont concernées les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution autres que la Polynésie Française et les îles Wallis et Futuna ; sachant que, pour ces deux collectivités ainsi que la Nouvelle Calédonie, les marchés passés par les services et établissements publics de l'Etat peuvent appliquer une telle possibilité.

C'est dans ce cadre qu'a été adopté l'arrêté du 29 mars 2017 modifiant l'arrêté du 25 mai 2016 fixant la liste des impôts, taxes, contributions ou cotisations sociales donnant lieu à la délivrance de certificats pour l'attribution de marchés publics et de contrats de concession²⁰.

Cette mesure de simplification est donc subordonnée à une condition : le profil d'acheteur.euse sur lequel la candidature est déposée doit disposer d'un système électronique de mise à disposition d'informations, administré par un organisme officiel ou d'un espace de stockage numérique. Pour ce faire, doivent figurer dans le dossier de candidature, toutes les informations nécessaires à la consultation de ce système ou de cet espace, et que l'accès à ceux-ci soit gratuit (article 53 du décret précité). La plateforme des achats de l'Etat (PLACE) propose ce raccordement *via* le dispositif Marché Public Simplifié (MPS) qui permet aux candidat.e.s d'accéder à un formulaire pré-rempli en inscrivant simplement son numéro SIRET.

En dernier lieu, l'acheteur.euse peut accepter que la candidature soit présentée sous la forme d'un document unique de marché européen (DUME). Ce document est une déclaration sur l'honneur des opérateur.ice.s économiques, qui sert de preuve *a priori* en lieu et place des certificats délivrés par des autorités publiques ou des tiers.ierces.

Les délais de paiement

Le délai de paiement du.de la fournisseur.euse ou du.de la prestataire est fixé à trente jours pour les pouvoirs adjudicateurs. Toutefois, ce délai est fixé à :

- cinquante jours pour les établissements publics de santé et les établissements du service de santé des armées ;
- soixante jours pour les entreprises publiques au sens du II de l'article 1er de l'ordonnance du 7 juin 2004, à l'exception de celles ayant la nature d'établissements publics locaux²¹.

Les intérêts commencent à courir le lendemain de l'expiration du délai de paiement et jusqu'à la date de mise en paiement incluse.

Si l'acheteur.euse paye son.sa fournisseur.euse ou prestataire avec retard, il.elle lui doit :

- des intérêts moratoires calculés en fonction du nombre de jours de retard et appliqués au montant qui subit le retard ;
- une indemnité de 40 euros pour frais de recouvrement, due dès le 1er jour de retard, qui s'ajoute systématiquement aux pénalités de retard.

Concernant les délais de l'État, les chiffres de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) confirment la bonne tenue du délai moyen en 2016, à 18,3 jours pour le délai global toutes dépenses, à 24,5 jours pour le délai de la commande publique. L'analyse détaillée par ministère de ce dernier indicateur montre des situations diverses allant d'un

²⁰ Désormais, le.la titulaire pressenti.e n'a donc plus l'obligation de fournir : des certificats relatifs à l'impôt sur le revenu, les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée ; des déclarations sociales et de paiement des cotisations, et des contributions de sécurité sociale ; des documents relatifs aux cotisations retraite délivrés par l'organisme Pro BTP ; un certificat attestant de la régularité de sa situation au regard de l'obligation d'emploi de travailleur.euse.s handicapé.e.s (à compter du 1er septembre 2017).

²¹ Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 - art. 183

minimum de 14,4 à 38,6 jours. Toutefois, à une exception près, tous les ministères respectent un délai moyen inférieur à 30 jours et le taux moyen de paiement à 30 jours dépasse 80 %.²²

6. Les normes Achats Responsables

La norme ISO 26000

La norme ISO 26000 publiée à la fin de l'année 2010 « définit les termes, principes, pratiques et questions centrales de la responsabilité sociétale ». Cette norme qui est la première sur les achats responsables décline les grandes lignes directrices de la Responsabilité Sociale des Organisations (RSO, équivalent de la RSE) dans le cadre des achats. Elle est le fruit de la collaboration, dès 2008, entre l'Observatoire des Achats Responsables (ObsAR) et l'Association Française de Normalisation (AFNOR).

Suite à la création de la norme ISO 26000, la norme NF X50-135 propose des recommandations concrètes applicables par tous types d'organisations, dont le détail figure en annexe 6. L'AFNOR la définit comme un « Axe Politique et Stratégique Opérationnel » pour les décideur.euse.s et les acheteur.euse.s.

Ces deux normes ont donc été mises en place dans un objectif de faciliter l'intégration pratique de la RSO au sein de la fonction achats, aussi bien dans un contexte d'achat public que privé, en tenant compte de l'ensemble des parties prenantes concernées par le processus achats.

ISO 20400 : parution d'une nouvelle norme internationale

Portée par la France et le Brésil, la norme 20400 a été validée par 22 pays du groupe de travail ISO 20400 et officiellement publiée depuis le 21 avril 2017.

Tout comme l'ISO 26000, il s'agit d'une norme de référence non certifiable. Elle est axée sur la performance et la mise en place de bonnes pratiques en lien avec les achats responsables.

Son objectif est d'inciter les directions et acteur.rice.s clés de la fonction achat de toutes les organisations à se poser les bonnes questions sur les risques et opportunités associés à l'achat durable et responsable.

Les sujets portés par l'ISO 20400 sont :

- la politique et la gouvernance ;
- la formation et la communication ;
- le processus achat ;
- les outils et les indicateurs.

Des travaux de convergence sont en cours entre l'ISO 20400 et le Label Relations Fournisseurs Responsables (LRFR - label français) pour obtenir un référentiel commun. L'objectif est qu'une même démarche d'évaluation permette d'obtenir le Label et de positionner la maturité de l'organisation par rapport à la norme ISO 20400, dont les neuf principes sont détaillés en annexe 7.

²² Rapport annuel 2016 de l'Observatoire des délais de paiement.

C. Une volonté politique affichée dans les plans nationaux d'action pour les achats publics durables (PNAAPD)

La mise en œuvre de plans nationaux d'action pour l'achat public durable (PNAAPD) satisfait une attente de la Commission européenne exprimée en 2003²³ puis en 2008²⁴ afin que les marchés publics puissent œuvrer pour un environnement meilleur.

Durant cette période, la direction générale environnement animait un comité dédié à l'achat public durable afin d'échanger sur les bonnes pratiques. La France y a présenté le premier PNAAPD ainsi que la politique de l'Etat exemplaire comme ses deux principaux dispositifs en faveur de l'achat public durable.

1. Le premier PNAAPD de 2007

Le premier PNAAPD a été élaboré pour la période 2007-2010. Il fournissait un état des lieux de la réglementation, des acteur.rice.s et des dispositifs, et fixait plusieurs axes stratégiques. La circulaire « Etat exemplaire » de 2008 leur donnait un caractère opérationnel uniquement pour les services de l'Etat.

Ce plan avait pour objectif de faire de la France l'un des pays les plus engagés au sein de l'Union européenne (UE) en faveur de la commande publique responsable. Sans être à la pointe, l'enquête menée en 2010 par la Commission européenne nous plaçait dans les cinq premiers Etats membres en nombre d'acheteur.euse.s ayant inclus des clauses environnementales dans plus de la moitié de ses marchés.

2. Le second plan couvrant la période 2014-2020

En 2011, l'enquête menée par l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) a établi que les acheteur.euse.s public.que.s souhaitaient un second plan plus opérationnel et mieux diffusé. Lors de son audition, Laurence Monnoyer-Smith²⁵ a rappelé que l'élaboration du second PNAAPD, couvrant la période 2014-2020, a permis « *de libérer la parole des acheteurs publics français* » et de regrouper les actions prioritaires autour de trois axes principaux :

- mobiliser les décideur.euse.s ;
- accompagner les acheteur.euse.s ;
- rendre compte des progrès réalisés.

La mobilisation des décideur.euse.s se justifie car il.elle.s assurent une responsabilité budgétaire qui fait que sans leur aval, l'intégration de dispositions en faveur du développement durable dans les marchés publics est impossible. Afin de lutter contre l'idée

²³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 18 juin 2003 (COM 2003-302).

²⁴ Communication de la Commission du 16 juillet 2008 relative à des marchés publics pour un environnement meilleur.

²⁵ Déléguée interministérielle au développement durable – Commissaire générale au développement durable – Audition du 9 mai 2017 devant la DPEPP.

reçue qu'un achat durable est nécessairement plus cher, une réflexion sur toute la durée du cycle de vie du bien ou service acheté est souvent nécessaire. Le plan regroupe diverses actions pour ce faire : mise en place d'une stratégie et d'un.e référent.e achat durable pour chaque administration, etc.

L'accompagnement des acheteur.euse.s est utile pour écarter notamment leur appréhension du contentieux en particulier pénal, qui les empêche d'aller vers des pratiques nouvelles même si elles sont autorisées par les textes des marchés publics. Pour limiter ce conformisme, le plan tend à une professionnalisation des acheteur.euse.s public.que.s par diverses actions de formation, de mise à disposition d'informations, etc.

Rendre compte des progrès réalisés permet de suivre les objectifs ambitieux fixés par le plan d'ici à 2020 :

- 30 % des marchés devraient intégrer une disposition environnementale ;
- 25 % une disposition sociale ;
- dès l'étape de la définition du besoin, 100 % des marchés feraient l'objet d'une analyse approfondie pour définir les objectifs de développement durable et leur possible intégration ;
- 60 % des organisations publiques²⁶ seraient signataires de la charte pour l'achat public durable (promue par le second PNAAPD) ;
- et 100 % des produits et services achetés par les organisations publiques seraient des produits à haute performance énergétique, sauf si le coût global²⁷ est supérieur à celui des produits et services classiques.

²⁶ Services de l'Etat, établissements publics, collectivités territoriales et établissements publics locaux, établissements hospitaliers.

²⁷ Le coût global correspond à l'ensemble des dépenses engagées par l'utilisateur.rice d'un bien durable tout au long de sa vie depuis son acquisition. Il recouvre le coût d'achat, le coût de maintenance et le coût de destruction éventuel de ce produit.

II - ETAT DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES PRATIQUES DES DIFFERENT.E.S ACTEUR.RICE.S

A. Des dispositions sociales et environnementales en progression, mais encore loin des objectifs annoncés par les pouvoirs publics

1. Le recensement économique des achats publics

Le recensement économique des achats publics est imposé par l'Union européenne depuis 2004 afin de fournir aux décideur.euse.s public.que.s, des indicateurs de pilotage, de bonne gestion et d'impact des politiques publiques. Cette exigence de transparence poursuit plusieurs objectifs dont ceux de concourir à la prévention et à la lutte contre la corruption, au pilotage des politiques d'achat, au développement économique des entreprises, etc.

Au niveau national, divers textes entre 2004 et 2011 ont imposé la communication de certaines données à des fins de recensement et d'analyse économique pour tous les contrats, marchés ou accords cadre d'un montant supérieur à 90 000 euros HT. Dans ce cadre, l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) a été mis en place auprès du ministère chargé de l'économie avant d'être remplacé en 2016 par l'observatoire économique de la commande publique (OECF).

Les données actuellement disponibles sont plutôt anciennes – le dernier recensement mis en ligne par l'OECF remonte à 2013 – et partielles, compte tenu du fait que seuls les marchés publics supérieurs à 90 000 euros HT étaient recensés jusqu'à maintenant, soit environ 100 000 contrats, et qu'il n'existait aucune garantie d'obtenir un retour exhaustif de la part des acheteur.euse.s, ce dernier étant estimé à environ 75 %.

Depuis les directives européennes de 2014, le rythme de publication des rapports à l'Union européenne sur les marchés passés est devenu triennal et non plus annuel, ne favorisant pas non plus la mise à disposition d'indicateurs partagés et régulièrement actualisés.

Les évolutions du dispositif, à savoir abaissement du seuil de recensement à 25 000 euros HT²⁸ à compter du 1er octobre 2018 et généralisation de la transmission dématérialisée des données, devraient améliorer la connaissance partagée.

28 Arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Le décret n°2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique, allège les obligations des collectivités en termes d'ouverture des données des marchés publics en instaurant un seuil de dépense pour les marchés inférieurs à 25 000 euros.

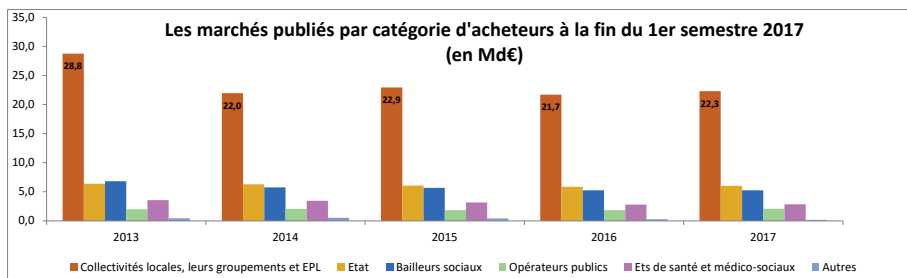
La Caisse des dépôts et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ont mis en place pour leur part, un baromètre de la commande publique²⁹ qui suit régulièrement l'évolution du poids économique de la commande publique (hors concessions).

Ce baromètre fait ressortir une tendance baissière de 25 % depuis 2012, passant d'un volume financier annuel d'environ 96 milliards d'euros à un peu plus de 72 milliards d'euros en 2016, plaçant ainsi la commande publique à moins de 5 % du PIB. Sur cette période 2012-2016, en termes d'appels d'offres, la baisse est d'environ 30 %, toutes les catégories d'acheteur.euse.s sont également concerné.e.s par un recul de leur volume d'achat avec une baisse plus marquée pour les collectivités territoriales (- 26,4 %) ainsi que pour les entreprises publiques locales (- 30,5 %) et les bailleur.eresse.s sociaux.ales (- 29,2 %).

Toutefois, la commande publique semble amorcer une légère reprise (+ 2,5 %) sur le premier semestre 2017 par rapport à la même période de l'année précédente, selon cet observatoire.

²⁹ Il repose sur un suivi depuis 2012, des avis d'attribution des contrats relevant de la commande publique, soumis à publicité et exécutés en France métropolitaine et en outre-mer, à l'instar de la méthodologie adoptée par l'OEAP. Le baromètre concerne tou.te.s les donneur.euse.s d'ordre soumis.e.s aux règles des marchés publics, notamment : l'Etat et ses établissements publics ; les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics locaux ; les entreprises publiques locales (SEM, SPL, etc.) ; les hôpitaux et établissements publics médico-sociaux ; les bailleur.eresse.s sociaux.ales et organismes du secteur de l'habitat (OPH,ESH, ANAH, ANRU, etc.) ; les grand.e.s opérateur.rice.s public.que.s (SNCF, RFF, RATP, EDF, ADP, UGAP, etc.).

Graphique 2



Source : Baromètre de la commande publique CDC-AdCF

2. Le lent cheminement des clauses sociales et environnementales

Selon l'observatoire de la commande publique (OECF), rattaché à la Direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères de l'économie et des finances, la part des contrats comportant une clause sociale est de 8 % en 2015 et de 10 % pour les clauses environnementales³⁰. On note une progression en termes de pourcentage depuis 2010, au cours de laquelle la part de clauses sociales était de 2 % et de 5 % pour les clauses environnementales, mais le chiffre reste encore faible par rapport aux enjeux.

Les résultats actualisés³¹ pour l'Etat et ses établissements publics, qui tiennent d'ores et déjà compte des marchés notifiés supérieurs à 25 000 euros HT, montrent que depuis 2009, une amélioration de la performance environnementale et sociale de la commande publique est constatée dans la mesure où, en 2016, 12,2 % des marchés de l'Etat contiennent une clause de performance environnementale et seulement 4,4 % une clause sociale ; les établissements publics sont en revanche plus performants avec respectivement 24 % et 12 %.

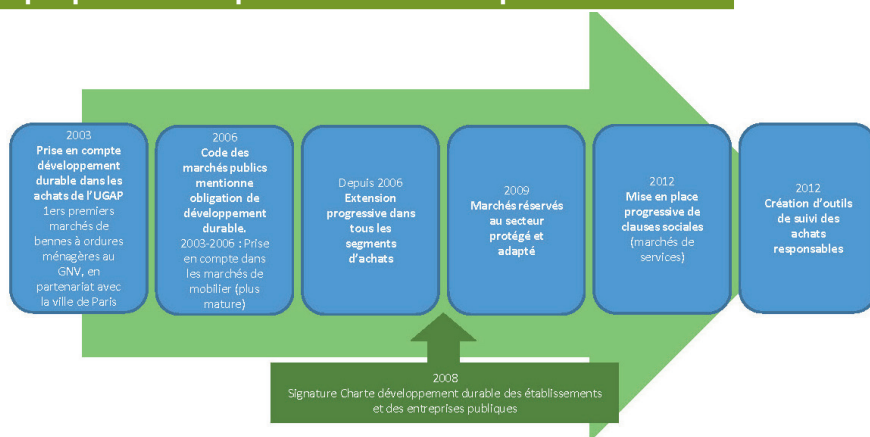
³⁰ Audition de Benoît Dingremont, sous-directeur du droit de la commande publique à la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, du 11 avril 2017 devant la DPEPP.

³¹ Audition de Malika Kessous du 23 mai 2017 devant la DPEPP.

L'Etat et ses établissements publics se sont fixé des objectifs triennaux progressifs entre 2016 et 2018, qui correspondent à l'intégration de 5 % de clauses sociales en 2016, puis 10 % en 2017 et 15 % en 2018 ; dans le domaine environnemental, les objectifs sont respectivement de 10 %, 15 % puis 20 %.

De son côté, l'UGAP relève depuis 2006, une extension progressive de l'achat responsable à l'ensemble des segments d'achat et la création d'outils de suivi. En 2016, les appels d'offres intégrant les aspects du développement durable représentent près de 43 % des offres pour un montant total d'environ 1,2 milliard d'euros. En 2015, sur les 2,3 milliards d'euros de marchés passés par l'UGAP, une clause d'insertion sociale avait été intégrée dans 96 % des marchés de services contre seulement 3 % des marchés de fournitures.

Graphique 3 : Historique de la démarche responsable de l'UGAP



Source : UGAP

3. Le faible nombre de schémas d'achats responsables adoptés

Les lois ESS du 31 juillet 2014 et du 17 avril 2015 relative à la transition écologique pour la croissance verte ont imposé des schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER), principalement pour les collectivités territoriales dont les achats publics dépassent un volume financier annuel de 100 millions d'euros HT. Au total, près de 160 collectivités publiques locales sont donc potentiellement concernées, ce qui reste relatif par rapport au nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (1 266) et de communes (35 416) au sein de notre pays.

A l'heure actuelle, seules 3 à 7 % des collectivités concernées ont répondu à cette obligation et d'autres ont engagé le processus.

Cependant, des collectivités à l'instar de la ville de Grenoble ont adopté ce type de schéma alors même qu'elles n'y sont pas contraintes légalement. En effet, avec 80 millions d'euros d'achat en 2014, Grenoble se situe en dessous du seuil d'obligation mais est devenue la première ville de France à mettre en œuvre une telle démarche, sur la base du volontariat, en articulant son schéma autour de trois grands objectifs :

- la promotion de l'emploi et de l'insertion ;
- la protection de l'environnement et de la santé ;
- la facilitation de l'accès à la commande publique pour les acteur.rice.s économiques du territoire.

De nombreux réseaux de l'ESS (RTES³², réseau des CRESS³³) engagent d'ailleurs des initiatives pour inciter les collectivités qui n'y sont pas légalement obligées à adopter des schémas d'achats responsables³⁴.

Pour autant, mesurer la mobilisation des collectivités territoriales concernées par cette obligation se révèle assez difficile dans la pratique, en raison du principe de libre administration et de leur nombre conséquent. Lors de son audition, Laurence Monnoyer-Smith³⁵ a expliqué que pour y parvenir, le CGDD s'appuie sur l'inter-réseau « Commande publique et développement durable » qui regroupe des réseaux d'acheteur.euse.s, pour déterminer les principales tendances observées sur le terrain. Il apparaît que les collectivités sont souvent sensibilisées et mobilisées par les enjeux du développement durable tout en étant confrontées à un problème de gestion du temps des élu.e.s.

Les collectivités territoriales ne sont pas les seules concernées car cette obligation légale impacte également les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Ainsi, récemment, l'établissement public Caisse des dépôts a adopté un SPASER le 28 septembre 2017. Ce schéma de promotion présente une vision globale et transversale de la politique de la Caisse des dépôts en matière d'achats responsables. Son adoption s'inscrit dans le prolongement et le renforcement de la politique menée depuis plusieurs années pour :

- favoriser l'emploi et l'insertion des publics en difficulté sociale et professionnelle, et faciliter l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap ;
- réduire les impacts environnementaux des produits, services et travaux achetés pour les besoins de fonctionnement et contribuer *via* les marchés publics, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre, à la maîtrise des consommations d'énergie et au respect de l'environnement ;

32 RTES : Réseau des territoires pour l'économie solidaire.

33 CRESS : Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire.

34 Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire – Observatoire national de l'ESS – édition 2017.

35 Audition du 9 mai 2017 devant la DPEPP.

- établir des relations respectueuses et équilibrées avec les fournisseur.euse.s et prestataires, et faciliter l'accès aux marchés aux très petites, petites et moyennes entreprises.

Concernant le secteur hospitalier dont le volume d'achat public s'élève à environ 18 milliards d'euros par an, la question du suivi est aussi difficile. Les agences régionales de santé (ARS) ne jouant aucun rôle dans ce domaine, la politique d'achat durable est en grande partie liée aux convictions des chef.fe.s d'établissement. Seul le programme Phare (programme performance hospitalière pour des achats responsables) du ministère de la santé affiche clairement l'objectif de dégager des « économies intelligentes » en intégrant la notion d'achat responsable. Cependant, les préoccupations sanitaires prévalent sur la plupart des autres considérations.

Certains hôpitaux ont cependant engagé des actions à l'instar du centre hospitalier Les Murets situé à La Queue en Brie³⁶ qui a été récompensé par le trophée « achat public durable » en 2016, catégorie Fonction Publique Hospitalière ou du centre hospitalier Esquirol de Limoges qui a reçu le prix *Award* du développement durable dans la catégorie management en 2011.

4. Des objectifs loin d'être atteints

Malgré les progressions constatées, les objectifs fixés par le deuxième PNAAPD pour 2020 sont encore loin d'être atteints. Pour mémoire, ceux-ci prévoient que 25 % des marchés passés comprennent au moins une disposition sociale, que 30 % des marchés passés comprennent au moins une disposition environnementale, et que 60 % des organisations publiques soient signataires de la charte pour l'achat public durable.

Au cours de son audition, Gérard Bruneau³⁷ a présenté les principaux enseignements tirés du baromètre de l'ObsAR³⁸ réalisé en 2016 afin d'apprécier le degré de maturité des politiques d'achats responsables déployées par les acheteur.euse.s privé.e.s et public.que.s.

Si l'importance des objectifs d'achats responsables varie peu d'une année sur l'autre, il y a malgré tout une nette amélioration de la prise en compte des considérations environnementales et sociales. Le secteur public reconnaît en outre que les ambitions et objectifs affichés ne correspondent pas toujours aux moyens réellement déployés pour leur réalisation. Gérard Bruneau s'est interrogé sur les raisons d'un tel décalage : « *Est-ce dû à un manque de soutien aux politiques affichées ? Est-ce dû à une formation insuffisamment adaptée*

³⁶ Ce centre hospitalier a intégré dans son projet d'établissement 2016/2020 les enjeux du développement durable, en tenant compte notamment des thématiques liées à la qualité de vie au travail, à la prévention des risques psychosociaux mais également des actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre sans remettre en cause le confort des patient.e.s.

³⁷ Ancien secrétaire général de l'ObsAR, audition réalisée le 27 juin 2017 devant la DPEPP.

³⁸ Après avoir lancé en 2010 le Baromètre des Achats Responsables, les deux grands réseaux d'acheteur.euse.s public.que.s et privé.e.s (le Service des Achats de l'Etat et la Compagnie des Acheteurs de France), appuyés par les cabinets A2 consulting et Mazars, ont créé, sous forme d'association, l'Observatoire des Achats Responsables (ObsAR). L'objectif de ce « Think Tank » est de créer un lieu privilégié d'échanges, de connaissance et d'approfondissement des bonnes pratiques en matière d'achats responsables.

des acheteurs ? En matière d'achats, ces derniers semblent bien formés sur le plan juridique mais pas suffisamment sur le plan économique ».

Dans les éléments positifs, ressort pour le secteur public la nomination d'un.e correspondant.e « achat responsable » plutôt répandue ainsi que la mise en place d'outils tels que des indicateurs reprenant les éléments de la RSE.

Il existe également une véritable différence entre les secteurs public et privé pour favoriser l'accès des PME à la commande publique : pour 95 % des acheteur.euse.s public.que.s, cette préoccupation est prise en compte alors qu'elle ne s'élève, par exemple, qu'à 57 % pour les industriel.le.s. Cet intérêt porté aux PME s'accompagne en même temps de deux autres objectifs portant sur le développement de l'emploi dans le territoire et la réduction des consommations, qui font partie de l'analyse multicritères fondant le choix de la meilleure offre (= l'offre économiquement la plus avantageuse).

Au final, peut-on considérer que la France soit bien placée par rapport aux autres pays européens ? En l'absence de remontées partagées, il est difficile de faire une réelle comparaison à l'échelle européenne. Du point de vue du cadrage réglementaire, il semble objectivement que notre pays soit plutôt bien positionné, les éléments normatifs existants pouvant être appréciés de façon tangible. En revanche, les actions mises en œuvre laissent apparaître de fortes disparités dans la pratique en fonction des acheteur.euse.s et opérateur.rice.s économiques.

B. Un changement important pour les élu.e.s et les administrations

La nouvelle architecture de la commande publique impacte en raison de son caractère responsable et novateur, la pratique des acheteur.euse.s public.que.s - qu'il.elle.s soient ordonnateur.rice.s ou gestionnaires - les plus aguerris.e.s d'entre eux.elles ayant adapté en conséquence leurs stratégies d'achat.

1. Des pratiques à réinterroger

Le critère de choix étant désormais l'offre économiquement la plus avantageuse c'est-à-dire le.la soumissionnaire considéré.e comme étant le.la mieux disant.e - et non plus le.la moins disant.e - les acheteur.euse.s public.que.s doivent revoir leurs pratiques aussi bien quant à la définition de leurs besoins qu'aux procédures d'achats elles-mêmes.

Cette évolution des pratiques passe par la mobilisation des décideur.euse.s, la formation et l'accompagnement des acheteur.euse.s ainsi que la mise en place d'indicateurs de mesure des progrès.

La nécessité d'une forte volonté politique

La volonté politique est indispensable pour intégrer des objectifs de développement durable dans le cadre de la commande publique et faire partager la conviction que ces objectifs serviront les intérêts de la collectivité publique à moyen-long termes. Cette perspective du temps long n'est pas toujours compatible avec la durée d'un mandat

politique (qui varie entre 5 et 6 ans à l'échelle nationale et locale) et le nombre d'années voire de dizaines d'années nécessaires pour amortir un achat durable.

Les procédures de passation des marchés publics peuvent se révéler dans la pratique, relativement longues et complexes en fonction de la nature et du volume du marché, surtout si le cycle de vie du produit ou du service est pris en compte. La pression du décideur.euse politique pour exécuter rapidement un marché public peut être très forte notamment lorsque sa réalisation peut être mise à son actif dans la perspective de son mandat. Dans ce contexte, les services des marchés peuvent être tentés de reproduire leurs pratiques habituelles sans forcément chercher à introduire les innovations introduites par la nouvelle architecture juridique encadrant la commande publique responsable. Cette absence de prise de risques pour innover peut aussi être dictée par la crainte de futurs contentieux, les vices de procédures pouvant être évoqués par un.e soumissionnaire dont l'offre n'a pas été retenue.

Les décideur.euse.s politiques ont par conséquent un rôle clé pour établir et faire partager une stratégie d'achats durables en rendant, par exemple, des arbitrages budgétaires qui sortent de la logique du « *moins disant.e* » qui a caractérisé durant de nombreuses années, les marchés publics français. S'engager dans une démarche d'achats responsables est donc facilité lorsqu'il y a un portage politique, mais ce n'est pas l'unique dynamique. Ainsi, Frédéric Bazille lors de son audition³⁹, a fourni plusieurs exemples d'initiatives intéressantes mises en place au sein de collectivités territoriales qui n'ont suscité « *aucun intérêt de la part des dirigeant.e.s politiques ni même de la hiérarchie des agent.e.s concerné.e.s* ». Si à l'origine, les élu.e.s n'étaient pas forcément porteur.euse.s, par la suite « *lorsqu'il.elle.s viennent inaugurer le bâtiment, c'est la plus belle des sensibilisations* ». Les préjugés et les réticences sont donc souvent tenaces sur le terrain, si bien qu'il est nécessaire de sensibiliser aussi bien les élu.e.s que les agent.e.s sur les bénéfices à long terme que peut tirer l'ensemble de la société de la mise en place d'une stratégie ambitieuse d'achats durables.

La mobilisation citoyenne peut également constituer un déclencheur important pour amener une collectivité publique à développer une stratégie d'achats durables répondant mieux aux attentes de la population. A titre d'illustration, c'est à la demande des parents d'élèves que de nombreux.euses gestionnaires de cantines scolaires ont modifié les clauses et critères inclus dans leurs marchés publics afin de favoriser une alimentation de meilleure qualité privilégiant, en particulier, des produits de saison issus de l'agriculture biologique ou des fournisseur.euse.s situé.e.s à proximité des lieux de restauration.

La formation et l'accompagnement des acheteur.euse.s

Si la mobilisation des décideur.euse.s politiques est indispensable pour définir une stratégie d'achats durables, sa mise en œuvre dépend essentiellement des services administratifs qui en ont la charge. La professionnalisation des acheteur.euse.s public.que.s apparaît dès-lors cruciale, sachant que leur degré de sensibilisation et de

³⁹ Frédéric Bazille, chef de projet à l'APESA, auditionné par la DPEPP le 26 septembre 2017, a expliqué qu'il animait deux réseaux : 3 AR en Aquitaine (Association aquitaine des achats publics responsables) et RanCoper en Normandie.

formation est disparate d'un territoire à l'autre, tout comme la structuration des services des achats à l'échelle nationale et locale.

Au niveau national, la Direction des achats de l'Etat (DAE) a structuré la politique interministérielle des achats étatiques en définissant des stratégies par segment et dans une logique de performance économique.

Cette direction assure en outre une fonction de conseil auprès des services de l'Etat et de ses établissements publics pour les aider à définir leurs stratégies d'achat et organiser leur fonction achat. Elle propose également un programme de professionnalisation de cette fonction, adapté à chacune des filières et des différents métiers concernés.

Elle s'appuie également sur une gouvernance renforcée à différentes échelles :

- au niveau national dans le cadre d'une conférence des achats de l'Etat, présidée par le Secrétaire général du Gouvernement (SGG) ;
- au niveau ministériel, par la mise en place de comités des achats de l'Etat et la désignation d'un.e référent.e achat responsable au sein de chaque ministère et des établissements publics par le biais des directeur.ice.s des achats ;
- au niveau régional, par le déploiement d'une plateforme des achats placée auprès des 13 préfet.ète.s de région.

La DAE entretient enfin un dialogue permanent avec les acteur.ice.s de la société civile engagé.e.s dans les politiques publiques concourant à rendre durable la commande publique : notamment avec ceux.elles engagé.e.s dans les politiques de l'emploi et de lutte contre les exclusions (Insertion par l'activité économique (IAE), ESS, handicap), dans le domaine de l'environnement, dans les questions des droits de l'Homme et dans le champ plus large de la RSE.

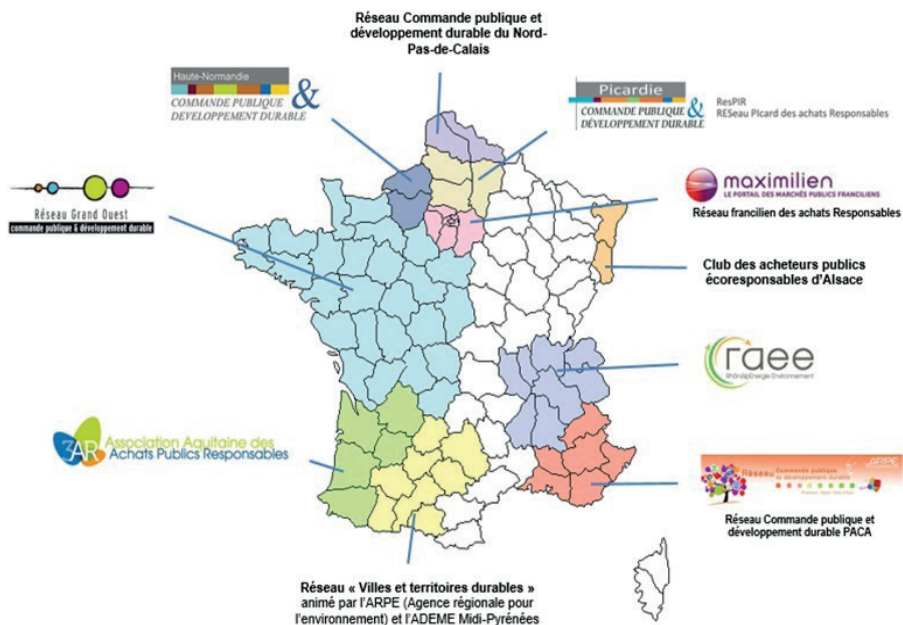
L'objectif de cette direction est de s'assurer que l'ensemble des services centraux et déconcentrés de l'Etat est sensibilisé aux enjeux de la commande publique responsable en valorisant les pratiques vertueuses et en partageant l'expérience cumulée par les acheteur.euse.s public.que.s sur le terrain. La DAE ne dispose pas des moyens nécessaires pour vérifier que chaque service des achats applique pleinement les possibilités ouvertes par la réforme de 2015, sa vocation n'étant pas de centraliser l'intégralité des achats de l'Etat.

Cette structuration n'est malheureusement pas aussi avancée pour un grand nombre de collectivités territoriales et d'hôpitaux. Pour ces derniers, le caractère durable de leurs achats dépend essentiellement du degré de sensibilisation de leur gestionnaire, les exigences sanitaires et de santé publique primant sur tout autre considération qu'elle soit environnementale, sociale ou économique.

Lors de son audition, Frédéric Bazille a expliqué qu'il existe sur le territoire, une dizaine de réseaux d'acheteur.euse.s public.que.s dont l'animation s'est fragilisée dans le temps. Leur vocation est d'être des boîtes à outils régionales pour permettre aux acheteur.euse.s public.que.s, notamment ceux.elles qui apparaissent comme isolé.e.s sur le terrain et disposant de moyens financiers ou humains limités, de bénéficier et partager l'expérience de leurs pairs.

Carte 1 : Réseaux territoriaux de l'achat public

Des réseaux d'acteurs régionaux aux côtés des acteurs publics



Source : APESA

Le format de ces réseaux est diversifié, certains étant structurés sous forme associative (réseau Grand Ouest, 3 AR) ou de groupement d'intérêt économique (Maximilien en Ile-de-France). Les plus dynamiques, à l'instar du réseau Rhône-Alpin (Rhône-Alpes Energie environnement) et du réseau PACA, sont animés le plus souvent à temps partiel, par des chargé.e.s de mission relevant des Agences régionales pour l'environnement de ces deux régions. Regroupés dans l'inter-réseau de la commande publique et du développement durable, l'ensemble de ces réseaux ont pour objectifs :

- de faciliter les synergies entre les différentes initiatives territoriales (actualités, partage d'expériences et d'outils, valorisation des supports de formation, répartition et programmation concertée de travaux, de développement et de diffusion, synthèses et restitutions des différentes productions des réseaux territoriaux sur des thèmes prédéfinis) ;
- d'accompagner le développement et l'émergence de réseaux territoriaux (création et mise à disposition d'outils facilitant l'organisation et l'animation d'un réseau et notamment de réunions thématiques, aide à l'identification des acteur.rice.s déjà mobilisé.e.s sur ce thème, etc.) ;
- d'offrir une visibilité nationale aux différentes initiatives territoriales pour relayer l'existence de ces démarches et témoigner de la mobilisation des collectivités sur

ce thème auprès du plus grand nombre, tout en permettant d'identifier auprès des instances nationales, des attentes et besoins sur ces thèmes ;

- d'engager des actions collectives (site Internet, colloque, publication, etc.).

Pour illustrer de façon concrète l'action de ces réseaux régionaux, intéressons-nous au réseau Grand Ouest de la commande publique et du développement durable, et tout particulièrement à la publication trimestrielle de sa lettre d'information qui relate l'actualité régionale, nationale et internationale liée à l'achat public. Dans celle parue le troisième trimestre 2017, diverses informations sont ainsi partagées : la liste des nouvelles collectivités territoriales qui ont adhéré au réseau ; les actions de formations déployées auprès des adhérent.e.s *via* un accompagnement personnalisé ; la mise en place d'une webmatinale « Achats de proximité » ; la mise à disposition de fiches « exemples à suivre » ; le suivi des groupes de travail mis en place sur l'intégration du développement durable dans la restauration collective et sur la voierie durable ; la présentation du réseau national Rapidd (réseau des acheteur.euse.s public.que.s intégrant le développement durable) ; la synthèse du rapport 2017 des Nations Unies sur les achats publics durables; etc. Cette lettre contient donc un foisonnement d'informations et d'initiatives répertoriées à l'échelle de la région et permet d'avoir une idée assez précise du rôle joué par ce réseau auprès des parties prenantes à la commande publique régionale.

Cependant, les synergies entre ces différents réseaux régionaux d'acheteur.euse.s public.que.s semblent faibles voire quasi inexistantes dans la mesure où il n'existe pas d'animation au niveau national. A noter qu'en septembre 2017, le Commissariat général au développement durable (CGDD) n'a pas pourvu le poste devenu vacant de chargé.e de mission des achats publics durables dont l'une des missions consiste à animer ces réseaux territoriaux au niveau national.

Dans le courant de l'année 2016, les plateformes électroniques développées par la plupart des réseaux territoriaux et centralisées au sein de l'inter-réseau, ont été suspendues alors que leurs ressources s'autoalimentaient par les différent.e.s contributeur.rice.s. En remplacement, un autre réseau a été développé pour le niveau national : il s'agit de la plateforme électronique du réseau des acheteur.euse.s public.que.s intégrant le développement durable (Rapidd), qui permet la recherche de contacts et de documents et vise à faciliter le développement des achats publics durables. Les acheteur.euse.s public.que.s peuvent l'utiliser pour déposer, échanger et consulter tous les documents liés aux différents types d'achats et aux considérations environnementales ou sociales. Il semble cependant que ce réseau social en ligne, qui avait vocation à remplacer la plateforme précédente, ne soit pas réellement utilisé par les acheteur.euse.s.

Il en va de même pour les groupes d'étude des marchés⁴⁰ dont les productions diversifiées sur l'ensemble des champs couverts par le développement durable étaient très utiles pour toutes les parties prenantes à la commande publique. Ces groupes ont

40 L'article 132 du code des marchés publics de 2006 dispose que « l'observatoire économique de l'achat public peut créer des groupes d'étude des marchés chargés d'élaborer, en particulier, des recommandations techniques, des cahiers des clauses techniques ou des guides techniques destinés à faciliter la passation et l'exécution des marchés publics. Les missions, la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement des groupes d'étude des marchés sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie. »

publié une dizaine de guides dont le dernier en 2016, qui s'intitule *Changement climatique et commande publique* et regroupe une somme d'expertises de haut niveau provenant de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'inter-réseau et d'équipes juridiques spécialisées sur ces questions. Malheureusement, son faible portage au niveau national limite considérablement son impact.

Diverses initiatives avaient également été mises en place afin de rendre visibles les travaux des réseaux, à l'instar des trophées de la commande publique responsable qui après avoir été abandonnés, ont été remis au goût du jour pour valoriser et donner plus de visibilité aux pratiques les plus innovantes dans le domaine des achats publics durables.

La charte de la commande publique responsable, qui constitue l'un des objectifs du second plan national d'actions pour des achats publics durables, a été rédigée depuis plusieurs mois par les différents réseaux territoriaux en concertation avec l'inter-réseau. Non seulement, elle n'est toujours pas publiée mais elle risque de devenir obsolète sur certains points, alors même qu'elle propose des éléments méthodologiques de nature à encourager les acheteur.euse.s public.que.s qui seraient encore frileux.euses pour s'engager dans une réelle dynamique d'achats responsables.

Un autre enjeu crucial pour les achats responsables porte sur la formation des acheteur.euse.s ; or il existe actuellement très peu de dispositifs mobilisables et structurés à l'échelle des territoires. Un travail d'harmonisation des formations entre l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier a été engagé avec l'Institut de formation pour l'environnement, l'Institut de gestion publique et du développement économique et avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), mais reste réellement à mener.

Il existe par contre un certain nombre de guides publiés et/ou actualisés récemment qui peuvent se révéler d'une grande utilité pour tout.e acheteur.euse public.que qui souhaite s'engager dans une stratégie d'achats responsables comme par exemple :

- les guides mis en ligne sur le site internet de la DAJ. Au total, une douzaine de guides pratiques sont consultables gratuitement et régulièrement mis à jour ;
- la dernière édition parue en décembre 2016 du recueil des Fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi, qui intègre la réforme des marchés publics et dont l'ambition est de constituer un socle de référence de la mise en œuvre des dispositions de la clause sociale pour favoriser le retour vers l'emploi et le développement économique des territoires⁴¹ ;
- le *vade-mecum* élaboré par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF), consacré à « l'aide à l'approvisionnement local » et qui vise à encourager les élu.e.s à développer et préserver l'agriculture locale de qualité dans leurs territoires (accompagnement des élu.e.s

41 Ce recueil a été réalisé par un groupe de travail institutionnel et pluridisciplinaire animé par l'Alliance Villes Emploi et composé de la DAE, de l'ObsAR, du MEDEF, etc.

porteur.euse.s de ces projets et des équipes administratives *via* des exemples de bonnes pratiques, etc.).

Le renforcement de l'animation inter-réseau au niveau national et des relais d'information en région pour partager les solutions innovantes et les exemples de bonnes pratiques restent donc des voies de progrès pour associer le plus grand nombre d'acheteur.euse.s public.que.s à cette démarche vertueuse incarnée par l'achat responsable.

2. Les exemples de structuration de politiques et pratiques d'achats responsables

Plusieurs exemples de structuration de politiques et de pratiques d'achats responsables peuvent être mis en avant pour démontrer leur efficacité et leur caractère reproductible en fonction des catégories d'acheteur.euse.s public.que.s.

La politique « achats responsables » du ministère des armées

L'assiette des achats (hors armement) du ministère des armées s'élevait à 4,03 milliards d'euros pour l'année 2016. Lors de son audition, Jean Bouverot⁴² a rappelé les quatre grandes étapes qui ont permis à ce ministère de structurer sa politique d'achat depuis une dizaine d'années.

A partir de 2007, le ministère des armées s'est réellement lancé dans une démarche d'achats responsables en appliquant jusqu'à maintenant, quatre directives ministérielles dont la première insistait sur le fait que les achats devaient prendre en compte le développement durable.

En 2009, ce sont les orientations du « Plan administration exemplaire » qui sont reprises dans une deuxième directive du ministère des armées pour l'adapter à ses spécificités.

En 2012, le ministère adopte une troisième directive dite « achats responsables » qui couvre la période 2012/2015, dont l'objectif est de structurer les services achats ainsi que leurs cœurs de métiers par la professionnalisation des acteur.rice.s de l'achat et la création d'un centre de ressources partagées des achats responsables.

En 2017, une quatrième directive ministérielle voit le jour afin d'assurer une meilleure prise en compte des achats équitables et surtout des déchets sur la période 2017/2020.

Ces différentes initiatives avaient pour but d'évoluer d'une phase de sensibilisation à une phase de responsabilisation des services achats qui s'est concrétisée en 2010 par le renforcement du réseau des Référent.e.s achats durables (RéfaD). Ces dernier.ère.s sont désormais une quarantaine dans les services achats du ministère, réparti.e.s aux niveaux central et local. Ce réseau piloté par la mission achats du ministère, conduit la politique ministérielle des achats responsables, met en place des partenariats, assiste les services des

42 Chef de la mission achats au ministère des armées, audition du 21 mai 2017 devant la DPEPP.

achats dans la mise en œuvre de leurs stratégies, développe des actions de communication et de valorisation.

De par cette organisation, en 2016, 20,3 % des marchés notifiés intègrent une disposition de développement durable pour un montant total de 1,17 milliard d'euros. Les achats socialement responsables dont les marchés réservés, s'élèvent à 350 millions d'euros.

Au cours de son audition, Jean Bouverot a fourni divers exemples d'intégration de clauses d'achat responsable dans les marchés publics du ministère :

- quatre marchés d'habillement intègrent une exigence de coton bio-équitable pour un montant total de 4,5 millions d'euros ;
- dans un accord cadre relatif à la réalisation de prestations intellectuelles pour la conception d'application informatique, une clause prévoit la réalisation de 100 heures d'insertion par tranche d'achat de 200 000 euros⁴³.

L'ensemble de ces initiatives et résultats a permis au ministère des armées de se voir attribuer en septembre 2014 pour une durée de trois ans, le label « Relations fournisseurs responsables » par la médiation des entreprises et le CDAF. Ce label reconnaît notamment l'action de ce ministère en termes de qualité des relations commerciales avec les entreprises, d'équité financière, de politique active de réduction des délais de paiement (21,6 jours en moyenne en 2016), de performance environnementale et sociale.

La démarche du schéma parisien de la commande publique responsable

En février 2016, le Conseil de Paris a adopté le schéma parisien de la commande publique responsable qui intègre les dimensions sociales, environnementales et circulaires, sachant que les achats publics représentent annuellement plus d'1,6 milliard d'euros de dépenses.

Lors de son audition, Antoinette Guhl⁴⁴ a expliqué que ce schéma s'articulait autour de trois axes destinés à :

- impulser la transition écologique pour une ville durable ;
- construire une ville solidaire ;
- faire de Paris une ville exemplaire.

Afin d'impulser la transition écologique, la ville de Paris a décidé de faire de l'économie circulaire la « pierre angulaire de son schéma », même si les clauses et les critères de cette économie sont encore en cours d'élaboration et de définition au niveau international. Un groupe de travail interne à la ville réfléchit également à l'élaboration d'indicateurs de l'empreinte écologique de la commande publique parisienne.

La ville souhaite aussi favoriser l'économie d'usage et de fonctionnalité : un nombre croissant de marchés seront repensés dans une logique d'achat de services et non

⁴³ Au jour de l'audition le 23 mai 2017 « 61 127 heures d'insertion » avaient été réalisées et 46 contrats de travail ont été signés dont 28 en CDI.

⁴⁴ Antoinette Guhl, adjointe à la Maire de Paris chargée de l'Economie sociale et solidaire, de l'Innovation sociale et de l'Economie circulaire, a été auditionnée par la DPEPP le 13 juin 2017.

d'acquisition de la propriété afin de mieux lutter contre l'obsolescence programmée des produits et valoriser ceux qui sont réparables.

Le réemploi et le recyclage sont également favorisés en ayant notamment recours à des clauses imposant des matériaux, des produits et des mobiliers biosourcés, recyclables ou réemployables.

Selon Antoinette Guhl, la ville s'engage dans des achats exemplaires pour l'économie circulaire en n'achetant que du papier 100 % recyclé, de la vaisselle non jetable, des plastiques recyclés, etc. De même, la ville veillera à minimiser l'énergie grise (nécessaire à la production d'un bien comprenant la phase de fabrication, de transport et de transformation des matières premières).

Pour la mise en œuvre du deuxième axe, la ville dispose de différents outils pour promouvoir l'insertion dans l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées, permettre l'émergence de l'économie sociale et solidaire ou lutter contre toutes les formes de discriminations.

En 2014, plus de 300 marchés parisiens (soit environ 10 % du total des marchés) comportaient une clause d'insertion sociale, représentant environ 500 000 heures d'insertion par l'activité économique et permettant à près de 2 000 personnes de retrouver un emploi. L'ambition d'ici à 2020 est de doubler ces objectifs : 600 marchés soit 20 % du total et 1 million d'heures d'insertion. A la même échéance, la ville a également pour objectif de passer annuellement 100 marchés d'insertion avec des structures de l'IAE et de réserver 25 marchés à des entreprises adaptées ou des établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

La ville souhaite également utiliser le levier de la commande publique pour promouvoir une économie relocalisée, responsable et solidaire en privilégiant, par exemple, la procédure d'allotissement pour favoriser l'accès aux entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire (sociétés coopératives et participatives (SCOP), sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ou agrément entreprise solidaire d'utilité sociale).

La ville poursuivra son mouvement de simplification des cahiers des charges, de développement des avances et d'allègement des exigences imposées aux candidat.e.s des marchés pour faciliter l'accès des structures de l'ESS à la commande publique.

Afin de lutter contre le gaspillage alimentaire et œuvrer pour une alimentation durable, la ville demandera aux associations et structures de l'ESS de récupérer, transformer et redistribuer les produits et repas invendus sur les marchés alimentaires et la restauration collective, notamment scolaire.

Concernant le dernier axe lié à l'exemplarité de la ville de Paris, afin d'adapter la stratégie d'achat responsable à l'évolution des connaissances scientifiques et sociales, des réglementations et des réalités économiques du territoire, la ville engagera chaque année une évaluation et une adaptation de son schéma de la commande publique responsable. Cette révision annuelle aura pour ambition d'intégrer des indicateurs de l'empreinte

écologique et de l'impact social des achats, de développer les objectifs en matière de clauses et critères en économie circulaire et de favoriser l'innovation sociale.

Afin de réunir les commandes publiques de plusieurs collectivités pour disposer d'un effet d'échelle et faire évoluer l'offre existante, la ville de Paris s'est engagée dans des groupements européens d'achats responsables pour les transports et les bennes à ordures notamment. Elle s'est engagée à créer les conditions de groupements d'achats à l'échelle du Grand Paris pour favoriser, par exemple, l'économie circulaire. A travers ses nombreux outils, la ville a aussi pour ambition de contribuer à l'amélioration de la plateforme régionale Maximilien qui sera présentée plus en détail dans le D.

Depuis 2016, un.e facilitateur.rice unique a été mis.e en place pour améliorer la concertation avec les partenaires extérieur.e.s, la pratique de leurs achats responsables et leur information pour répondre aux exigences de la commande publique durable.

Les exemples nantais et lyonnais pour favoriser l'égalité et lutter contre les discriminations dans le cadre de la commande publique responsable

Nantes Métropole et la ville de Nantes ont travaillé à partir de 2010 avec les acteur.rice.s économiques du territoire sur la « *critérisation* » de la RSE dans les marchés publics. Ces nouveaux critères sociaux, environnementaux, économiques, doivent permettre aux entreprises responsables de valoriser leur performance globale lors de leur réponse à un appel d'offres. Ce dispositif s'appuie notamment sur un site internet⁴⁵ qui présente les résultats des travaux menés avec les partenaires du territoire et met à disposition des entreprises, un outil d'auto-évaluation de leurs performances économiques, sociales, sociétales et environnementales.

De son côté, la ville de Lyon a adopté une charte de la commande publique responsable ayant pour objectif de poser les fondements de la politique de la commande publique responsable telle que définie par la municipalité auprès de ses fournisseur.euse.s. Cette charte s'inscrit dans le cadre des engagements lyonnais dans le développement durable avec en particulier, la déclinaison d'un Agenda 21, d'un Plan Climat Energie (PCE) du label Diversité et d'un volet social au service de l'insertion. Cette démarche poursuit trois principaux objectifs destinés à :

- réduire les impacts environnementaux des produits, services et travaux achetés, tant pour les besoins de l'administration que ceux des usager.ère.s ;
- encourager et soutenir les actions d'insertion sociale notamment par le biais des clauses sociales ;
- atteindre l'efficacité budgétaire en prenant en compte tous les coûts indirects des achats (coût global d'utilisation, cycle de vie).

La ville de Lyon a ensuite adopté un guide qui présente l'engagement de la municipalité dans le cadre de cette charte et décline concrètement ces trois objectifs par des actions, et en faisant part de témoignages d'agent.e.s et d'expériences réussies.

⁴⁵ <http://www.rse-nantesmetropole.fr/>.

Les collectivités de Lyon et de Nantes ont une particularité qui mérite d'être soulignée : elles ont travaillé ensemble avec l'appui d'autres partenaires pour élaborer le guide *Buydis* dont l'objectif est d'inclure dans les conditions d'exécution d'un marché public, des clauses relatives à l'égalité des chances et à la lutte contre les discriminations.

Encadré 1 : Le guide Buydis pour lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité dans le cadre de la commande publique

Présenté en décembre 2014, le projet Buydis a rassemblé pendant plus de deux ans les collectivités de Lyon et de Nantes, le bureau d'étude associatif ISM Corum et l'ONG *Migration Policy Group*, qui ont travaillé ensemble sur le recours aux clauses spécifiques sur les marchés publics afin de lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité.

A destination des acheteurs publics, ce guide pratique définit le cadre et expose les solutions afin de permettre à chaque collectivité de mettre en place des bonnes pratiques en tant qu'employeur tout en respectant la loi. Ces conseils s'appuient sur l'étude de cas précis et de modèles de documents de marchés de Lyon, Nantes et Paris, permettant de mieux appréhender les concepts.

Le guide présente le cadre juridique sur lequel s'appuyer, la méthode à appliquer afin d'avoir recours aux articles du Code des marchés publics adaptés et bien sûr les formulations en terme de clauses et critères qui peuvent être imposés. Ces différents outils ne sont cependant pas à utiliser tels quels, dans la plupart des cas, les acheteurs doivent être vigilants selon leur contexte propre.

La palette est large, de la simple incitation à l'exigence éliminatoire : la démarche la moins engageante consiste à mettre en avant les interdictions de pratiques discriminatoires et de non-respect des politiques d'égalité. Dans un but de sensibilisation et de valorisation, l'acheteur peut demander aux candidats de remplir un questionnaire sur leurs pratiques en matière de non-discrimination et de promotion de l'égalité dans l'emploi, comme à Lyon. Les candidats sont ainsi invités à décrire leur politique mise en place pour tous les marchés supérieurs à 3 000 euros. Cette réponse n'est ni obligatoire, ni éliminatoire, mais permet de départager deux dossiers en cas d'égalité par ailleurs. Mais il est également possible d'être plus contraignant en imposant des clauses de conditions d'exécution du marché, avec ou sans pénalité, aux entreprises. Ainsi Nantes Métropole a classé les performances en termes de promotion de la diversité comme critère de décision (ponctuées de 10 %). Dans ce cas, le candidat est pénalisé en cas de non-réponse. Autre solution proposée, combiner condition d'exécution et critère d'attribution du marché.

Enfin il est rappelé l'importance de choisir le vocabulaire adéquat. Par exemple, si les termes « *discrimination* » et « *égalité* » disposent d'une définition juridique claire, il n'en est pas de même pour celui de « *diversité* », qu'il est donc préférable d'éviter. Le guide conseille également d'impliquer d'autres acteurs dans la démarche afin de la rendre plus globale et efficace.

Un exemple ultra-marin : comment La Réunion ouvre les portes de la commande publique aux TPE et PME⁴⁶

Un Haut Conseil de la commande publique ainsi que des Observatoires de la commande publique existent dans certains territoires (Martinique, Guadeloupe, La Réunion). Ces instances réunissent les acheteurs publics locaux, les acteurs économiques et les partenaires sociaux du territoire. Elles permettent de donner aux opérateurs économiques une meilleure lisibilité de la commande publique en recensant les achats ou travaux programmés, d'établir un bilan économique annuel et de contribuer à la mise en place de bonnes pratiques d'achats en introduisant des exigences environnementales et sociales.

Quelques chiffres relatifs à la commande publique dans le secteur des bâtiments et travaux publics sont disponibles et permettent de mesurer la place prépondérante qu'occupe l'achat public dans le PIB des territoires ultramarins. Ainsi à La Réunion, la commande publique de bâtiments et travaux publics représente 1,1 milliard d'euros en 2016, soit 6 % du PIB et plus de 85 % du chiffre d'affaires du secteur. En Guyane, les appels d'offres réalisés dans ce secteur en 2016 étaient de 421 millions d'euros, soit 10 % du PIB⁴⁷. A Saint-Pierre et Miquelon, la commande publique mobilise chaque année entre 18 et 20 millions d'euros en moyenne et représente environ 11 % du PIB.

La Réunion mérite une attention particulière au regard notamment des dispositifs qu'elle a créés pour favoriser l'accès des petites entreprises à la commande publique. Ce positionnement est conforté par la loi pour l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017, selon laquelle les acheteurs publics ultramarins peuvent réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux TPE/PME locales. Ce qui pourrait s'apparenter à du « *Small business act* », le président réunionnais de la CPME, Dominique Vienne, à l'origine de la démarche, préfère parler de « *Stratégie de bon achat* » (SBA). La SBA réunionnaise ne vise pas à fixer des quotas de marchés publics pour les TPE/PME mais plutôt à leur ouvrir la voie pour décrocher plus facilement des contrats.

A ce jour, une dizaine de donneurs d'ordre publics ont répondu présent. Parmi eux, le département et la région de La Réunion, le CHU, les villes de Saint-Denis, Saint-Leu, Petite-Ile et Le Port, la Communauté intercommunale du nord de La Réunion (Cinor), un bailleur social et plusieurs sociétés d'économie mixte.

Première agglomération de l'île, la Cinor a signé sa première convention de SBA en 2013, officialisant ainsi plusieurs engagements : « *Chaque année, nous organisons une « journée du territoire » pour rencontrer les entreprises locales et annoncer notre programme prévisionnel de travaux*⁴⁸ ».

Le 17 novembre 2017, la Cinor et l'association SBA ont signé une charte sur le schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables, qui s'articule autour de deux axes :

⁴⁶ Source : site internet SBA, stratégie du bon achat (*small business act*) de La Réunion.

⁴⁷ Selon l'observatoire économique et social du marché de la construction.

⁴⁸ Selon les propos de Jean-Paul Lefèvre, directeur général adjoint de la Cinor.

- le renforcement de l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi d'un point de vue quantitatif et qualitatif, le développement de la RSE pour de meilleures conditions de travail et l'émergence d'une économie solidaire de proximité ;
- l'intégration de clauses environnementales dans au moins 80 % des marchés, le développement de l'économie circulaire et des éco-chantiers ainsi que le recours aux éco-matériaux.

Un *mémoire* a été signé en décembre 2017 par la région de La Réunion afin de généraliser ce « SBA » sur tout le territoire.

C. Des évaluations différentes selon les secteurs et la taille des entreprises

1. La faible part des TPE/PME dans le volume des achats

Si les PME représentent 99 % des entreprises en France, elles ne comptaient en 2013 que pour 58 % dans la commande publique et seulement 30 % des contrats publics en valeur⁴⁹.

Les PME se sentent encore exclues de la commande publique, qu'elles jugent difficile d'accès, faisant peu de place à l'innovation et à la thématique RSE⁵⁰. Cette situation provoque un sentiment d'injustice de la part des PME, compte tenu du déséquilibre entre la place qu'elles occupent au sein du tissu économique et la réalité de leur accès à la commande publique.

Il subsiste, de fait, une préférence traditionnelle des acheteur.euse.s public.que.s pour les grands groupes, certainement due à une méconnaissance des PME, de leurs atouts et potentiels.

Une part importante de la réforme de 2015 a donc pour ambition de rendre plus accessible le marché de la commande publique aux PME à travers diverses mesures. La plus significative est celle de l'allotissement qui devient la règle⁵¹ pour tou.te.s les acheteur.euse.s. On peut également citer le relèvement du seuil de dispense de procédure à 25 000 euros et des partenariats publics-privés devant obligatoirement comporter une part réservée aux PME, fixée à 10 % pour les contrats de concession.

Emmanuel Macron, lorsqu'il était ministre de l'économie⁵², avait fixé comme objectif de passer de 30 % à 50 % en valeur, la part des PME au sein de la commande publique suite à la réforme engagée par l'ordonnance de 2015 : « *l'objectif poursuivi est d'offrir un cadre plus favorable aux PME en tirant le meilleur parti des outils offerts par les directives pour*

49 Source ministère de l'économie et des finances.

50 Source enquête PwC avec la médiation des marchés publics.

51 Sauf exceptions mentionnées à l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

52 Colloque du 15 avril 2016 sur le thème : « La commande publique : une réforme au service de l'économie », clôturée par Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

favoriser, encore plus, l'accès des PME à la commande publique par le biais de plusieurs mesures structurantes ».

Les dernières évolutions juridiques vont donc dans le bon sens, mais les pratiques d'achat n'ont pas encore été bouleversées pour les exploiter pleinement en faveur de l'attribution des marchés publics aux PME.

Du côté des acteurs économiques, se pose également la question des groupements, qui permet à plusieurs TPE/PME de se regrouper pour répondre à un appel d'offres : cette notion de groupement soulève une difficulté juridique liée à la responsabilité que doit endosser l'entreprise « tête de file ». Cette responsabilité d'ordre technique et financière est souvent perçue comme un frein réel à la constitution de ces groupements.

Les difficultés propres à la sous-traitance et aux fournisseurs de second rang et plus

Dans de nombreux secteurs, les PME n'ont accès à la commande publique que par le biais de la sous-traitance. Le principal enjeu porte sur la répercussion des exigences pesant sur l'ensemble de la chaîne de sous-traitance permettant de garantir la bonne exécution des prescriptions environnementales et sociales. Si l'adjudicataire fait appel à des sous-traitants pour réaliser la prestation, il doit s'assurer que ces derniers respectent bien les prescriptions du marché.

Dans les faits, le système de répercussion sur l'ensemble de la chaîne de fourniture ou de production est le plus souvent peu prévu ou pratiqué. A titre d'exemple, Michel André, président de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (Unicem) dont les adhérents sont à plus de 90 % des PME, a abordé cette thématique lors de son audition⁵³ : « lorsqu'un adjudicataire principal s'engage sur certains critères de développement durable, il ne va pas forcément retranscrire ces obligations envers ses sous-traitants. Un sous-traitant qui aura ainsi eu connaissance du contenu de l'appel d'offres sera tenté de répondre aux critères liés au développement durable mais si l'adjudicataire principal recherche principalement le moins-disant pour des raisons de coût, le sous-traitant met alors en œuvre une sorte de sur-qualité et ne sera au final pas retenu, alors que sa proposition répondait le mieux aux attentes de l'appel d'offres d'origine ». S'assurer que les engagements pris par un adjudicataire principal se reflètent bien dans les sous-appels d'offres vers les sous-traitants, constitue un réel point de vigilance. L'exemple du dispositif BREAM aux États-Unis a été mis en avant par Michel André : une grille d'évaluation est mise en place, si bien que chaque sous-traitant doit y contribuer par un système de points répondant aux différents critères, permettant d'obtenir au final une appréciation globale sur l'ensemble de la chaîne.

Cette analyse est partagée par la Fédération des Industries du Béton (FIB) qui regroupe les entreprises fabriquant en usines, des produits en béton à destination des marchés du bâtiment, des travaux publics et du génie civil. Ce rôle de prescription que les fournisseurs devraient retranscrire auprès des entreprises de maçonnerie ou d'entreprise générale n'est pas verrouillé dans le cadre de la proposition. Ainsi le Cahier des clauses techniques

⁵³ Audition du 27 avril 2017 devant la DPEPP.

particulières (CCTP) ne précise pas suffisamment les caractéristiques techniques ou critères environnementaux des matériaux ou produits de construction, le.la sous-traitant.e qui apparaît comme le.la « moins disant.e » sera privilégié.e au détriment des entreprises innovantes prenant en compte les aspects environnementaux.

Toujours selon la FIB, les entreprises nationales, confrontées à une concurrence accrue des entreprises européennes, sont amenées à faire appel à de la main-d'œuvre détachée⁵⁴ pour gagner en compétitivité « coût ». Cette tendance a pour effet de tirer le marché vers le bas tout en impactant le choix entre les systèmes constructifs disponibles. En réduisant le coût de la main-d'œuvre, les techniques et systèmes qui en ont beaucoup besoin seront favorisés au détriment des solutions plus innovantes à l'instar des produits préfabriqués en béton performants, économes en ressources, contribuant à l'économie circulaire (intégration de matériaux recyclés ou des co-produits industriels régionaux, facilitation des déconstruction et réutilisation) et privilégiant des boucles courtes (extraction et production de matières locales, avec mise en œuvre de savoir-faire maîtrisé par une main-d'œuvre locale).

Des artisan.e.s confronté.e.s à plusieurs freins

Les marchés publics de travaux représentent en moyenne 13 % du chiffre d'affaires, et 30 % de l'activité des artisan.e.s et petites entreprises du bâtiment⁵⁵. Ce sont fréquemment des entreprises de proximité qui répondent majoritairement à des marchés inférieurs à 25 000 euros.

Les artisan.e.s revendiquent un accès direct aux marchés publics au moyen de deux leviers : l'allotissement et la co-traitance reconnue *via* des groupements d'entreprises. La co-traitance est d'ailleurs un moyen efficace pour relever le défi de la performance énergétique tant cette dernière nécessite le concours de différents métiers. Cependant, selon la CAPEB⁵⁶, les artisan.e.s sont confrontés à :

- une détection insuffisante des offres anormalement basses par les acheteur.euse.s ;
- un accès difficile à l'information en amont ;
- des procédures souvent inadaptées à leur taille en raison de leur complexité et de leur manque de stabilité ;
- un problème de co-responsabilité dans le cadre d'un groupement d'entreprises.

De nombreuses TPE et PME continuent malgré tout de se mobiliser pour la commande publique responsable car elles estiment que les exigences propres à un achat durable permettent de les faire progresser vers des offres de plus en plus qualitatives. C'est pourquoi, plusieurs associations professionnelles incitent et accompagnent leurs adhérent.e.s vers des processus de qualifications, certifications ou labels professionnels, leur permettant non seulement de se positionner sur des marchés publics mais également de s'améliorer en matière de RSE.

⁵⁴ Le 22 septembre 2015, le CESE a adopté un avis Les travailleurs détachés dans lequel il considère que le détachement des travailleur.euse.s est un dossier emblématique de la nécessité d'un renouveau du projet européen, lequel doit renouer avec un objectif d'harmonisation des niveaux de vie et de protection sociale.

⁵⁵ Source : « Plateforme revendicative pour les marchés publics » - CAPEB - juin 2014.

⁵⁶ Entretien du 30 mai 2017 avec Alain Chouguiat, directeur du pôle économique de la CAPEB.

L'exemple des entreprises de propreté

Le secteur de la propreté représente en France 43 000 entreprises (dont 12 000 ont au moins 1 salarié.e). Il est composé majoritairement de TPE/PME (80 % des entreprises ont moins de 20 salarié.e.s) et emploie au total 500 000 salarié.e.s. Les marchés publics représentent annuellement près de 2,5 milliards d'euros sur les 13 milliards de chiffre d'affaires du secteur. La commande publique est donc structurante pour la profession et concerne environ 100 000 emplois.

La Fédération des Entreprises de Propreté (FEP) a lancé en 2007 une démarche de développement durable avec une liste de 51 actions autour de cinq grands objectifs :

- renforcer l'engagement social ;
- préserver l'environnement ;
- assurer un développement économique durable ;
- établir et renforcer les partenariats ;
- améliorer la gouvernance des entreprises.

La profession dispose également d'un organisme de qualification professionnelle – Qualiprope – tandis qu'un éco label européen environnemental sera bientôt édité. Au cours de son entretien, Philippe Jouany⁵⁷ a également présenté l'action Fare propreté - créée en 1995 à l'initiative de la FEP, financée par une contribution de toutes les entreprises de la branche professionnelle - qui accompagne le développement économique et social du secteur. Le Fare Propreté construit et pilote des actions concrètes à destination des entreprises : RSE, développement durable, prévention et santé au travail, emploi des jeunes, handicap, etc.

A titre d'exemple, la branche propreté mène depuis plus de 15 ans une politique active en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap, l'objectif étant d'atteindre au moins 6 % de travailleur.euse.s handicapé.e.s dans les établissements de plus de 20 salarié.e.s.

De même, diverses initiatives sont promues par la FEP pour améliorer les conditions de travail et le bien-être des salarié.e.s du secteur : le choix de produits nettoyants biologiques est privilégié malgré leur coût plus onéreux à l'achat que les produits classiques, les contrats de travail sont mis en place avec la volonté de réduire les horaires atypiques et de limiter les déplacements des salarié.e.s entre les structures qui font appel à leurs services, la promotion sociale est un axe stratégique et s'appuie sur des modules de formation continue orientée sur le management des équipes, etc.

Malgré des exigences sociales et environnementales de plus en plus élevées, la grande majorité des marchés publics ayant pour objet les prestations de nettoyage est encore attribuée sur la base de l'offre la moins chère, alors que « l'offre économiquement la plus avantageuse » devrait désormais s'imposer.

De plus, la massification des achats sous-tendue par un objectif de rationalisation des dépenses budgétaires entraîne, *de facto*, une réduction des appels d'offres à l'échelon

⁵⁷ Directeur général de la Fédération propreté d'Ile de France, entretien du 6 septembre 2017.

régional, qui a pour effet d'écartier les PME. Selon Philippe Jouanny, les pratiques des acheteur.euse.s public.que.s pourraient être sensiblement améliorées, si un meilleur dialogue entre les acheteur.euse.s et les prestataires de nettoyage était assuré afin de réaffirmer que le choix doit porter sur le « mieux-disant social et technique, tout en intégrant la notion de coût global ». L'objectif est de privilégier les offres qui paraissent les plus équilibrées en tenant compte de critères autres que celui du prix. Afin de faciliter ces démarches, un guide a d'ailleurs été réalisé au niveau européen par les partenaires sociaux.ales du secteur.

2. Le spectre restreint des clauses sociales

Alors que la loi Economie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 a ouvert le champ des « achats socialement responsables », l'absence de définition précise de cette notion a pour conséquence que les clauses sociales sont essentiellement concentrées sur le levier de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et des personnes en situation de handicap.

L'insertion : un dispositif incitatif mais non contraignant en terme de résultat

Dans le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) *Evaluation de l'appui au développement des clauses sociales dans les marchés* de mai 2016, les auteurs⁵⁸ constatent que les évolutions récentes des textes juridiques confortent l'intégration des clauses sociales mais n'imposent pas une obligation de résultat aux acheteur.euse.s.

Dès lors, l'atteinte des objectifs fixés par le second PNAAPD est largement dépendante du volontarisme de chaque acheteur.euse, de son intérêt pour les clauses sociales et l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et de sa capacité à concilier les différents objectifs qui lui sont assignés allant du développement durable à la recherche d'économies.

Les textes ne fournissent pas non plus une définition précise des personnes éloignées de l'emploi, le décret d'application de l'ordonnance du 23 juillet 2015 utilise, par exemple, la formule : « *insertion professionnelle des publics en difficulté* ».

Ces textes se limitent également à une situation instantanée sans prendre en compte la construction éventuelle d'un parcours d'insertion pour les publics pris en charge, c'est-à-dire la globalisation des heures effectuées par un.e salarié.e grâce à différents marchés. Dans l'esprit, il est considéré que chaque marché produirait à lui seul un nombre d'heures suffisant pour espérer réinsérer professionnellement le.la bénéficiaire.

Ce constat est aussi partagé par Olivier Dupuis⁵⁹ lorsqu'il explique, au cours de son audition, que les clauses sociales se sont développées sur la base d'une approche volumétrique du nombre d'heures à réaliser, sans que les modalités de réalisation des considérations sociales ne soient évaluées ni réellement prises en compte au moment de la notation : lors du dépôt de l'offre, l'entreprise candidate doit uniquement s'engager à mettre

58 Jean-Robert Jourdan et Jean-Marie Palach, membres de l'inspection générale des affaires sociales.

59 Directeur général de la Fédération des entreprises d'insertion (FEI), audition du 27 avril 2017 devant la DPEPP.

en œuvre la clause en respectant le volume d'heures exigé par le pouvoir adjudicateur mais n'est pas contrainte de détailler les conditions de son application.

Par ailleurs, au cours et à la fin de l'exécution du marché, le pouvoir adjudicateur vérifiera uniquement si le titulaire a réalisé le nombre d'heures demandées, sans pouvoir intervenir sur la qualité du dispositif d'insertion qui aura été mise en place.

C'est pourquoi, afin de répondre à des exigences davantage qualitatives et de s'écarter d'une approche purement volumétrique de la clause sociale (exprimée en nombre d'heures d'insertion), les aspects sociaux tels que l'intégration sociale et professionnelle de personnes éloignées du marché de l'emploi pourraient être mieux pris en compte dans les critères d'évaluation de l'offre.

Les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) - représentant 3 500 associations ou entreprises - sont attributaires d'environ 55 % des marchés publics contenant des clauses d'insertion sociale. Les 45 % restants sont assurés par les entreprises privées adjudicataires, dont le cœur de métier ne porte pas sur l'accompagnement de personnes en difficultés. Certaines d'entre elles voient d'ailleurs la clause sociale d'insertion comme une contrainte supplémentaire dont le non-respect augmente sensiblement le risque de perte de marché.

De leur côté, les entreprises d'insertion ne recherchent pas systématiquement à bénéficier des marchés qui leur sont réservés. Pour elles, il est important qu'elles aient accès, comme les autres entreprises, à des marchés publics dits ordinaires. Au même titre que les autres PME, elles auraient besoin à cette fin de rencontrer davantage les acheteurs à l'échelle locale, d'avoir plus recours à l'allotissement et de développer des partenariats avec les entreprises dites classiques.

Autre constat, l'examen de la ventilation des heures travaillées par marché public et secteur, fait apparaître que les marchés comportant des clauses sociales sont essentiellement ceux de travaux et dans une moindre mesure, ceux de service, tandis que les marchés de fournitures sont par nature, minoritaires. A ce titre, le rapport précité de l'IGAS précise les secteurs où sont effectuées ces heures à savoir :

- 58 % dans celui de la construction (46 % bâtiment et 12 % travaux publics) ;
- 16,5 % dans le nettoyage et les espaces verts ;
- 7,5 % dans le domaine de l'eau ;
- 5 % dans la santé et l'action sociale ;
- et 4 % dans les prestations intellectuelles.

Pour Olivier Dupuis, les marchés relevant des secteurs de l'informatique et de l'économie verte devraient comporter davantage de clauses sociales d'insertion.

Concernant l'emploi de personnes en situation de handicap, il existe peu de données publiques. Il ressort des réponses recueillies dans le cadre de l'observatoire économique du secteur du travail protégé et adapté (publié en 2013 par le Réseau Gesat), que les Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT) et les Entreprises adaptées (EA) déclarent à 70 % dépendre majoritairement de la commande privée contre 4 % de la commande publique. Bien que 72 % des marchés réservés identifiés soient passés par des collectivités locales pour un total de 470 marchés en 2013, on peut estimer que sur les plus de 36 000 communes françaises, 99 % n'ont passé aucun marché réservé. Selon l'enquête

« photographie du secteur adapté » établie par KPMG pour l'Union nationale des entreprises adaptées (UNEA) en 2013, la part du chiffre d'affaires des entreprises adaptées réalisée avec les acheteur.euse.s public.que.s représente 13 % dont 8 % de collectivités territoriales. La commande publique aux ESAT et aux EA est aussi caractérisée par une forte concentration sur quelques secteurs d'activités. Ainsi, plus de 30 % des marchés réservés en 2013 ont été passés pour des prestations liées à l'entretien des espaces verts, (plus de 40 % en y ajoutant l'entretien de la voirie).

Le peu d'impact positif sur les structures de l'ESS

Une nouvelle illustration de la limite des clauses sociales liées à l'insertion est apportée par la Scop de l'Union technique du bâtiment (UTB). Selon Claire Broussart⁶⁰, la particularité de cette Scop est que parmi ses 1 100 salarié.e.s, 10 % sont en contrat d'apprentissage. Cette proportion importante constitue l'un des axes stratégiques répondant à la volonté du groupe d'améliorer ses pratiques en termes de RSE et de faire progresser les femmes et les hommes qui y travaillent.

La moitié du chiffre d'affaires étant réalisé par l'accomplissement de chantiers publics, l'UTB applique les clauses d'insertion sociale à hauteur de 6 000 heures d'intérim par an, soit 39 personnes en *équivalent temps plein* (ETP) qui effectuent des missions allant de 2 semaines à 6 mois. Le retour d'expérience, après 10 années de pratiques d'intérim, n'est pas à la hauteur des attentes : pour le moment il n'y a eu que deux recrutements en CDI et une personne orientée vers un contrat d'apprentissage.

Pour Claire Broussart, il conviendrait donc de donner davantage de poids et de visibilité aux autres actions qui peuvent entrer dans le champ des clauses sociales telles que :

- les politiques de ressources humaines internes visant à développer les compétences et l'évolution professionnelle au sein de l'entreprise ;
- l'apprentissage qui constitue une voie réellement structurante à moyen-long termes.

En matière d'achat socialement responsable, des marges de progrès peuvent être envisagées par l'ouverture de critères autres que l'insertion et qui permettraient aux entreprises de mieux valoriser leurs actions sociales ou sociétales.

Dans le domaine de la formation professionnelle, la coopérative Animation et développement des relations école-profession (ADREP) ne privilégie pas particulièrement les marchés réservés à l'ESS. Pour autant, les marchés publics représentent 90 % de son activité et proviennent majoritairement des Conseils régionaux. L'évaluation de la part du.de la donneur.euse d'ordre se fait, par exemple, sur la base d'un objectif fixé à 70 % de placement à l'emploi. Cet objectif s'applique également dans le cadre de personnes suivant une formation qualifiante ou pour des publics éloignés de l'emploi, ce qui n'apparaît pas forcément réaliste au regard des situations observées sur le terrain. Une voie intéressante est cependant expérimentée : celle des Appels à Manifestation d'Intérêt (AMI) qui invite à dialoguer en amont, sur le projet et les moyens à mettre en œuvre. Cela permet à plusieurs

⁶⁰ Directrice des ressources humaines de l'UTB, acteur significatif depuis 1933 dans les métiers du second œuvre en Ile de France, entretien du 30 mai 2017.

structures de répondre sur un périmètre global plus large *via* des groupements, et ensuite de déboucher sur une convention de délégation de service public ou un mandatement ayant une durée limitée. Selon Colette Bellet⁶¹, l'AMI apporte une réelle plus-value en termes de réponse locale. Il pourrait donc être intéressant de développer ce dispositif sur les champs d'activités pouvant être réservés aux structures de l'ESS afin de renforcer leur capacité de réponse aux appels d'offres publics.

L'intérêt de travailler en réseau est également soulevé par la Scop de communication Résonance située dans les Hauts de France, spécialisée sur les marchés ouverts par les collectivités territoriales, les bailleur.eresse.s sociaux.ales, les offices de tourisme, etc. Créée en 1979, l'entreprise a rejoint dans le cadre d'un appel d'offres, un groupement composé d'une vingtaine de structures employant au total 450 salarié.e.s permanent.e.s. Cela permet, selon son dirigeant Bernard Fautrez⁶², de mutualiser des compétences commerciales et de mieux travailler en amont avec les donneur.euse.s d'ordre public.que.s : en effet, les métiers de la communication ayant énormément évolué techniquement ces dernières années, les appels d'offres non suffisamment préparés peuvent faire l'objet d'une rédaction non adaptée au moment de leur publication. Il constate cependant que même pour des petits marchés (moins de 15 000 euros), les acheteur.euse.s peuvent être « tétanisé.e.s » par la crainte d'un recours et ont tendance à introduire des clauses spécifiques de façon disproportionnée. Dans certains cas, les clauses d'insertion sont contre-productives alors que des entreprises réellement « insérantes » car développant des actions d'apprentissage et de formation continue, ne peuvent pas se distinguer faute de certifications ou labels reconnaissant des pratiques sociales vertueuses. Selon Bernard Fautrez « *il ne doit pas y avoir de marchés réservés aux Scop via des clauses sociales car ça devrait être leur fonctionnement coopératif, basé sur l'implication et la progression des salariés, attestés chaque année par liste ministérielle qui devrait être retenu* ».

Globalement, ni la loi sur l'Economie Sociale et Solidaire de 2014, ni les nouvelles dispositions des ordonnances et décrets de 2015 et 2016 ne semblent encore avoir eu un impact positif sur les structures intervenant dans ce champ, à l'exception de certains secteurs associatifs qui ont été des bénéficiaires privilégiés de marchés réservés à l'ESS. Cependant le modèle de financement, en pleine mutation au cours des dernières années, des associations semble de plus en plus les fragiliser.

L'enjeu particulier des associations

La commande publique représente actuellement plus du quart des ressources financières des associations, ce niveau ayant évolué de 73 % entre 2005 et 2011. La part de la commande publique dans le budget des associations est passée de 17 % à 25 % sur la même période. En 2005, seules 7 % des associations étaient contraintes de répondre à des appels d'offres, elles sont actuellement 23 % à l'être.

Le recul de la part des subventions au profit des ressources générées par la commande publique trouve son origine dans la volonté des collectivités territoriales de prendre l'initiative de la définition de leurs politiques publiques à partir desquelles elles bâtissent

61 Directrice générale de l'ADREP, entretien du 30 mai 2017.

62 Consultant auprès de la Scop Résonance, entretien du 30 mai 2017.

leurs appels d'offres et appels à projets. Par ce biais, les collectivités pensent garantir un traitement égalitaire entre les associations, en présupposant que ces dernières ont toutes la capacité de répondre à des appels d'offres et d'accéder ainsi aux ressources générées par la commande publique.

Or, selon Philippe Jashan⁶³, nombreux.euses sont les acteur.rice.s du tissu associatif qui n'ont « *ni la maturité structurelle ni les moyens humains pour répondre à ces appels d'offres* ». A titre d'exemple, les associations des secteurs de la petite enfance, celles intervenant dans le champ périscolaire ou auprès des personnes âgées, bénéficient pour nombre d'entre elles, d'une délégation de service public (DSP). Les durées définies pour les marchés de service ou délégation de service public se limitent à trois ans et parfois à un an renouvelable deux fois. La répétition des mises en concurrence limite le potentiel de mesure de l'impact réel d'un service public et instaure une forme d'instabilité permanente pour le.la délégataire et les équipes salariées. De plus, les cahiers des charges sont souvent disproportionnés et inadaptés aux capacités de réponse des acteur.rice.s associatif.ive.s du territoire, notamment en milieu rural, la surabondance de critères dissuadant même les bénévoles de petites associations de concourir. Pour ces dernières, un accompagnement juridique pourrait s'avérer utile pour le montage des dossiers.

La systématisation de la commande publique et la mise en concurrence entre « *offreur.euse.s* » risquent de contribuer à la banalisation du rôle des associations par la seule considération de leur place d'acteur.rice.s économiques, dissociée de leurs projets associatifs. Conformément aux propos tenus par Philippe Jashan, l'enjeu autour de la commande publique est double pour le secteur associatif :

- créer les conditions au sein de la commande publique pour que certains services ne soient pas marchandisés ;
- utiliser les bons outils par les collectivités publiques auprès des bon.ne.s acteur.rice.s, ce qui signifie privilégier la subvention qui apparaît comme la plus sécurisante et la mieux adaptée au modèle socio-économique des associations.

La subvention apparaît comme un mode de financement fondé sur la solidarité, la redistribution et le modèle de protection sociale collective qui permet de financer à la fois les activités de l'association mais également ses fonctions centrales. Les ressources provenant de la commande publique correspondent essentiellement à la réalisation d'activités liées à l'objet du marché et ne comprennent pas de marges suffisamment importantes pour financer les fonctions centrales, ces dernières étant déterminantes pour le bon fonctionnement d'une association.

Le Mouvement Associatif reste donc attaché à ce que certains services ne soient pas « *marchandisés* », notamment ceux portant sur des missions d'intérêt général portées par les entreprises de l'ESS. Cette notion d'intérêt général serait d'ailleurs plus adaptée du point

⁶³ Président du Mouvement Associatif, audition du 12 septembre 2017.

de vue du sens, que les termes « *d'activités de services publics* » utilisés dans l'ordonnance de 2015.

Enfin, le Haut conseil de la vie associative (HCVA) a dressé le constat d'une « sous-transposition » des directives européennes concernant leurs dispositions relatives aux clauses sociales : la réglementation française ne retranscrirait pas pleinement l'ensemble des critères qualitatifs d'attribution ouvert au niveau européen. La prise en compte des catégories défavorisées et vulnérables, ou encore de l'implication ou la participation des utilisateur.rice.s, telle que prévue par l'article 76 de la directive, n'est pas suffisante dans la réglementation française. Or une meilleure intégration des critères qualitatifs d'attribution des marchés publics dans l'ordonnance de 2015 et ses décrets d'application permettrait de mieux soutenir les secteurs qui s'adressent aux familles les plus modestes pour développer, par exemple, les modes d'accueil en direction de la petite enfance.

L'éga-conditionnalité : une application encore hypothétique

Le poids économique de la commande publique en fait un levier significatif pour agir en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, et lutter contre les stéréotypes de sexe. A ce titre, le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) dans son *Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes de sexe* d'octobre 2014 avait émis de nombreuses recommandations pour favoriser une « budgétisation sensible au genre » et « l'éga-conditionnalité des marchés publics ».

L'éga-conditionnalité de la commande publique signifie de conditionner son accès au respect de l'égalité femmes-hommes. Pour ce faire, la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, interdit notamment l'accès aux marchés publics aux entreprises ayant été condamnées pour discrimination, méconnaissance ou encore violation de l'obligation de négociation en matière d'égalité professionnelle.

Toutefois, la Cour des comptes⁶⁴ montre que ce principe est « encore hypothétique » en l'absence de dispositif réglementaire ou pratique permettant « aux maître.esse.s d'ouvrage d'être informé.e.s d'éventuelles condamnations pour discriminations, ni *a fortiori* de carences dans la mise en œuvre de l'obligation de négociation ». En effet, la Cour des comptes souligne en réalité que les dispositifs prévus « peinent à se généraliser, du fait d'une « inertie » d'une part, et d'un manque d'outils et d'indicateurs connus » d'autre part.

Pourtant, certaines institutions/collectivités sont parvenues à mettre en œuvre l'éga-conditionnalité, à l'instar de la ville de Nantes qui a choisi d'inclure des conditions d'exécution du marché public relatives à l'égalité et à la lutte contre les discriminations.

D'autres indicateurs pourraient également être appliqués tels que l'écart salarial, le taux de formation des salarié.e.s de l'entreprise, etc.

Si tou.te.s les acteur.rice.s de l'action publique décidaient de généraliser ces expériences d'éga-conditionnalité, leur exemplarité rendrait réel le levier d'égalité qu'incarne la commande publique.

64 La mise en œuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes par le Service des droits des femmes et de l'égalité (2008-2015), Cour des comptes, 2015.

3. Des clauses environnementales et de circuits courts produisant des effets contrastés

Une notion de circuits courts répondant partiellement aux attentes : le cas de l'alimentation

La qualité de l'alimentation est un enjeu fort de la restauration collective au sein des établissements scolaires et hospitaliers. Pour y satisfaire, des objectifs d'ordre qualitatif sont de plus en plus intégrés dans les cahiers des charges. Ainsi, la proximité des fournisseurs peut être recherchée pour de multiples raisons liées notamment à la relation de confiance, à la fraîcheur des produits, à la dynamisation du tissu économique local et à la sensibilisation d'actions pédagogiques. Or, la réglementation européenne interdit toute référence à une appellation ou une indication géographique.

Cependant, le code des marchés publics offre la possibilité de retenir les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits issus de l'agriculture. Ce recours à des circuits courts s'entend selon le ministère de l'agriculture, comme un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce, soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un.e seule intermédiaire entre l'exploitant.e et le consommateur.

Pour Rachel Blumel et Hugues Pouzin⁶⁵, cette définition est trop restrictive car plutôt que de s'attacher aux caractéristiques des produits, elle se focalise sur celles de la chaîne de commercialisation qu'elle limite à un.e intermédiaire entre le producteur (agricole) et le consommateur final. Cependant, mixée à une définition précise des modes de production et/ou des propriétés organoleptiques⁶⁶ des produits, cette notion de circuits courts permet aux acheteurs de favoriser l'approvisionnement en produits locaux en contournant les contraintes juridiques tenant à l'interdiction des clauses visant une origine géographique. Elle doit cependant être utilisée avec précaution pour ne pas se heurter aux principes de non-discrimination et de libre circulation des marchandises.

Au cours de son audition, Rachel Blumel a expliqué que grâce à un bon sourcing de la part des acheteurs publics et aux actions communes des coopératives agroalimentaires et des grossistes, il a été possible de réintroduire des productions plus locales, comme le lait biologique qui était auparavant importé d'Allemagne, des champignons produits en Ile-de-France, du porc de montagne en Savoie, etc., ce qui a permis de redynamiser des filières entières. Reste que l'offre peut se heurter à l'écueil du prix qui est encore le facteur prépondérant de choix. Les gestionnaires publics semblent également faire preuve d'une grande frilosité pour appliquer des clauses de réexamen des prix, alors même que des formules de révision ont été préconisées en collaboration avec la DAJ du ministère de

65 Respectivement directeur de Coop de France Agroalimentaire et directeur général de la Confédération Française du Commerce de Gros et International (CGI), lors de leur audition devant la DPEPP le 9 mai 2017.

66 Se dit des substances (en particulier absorbées par voie buccale) capables d'impressionner un récepteur sensoriel.

l'économie et que le prix des matières premières des denrées alimentaires ne représente que 1,80 euros sur les 9,80 euros du coût d'un repas pour un restaurant scolaire.

L'aspect logistique est également déterminant lorsqu'il s'agit de livrer de nombreux points. En travaillant avec les acheteur.euse.s, il serait possible de revoir la fréquence des livraisons sans remettre en cause la fraîcheur du produit, les modes d'emballage plus adaptés (la palettisation n'est pas toujours indispensable), et bien entendu des véhicules plus respectueux de l'environnement. Selon Hugues Pouzin, il y a encore un réel décalage entre les objectifs affichés et les moyens réellement alloués pour discriminer positivement les offres intégrant cette dimension environnementale.

Un cycle de vie à davantage prendre en compte : l'exemple des matériaux de construction

Les industries extractives de minéraux et fabricantes de matériaux de construction sont, *de facto*, concernées par la commande publique qui représente près de 60 % des ventes de la filière. Selon l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM), les évolutions apportées à la commande publique par l'ordonnance de 2015 vont dans le bon sens, même si l'économie circulaire n'est pas encore suffisamment prise en compte. S'il n'y a pas de définition unique de ce concept faisant référence, le Conseil national de l'industrie a cependant proposé des indicateurs qui pourraient être déclinés en fonction des enjeux spécifiques à chaque secteur d'activité. Par exemple, pour le secteur des matériaux de construction, les notions de « boucles courtes, recyclage et durabilité » paraissent pertinentes, comme l'a suggéré Michel André⁶⁷ au cours de son audition. De plus, la reconnaissance de labels sectoriels fondés sur la RSE garantissant la prise en compte de critères sociaux et environnementaux, permettrait aussi d'apprécier les offres des entreprises en tenant réellement compte du.de la mieux-disant.e.

Pour illustrer ses propos, Michel André s'est appuyé sur l'exemple du granit breton qui est fréquemment utilisé pour réaliser des travaux publics. Alors que le prix des pavés en pierres naturelles ne représente pas plus de 2 ou 3 % du coût total des travaux, le granit est souvent importé de Chine. En effet, malgré la distance, son prix reste très faible car ce sont des pondéreux qui servent à stabiliser les porte-conteneurs à fond plat, son coût de transport se révélant quasi nul lors de sa livraison dans les ports français. L'achat de granit chinois qui au premier abord peut paraître plus économique s'avère en réalité nettement plus coûteux si on prend en compte son coût global. C'est pourquoi des critères environnementaux ou sociaux pourraient permettre, selon Michel André, de discriminer positivement des matériaux produits en France en respectant des réglementations plus strictes et vertueuses, par des entreprises qui sont souvent engagées dans des démarches environnementales ou RSE volontaires. L'empreinte carbone liée au transport maritime devrait davantage être prise en considération.

Un exemple positif a été fourni par Michel André sur les travaux liés au Grand Paris avec une approche plus globale dans la mesure où les collectivités territoriales s'interrogent sur la meilleure façon de traiter les inertes qui vont être excavés. Leur objectif est de rechercher des

⁶⁷ Audition du 27 avril 2017 devant la DPEPP.

voies de re-répartition faisant appel à des moyens de transports écoresponsables comme le train ou la voie fluviale. La méthode des « appels à idées » lancée par la Société du Grand Paris a permis de l'éclairer sur le champ des solutions possibles et de créer les conditions d'une co-construction d'une offre globale.

Une vision globale en matière environnementale peut cependant s'avérer délicate sur certains produits comme un bâtiment, dont l'analyse du cycle de vie est plus complexe. Compte-tenu du nombre important de composants, de trop nombreux critères de choix risquent d'être au final analysés de façon superficielle. Selon l'Union Nationale des Syndicats Français d'Architectes (UNSA), il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de distorsion d'exigences entre ce qui peut être demandé par le maître d'ouvrage, et ce qui est réellement attendu par les usagers et le client en terme de prix.

D. Une difficile mise en relation de l'offre et de la demande

Que ce soit pour innover tout en évitant les appels d'offres infructueux quand on est acheteur, ou valoriser ses offres présentant des atouts environnementaux et/ou sociaux quand on est une entreprise, la question de la rencontre entre les acteurs au bénéfice d'une commande publique responsable n'est pas toujours aisée.

1. La réponse du sourcing (ou sourcing)

Le législateur a consacré la pratique du sourcing qui permet à l'acheteur de mieux connaître les solutions disponibles et notamment celles qui sont le plus innovantes par rapport à l'objet du marché. Pour ce faire, il peut réaliser des consultations ou des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de leur projet et de leurs exigences. De même, l'acheteur peut formuler ses besoins en termes de performance attendue, sans préjuger des solutions techniques via les spécifications fonctionnelles.

Les différents acteurs rencontrés qui pratiquent le sourcing sont unanimes quant à l'intérêt de cette démarche qui permet à l'acheteur de mieux connaître l'offre qui peut lui être proposée, de mieux comprendre les circuits de production et de commercialisation, de rédiger des cahiers des charges en phase avec les évolutions techniques des différents métiers, de mieux calibrer les spécifications et clauses en fonction du type de fournisseur souhaité, etc. Cette démarche permet donc d'intégrer de façon réaliste des clauses environnementales et sociales, d'ouvrir aux PME innovantes l'accès au marché, tout en limitant les risques de déboucher sur des appels d'offres infructueux.

Pourtant, ces rencontres autorisées entre opérateurs économiques et acheteurs, préalablement à la passation de marché, peuvent apparaître comme problématiques pour certains pouvoirs adjudicateurs qui préfèrent les éviter afin d'éviter tous risques de délit de favoritisme ou de rupture d'égalité. Cette attitude s'explique souvent par la difficulté rencontrée par l'acheteur pour placer le curseur entre ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

2. L'émergence de nombreuses plateformes

En sus du sourcing, il existe d'autres voies favorisant la rencontre entre la commande publique et les fournisseurs potentiels : de nombreuses plateformes voient ainsi le jour à l'initiative des collectivités ou d'organisations professionnelles.

À l'échelle de la région francilienne, l'exemple du Groupement d'intérêt public (GIP) Maximilien est illustratif de la démarche partenariale entreprise par la Région Ile-de-France et plusieurs départements et collectivités territoriales qui la composent⁶⁸, afin de faciliter l'accès des petites entreprises aux marchés publics franciliens et aider les acheteurs publics à concilier respect de la réglementation et efficacité des achats responsables.

Ce GIP s'est concrétisé par la création d'un portail commun des marchés publics franciliens, rassemblant annonces de marchés, plateforme de dématérialisation et mise en réseau d'acheteurs publics, destiné à optimiser la commande publique. Il s'inscrit désormais dans la réalisation de nombreux projets d'aménagement liés au Grand Paris (extension des transports publics, construction de logements, création de nouveaux pôles économiques, etc.).

Dans le cadre de ces chantiers, une charte de Responsabilité Sociale des Entreprises pour la réalisation des marchés du Grand Paris a été signée le 5 octobre 2015⁶⁹. L'objectif de cette charte est de faciliter l'accès des TPE/PME/ETI à la commande publique grâce à l'allotissement, la dématérialisation des marchés, une visibilité accrue sur les investissements, ainsi que de faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à un emploi durable grâce à l'inscription de clauses sociales dans ces marchés.

À ce titre, la charte prévoit la mise en place d'une Mission d'Appui au développement des Clauses Sociales (MACS) dans le but de faciliter leur mise en œuvre, de coordonner les acteurs de l'insertion sur les territoires et de consolider les données relatives à l'insertion professionnelle au niveau régional. Depuis juillet 2016, cette mission de coordination a été confiée au GIP Maximilien par la DIRECCTE⁷⁰ Ile-de-France.

Du côté des acteurs économiques, on peut citer l'exemple de *La BOSS* dont Emmanuelle Fournil a été reçue en audition⁷¹, plateforme d'achats responsables qui permet d'aider les acheteurs professionnels dans la recherche de fournisseurs et partenaires dont les engagements sociaux, solidaires et environnementaux sont reconnus. Lancée à l'origine par la CRESS Bretagne, la plateforme mise en ligne depuis quatre ans est actuellement animée par l'association Boutique solidaire Bretagne et permet de renforcer la visibilité de l'offre de produits et services répondant à une charte éthique. Actuellement 223 entreprises sont présentées au sein de cette vitrine mutualisée :

⁶⁸ La Région Ile-de-France ; le département du Val-de-Marne ; la Communauté d'agglomération Plaine Commune ; la ville d'Aubervilliers ; les départements de Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise, de Seine-Saint-Denis ; la ville de Paris et l'agence des Espaces Verts sont les membres fondateurs du GIP Maximilien en 2008.

⁶⁹ Les signataires sont la Société du Grand Paris, la SNCF Réseau Île-de-France et la RATP, conformément aux décisions du Comité interministériel Grand Paris du 14 avril 2015.

⁷⁰ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

⁷¹ Directrice de la plateforme La BOSS, audition du 27 juin 2017 devant la DPEPP.

- 24 % sont des structures d'insertion par l'activité économique ;
- 44 % sont des ESAT ou entreprises adaptées ;
- 32 % sont des sociétés ayant un engagement socialement responsable en raison de leur gouvernance démocratique, de leur activité lucrative limitée ou de leurs engagements environnementaux.

Le référencement est donc ouvert aux entreprises hors statutaires de l'ESS en fonction des critères de la charte éthique, et géré par un comité d'éthique composé d'associations intervenant dans les champs du développement durable, du commerce équitable et de l'économie sociale et solidaire. Cette double approche proposant à la fois un catalogue répertoriant les produits et services disponibles, ainsi qu'un annuaire géo-localisé des fournisseur.euse.s et prestataires est également portée par des plateformes similaires dans différentes zones du territoire : plateformes *Zig et Zag* en Alsace, *Pro.conso Solidaires* en Rhône-Alpes, etc.

Dans le domaine alimentaire, le *vade-mecum Encourager l'approvisionnement local* édité par l'AMF, l'ADF et l'ARF mentionne l'existence de plusieurs plateformes à l'échelle territoriale :

- *Agrilocal* qui a été mis en place par certains départements et qui apporte une information instantanée avec fiche d'identité de fournisseur.euse.s et assurance de traçabilité, tout en offrant la possibilité aux collectivités de publier en ligne leurs avis de publicité, et de répondre aux consultations ;
- *Repasbio.org* qui comprend une vingtaine de plateformes départementales ou régionales de distribution de producteur.rice.s bio et opérateur.rice.s locaux.ales pour des restaurants collectifs ;
- *Mes produits en ligne*, plateforme qui s'est développée à l'initiative des chambres d'agriculture pour une mise en relation entre les producteur.rice.s et transformateur.rice.s avec les acheteur.euse.s de la restauration collective.

III - DES PISTES DE PROGRÈS IDENTIFIÉES

Les pistes identifiées par le CESE pour faire de la commande publique un levier d'action prépondérant en faveur du développement durable sont de deux ordres. Il s'agit principalement d'exploiter et d'optimiser l'ensemble des possibilités ouvertes à partir de 2015, à l'issue des réformes européenne et française. Dans un second temps, une réflexion est portée sur les évolutions juridiques qui seraient de nature à lever certaines limites identifiées.

A. Mettre réellement en œuvre les possibilités ouvertes par la réforme de 2015

Le nouveau droit de la commande publique offre de réelles possibilités qu'il convient d'utiliser au mieux pour faire de l'achat public, un véritable acte économique responsable, moteur de croissance.

Le CESE estime qu'il convient de faire converger les moyens existants afin d'orienter davantage la commande publique vers les PME à valeurs ajoutées pour nos territoires. Il s'agit ainsi d'optimiser les leviers que représentent les clauses sociales et environnementales, les critères d'innovation et de RSE, l'allotissement, ainsi que les schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER).

La mise en œuvre de ces possibilités encore récentes, requiert à la fois une volonté politique et un changement significatif des pratiques d'achat. Il convient donc d'accompagner les acheteur.euse.s afin qu'il.elle.s puissent les appréhender sans crainte.

1. Accélérer les formations et les échanges de pratiques vertueuses entre acheteur.euse.s

Différents exemples de stratégie et de structuration peuvent être mis en avant pour réaliser de façon circonstanciée, une politique d'achat durable. Ces exemples nationaux interministériels (DAE) ou ministériel (ministère des armées), de certains territoires ou agglomérations (Paris, Nantes Métropole et les villes de Nantes et Lyon, La Réunion, etc.), ainsi que toutes les initiatives repérées au sein des réseaux d'acheteur.euse.s public.que.s, doivent être partagés et mutualisés.

Compte tenu des disparités constatées entre les échelons nationaux et locaux, il apparaît urgent de déployer un dispositif et des modules harmonisés de formation à destination des acheteur.euse.s des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers. Cette professionnalisation de la fonction achat doit permettre de maîtriser l'ensemble des outils juridiques au service de la politique vertueuse retenue, de lever les craintes de contentieux et d'améliorer ainsi globalement l'efficacité de la dépense publique. Dans ce cadre, le travail d'harmonisation des formations qui semble être engagé par l'Institut de formation pour l'environnement (IFORE), l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) doit être soutenu pour aboutir au plus vite à un déploiement opérationnel. Au-delà des dispositions juridiques, cette professionnalisation doit permettre de renforcer la culture économique des acheteur.euse.s pour acquérir une meilleure connaissance et approche des entreprises dans toute leur diversité.

Au même titre que la formation, notre assemblée estime nécessaire de soutenir l'animation des réseaux d'acheteur.euse.s et de renforcer la coordination entre eux afin de partager les solutions innovantes et les exemples de « bonnes pratiques ».

A ce titre, le CGDD en tant que porteur du PNAAPD, a un rôle clé à jouer pour organiser une coordination de qualité au niveau national avec, par exemple, un.e coordinateur.rice et un comité de pilotage réunissant des référent.e.s issu.e.s des réseaux d'acheteur.euse.s territoriaux.ales et nationaux.ales reconnu.e.s comme des expert.e.s de l'achat responsable. Les régions pourraient, quant à elles, soutenir la structuration et l'animation de leurs réseaux d'acheteur.euse.s de leurs collectivités et établissements publics afin d'accélérer les échanges d'expériences et consolider les ressources mutualisées (veille juridique et technique, conférences, journées techniques, rencontres avec les acteur.rice.s économiques par territoire et/ou type d'activités). Cette mutualisation de compétences à l'échelle locale ou régionale permettrait aux collectivités territoriales ne disposant pas des moyens internes pour spécialiser leurs acheteur.euse.s, de structurer néanmoins des pratiques responsables et innovantes.

Ces démarches de professionnalisation (formation et échanges de pratiques) doivent par ailleurs, permettre de reconnaître et valoriser les acteur.rice.s de la fonction achat, en faisant évoluer leur fonction administrative vers une mission plus stratégique.

2. Développer la pratique du sourçage (ou sourcing)

Véritable novation de la réforme, le sourçage (ou sourcing) permet aux acheteur.euse.s et aux opérateur.rice.s économiques de se rencontrer pour mieux se connaître avant l'établissement des appels d'offres. Il permet ainsi de travailler en amont tout en appliquant ensuite les règles de mise en concurrence, ce qui écarte tous risques de favoritisme ou de rupture d'égalité entre les soumissionnaires. A cette fin, notre assemblée soutient que les parties prenantes pourraient être davantage sensibilisées et conseillées sur les enjeux propres à la protection de la propriété intellectuelle, la garantie de la confidentialité commerciale et l'égalité de traitement entre les soumissionnaires.

C'est donc un outil clé qui autorise un repérage des entreprises pouvant répondre aux enjeux et critères attendus par la collectivité publique, que ce soit en matière d'innovation, d'approvisionnement local, de pratiques environnementales et/ou sociales vertueuses ; ou qui favorise un meilleur dialogue avec les acteur.rice.s de l'insertion ou de l'économie sociale et solidaire.

Les acheteur.euse.s peuvent ensuite mieux calibrer - par l'allotissement - et rédiger - par des clauses pragmatiques adaptées - leurs appels d'offres au regard des possibilités de réponse des acteur.rice.s repéré.e.s notamment les TPE/PME, et éviter ainsi les appels d'offres infructueux.

Un exemple de « bonnes pratiques » en matière de sourçage dans le domaine alimentaire (détaillé dans l'encadré 2) peut tout à fait se décliner dans des marchés de travaux simples, de fournitures industrielles ou de services.

Encadré 2 : Vade-mecum pour Encourager l'approvisionnement local

Le *vade-mecum Encourager l'approvisionnement local* édité par les associations représentatives des trois niveaux de collectivités territoriales⁷², décrit parfaitement le processus d'un achat public orienté vers le soutien à des filières agricoles locales de qualité, grâce au sourcing en amont :

- La première étape consiste à définir précisément les besoins de la collectivité et analyser l'offre locale :
 - connaissance du bassin de production (taille des exploitations, chaîne de production / transformation / distribution, capacité de production, de livraison, de sécurité des approvisionnements) ;
 - caractéristiques techniques des produits disponibles (modes de production, d'élevage, de fabrication, éventuelle certification) ;
 - détermination des besoins au regard de l'offre agricole identifiée en tenant compte des impacts environnementaux, économiques et sociaux répondant aux besoins spécifiques de la collectivité ;
 - calcul de l'évaluation des besoins et fixation du ou des seuil(s) de passation du marché.
- La deuxième étape comprend la rédaction adéquate des documents de la consultation en utilisant les différents mécanismes de la réglementation :
 - un allotissement calibré par famille de produits et spécificités relatives aux caractéristiques des produits ;
 - une rédaction du cahier des charges adapté à la capacité administrative des fournisseur.euse.s avec des spécifications techniques portant sur les caractéristiques et le niveau de qualité des produits, les services annexes pouvant être demandés (par exemple actions ponctuelles de sensibilisation sur les qualités nutritionnelles et les modes de production), et les conditions d'exécution susceptible de faciliter l'accès des fournisseur.euse.s de proximité (par exemple conditionnement, modalités de transport et de livraison, critères de développement durable) ;
 - un choix des critères de jugement des offres, parmi la liste des critères pouvant être mis en œuvre afin de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse : critère lié à la qualité du produit (fraîcheur, qualité gustative), critères jugeant la qualité des conditions d'exécution (délais de livraison et de réapprovisionnement, gestion des produits manquants ou non conformes, conditions de livraison, animations ou visites pédagogiques, etc.), critère relatif à la performance en matière d'environnement (éco label, mode de production économe en intrants, gestion des déchets et des emballages par le.la fournisseur.euse, etc.).

⁷² Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France, 1er juin 2016.

En amont des procédures d'achat, le CESE confirme toute l'utilité du sourçage pour un dialogue structuré entre les opérateur.rice.s économiques et les pouvoirs adjudicateurs et incite les différentes parties prenantes à l'utiliser davantage pour concilier les exigences techniques, les performances durables et le respect de l'égalité de traitement entre les soumissionnaires. L'accompagnement des acheteur.euse.s par la formation et les échanges d'expériences, telles que proposées précédemment, est à encourager en ce sens.

Les objectifs de développement durable assignés à la commande publique sont à l'origine de sa nouvelle architecture juridique consacrant notamment l'intégration de clauses sociales et environnementales. Si dans l'esprit du.de la législateur.rice, l'interprétation de ces clauses ne semble pas restrictive, dans la pratique la considération du lien avec l'objet du marché peut avoir pour conséquence d'en limiter leur potentiel.

Pour notre assemblée, il s'agit de se saisir pleinement de l'apport de la réforme qui permet de tenir compte des « conditions d'exécution des marchés publics » tant au stade de la préparation que de la passation des marchés, tel que cela a été précisé et sécurisé par l'article 38⁷³ de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

3. Examiner pleinement les critères d'attribution et les conditions d'exécution des marchés

Elargir la notion de clauses sociales

L'insertion des personnes éloignées de l'emploi par l'activité économique occupe une place significative dans les clauses sociales. Cette politique d'insertion doit perdurer en étant cependant vigilant à ne pas en rester à un aspect uniquement volumétrique (respect d'un certain volume d'heures exigées par les clauses du marché), mais bien pour privilégier une approche plus qualitative avec de véritables parcours d'insertion menant à l'emploi. La prise en compte de personnes en insertion dans une entreprise sur un ensemble de marchés publics serait de nature à mesurer plus justement les pratiques d'insertion. De même, l'insertion et l'emploi des personnes en situation de handicap doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Au-delà des clauses d'insertion, l'achat socialement responsable doit prendre en considération l'ensemble des facteurs sociaux qui apparaissent comme structurants pour améliorer l'employabilité des personnes et la pérennité des emplois. Le Conseil estime que pourraient être pris en considération en tant que clause sociale :

- **l'apprentissage en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes**, en distinguant positivement les opérateur.rice.s ayant un taux significatif d'apprenti.e.s dans leur effectif, y compris les contrats d'apprentissage en cours ;
- **les dynamiques de formation continue** particulièrement soutenues pouvant s'évaluer sur la base du pourcentage de la masse salariale consacré à la formation professionnelle ;

⁷³ Le contenu intégral de l'article 38 figure en annexe 8.

- les opérations visant à **améliorer et garantir sur le long terme, l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations** ;
- les modes de gouvernance et d'organisation démontrant **un ancrage territorial des emplois et des activités**.

En effet, évaluer l'impact sur l'emploi local, l'apport de pouvoir d'achat et les autres impacts économiques à l'échelle du territoire, sont autant de critères pertinents pour apprécier le la « mieux disant.e » d'une offre et son lien à l'objet du marché.

Le PNAAPD définit l'achat public responsable comme étant celui qui d'un point de vue social intègre notamment « la protection ou la mise en valeur du progrès social, et prend en compte l'ensemble des parties prenantes concernées par l'achat ». **Pour le CESE, une définition de la notion d'achat socialement responsable pourrait être utilement précisée afin de prendre en considération toutes les actions précédemment décrites. Cette définition élargie des clauses sociales pourrait être élaborée par le comité national stratégique de la clause sociale⁷⁴, en concertation avec les acteur.rice.s économiques.**

Mieux mesurer l'impact global en matière environnementale

L'analyse du cycle de vie d'un produit ou d'un service consiste à intégrer les impacts économiques, sociaux et environnementaux de la naissance du produit (= la fabrication) à sa fin de vie (= la mise au rebut), ce qui comprend notamment l'extraction et la transformation des matières premières, la fabrication, la distribution, l'utilisation, la réutilisation, la maintenance, le recyclage et en dernier lieu, son élimination finale ou son réemploi ou sa revalorisation matière⁷⁵.

La gestion et la valorisation des déchets ainsi que la prise en compte du niveau de consommation énergétique sont donc des clauses que l'on retrouve désormais plus fréquemment dans les conditions d'exécution des marchés. Mais là encore, il conviendrait d'aller plus loin avec une analyse de la notion de coût global sur l'ensemble du cycle de vie.

Le prix d'acquisition ne représente, en effet, qu'une partie infime du coût d'un produit ou d'un ouvrage. Si les coûts importants générés par les phases d'utilisation (consommation d'énergie ou de consommables), de maintenance (entretien et réparations), de gestion en fin de vie (durée de vie du produit et coût de gestion de ses déchets) ne sont pas pris en compte, il sera difficile pour l'acheteur.euse d'effectuer un achat réellement vertueux sur le plan environnemental. Le CESE confirme que la prise en compte du cycle de vie est un facteur important de la performance globale. L'objectif est de parvenir à monétariser les

⁷⁴ Le 30 juin 2017, ce comité a été mis en place ; il est piloté par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et réunit les principaux.ales acteur.rice.s concerné.e.s dont l'Alliance villes emploi (AVE), la DAE, la DAJ, etc. Trois groupes de travail ont été mis en place pour organiser la mission de facilitateur.rice de la clause sociale ; le pilotage et la gouvernance de la politique publique des clauses sociales ; la politique de formation et de communication sur les clauses sociales.

⁷⁵ Cette définition de la notion de cycle de vie est fournie par le Secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense dans le cadre de leur stratégie 2017-2020 pour les achats durables.

impacts et les externalités environnementales de l'achat d'un produit, d'une prestation ou de travaux, durant toutes les étapes du cycle de vie.

Au même titre qu'il existe depuis 2009 une grille qui tient compte de l'externalité négative du coût de pollution pour les parcs automobiles en achats publics, **notre assemblée estime qu'il convient d'élaborer sur différents segments d'achat, des éléments d'évaluation et de comparaison de coût global. Ce travail conséquent nécessite une mobilisation des pouvoirs publics et des fédérations professionnelles pour avancer concrètement sur les différents secteurs professionnels afin de prendre en compte les coûts induits des externalités négatives, et des externalités positives, y compris la création de valeurs ajoutées.**

Cette démarche doit cependant s'exercer dans un cadre réaliste pour les produits aussi complexes que la conception et la construction d'un bâtiment, afin de ne pas générer une somme d'exigences disproportionnées par rapport à la fonctionnalité du bien, qui doit être recherchée en premier lieu. A ce titre, le Conseil invite les pouvoirs adjudicateurs à mieux prendre en considération la pérennité du bien et en particulier les coûts liés à son entretien et/ou ses réparations. Pour ce faire, mener à bien une évaluation *ex ante* lors de l'élaboration du cahier des clauses techniques particulières du marché permettrait de mieux anticiper et programmer les coûts induits pour garantir à long terme, la fonctionnalité et la pérennité de l'ouvrage.

Prendre en compte des démarches RSE de façon plus globale

La RSE peut être un levier significatif de transformation sociale et sociétale sur plusieurs axes : transition écologique et énergétique ; comportement social et environnemental ; finance responsable et transparence en matière fiscale. A ce titre, dans son avis du 13 décembre 2016 sur *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, le CESE avait recommandé « qu'une réflexion soit menée pour que dans le cadre du choix des attributaires de marchés publics et dans l'établissement de relations avec des partenaires financiers et bancaires de l'Etat et des collectivités locales, un critère de respect des obligations fiscales soit ajouté. Lorsque l'activité de l'entreprise considérée s'étend à l'étranger, celui-ci pourrait impliquer une information sur le chiffre d'affaires et les modalités d'exercice qui y sont réalisés ainsi que sur le montant d'impôt correspondant payé ».

Pourtant, les démarches RSE des opérateur.rice.s économiques ne sont pas, à ce stade, considérées comme un critère d'attribution, ces démarches pouvant apparaître, en raison de leur approche globale, comme étant trop éloignées de l'objet du marché.

Considérant que le décret du 25 mars 2016 permet aux acheteur.euse.s de tenir compte de labels dans des spécifications techniques, critères ou conditions d'attribution et qu'il existe des labels RSE comprenant des critères objectifs et mesurables, **le CESE encourage la prise en compte de ces labellisations RSE ou de référentiels professionnels au cours de l'appréciation des offres puisqu'il s'agit bien de « conditions de production et de commercialisation ».**

Intégrer la RSE aux dispositions contractuelles liées à l'objet du marché, permettrait également aux pouvoirs adjudicateurs d'avoir une vision globale sur les engagements des entreprises sur la durée, et pas uniquement au moment de la réponse aux appels d'offres.

Faciliter l'accès des TPE/PME

L'accès des TPE/PME (y compris celles de l'économie sociale et solidaire) à la commande publique reste un enjeu général partagé par la majorité des acteurs. Un certain nombre de pratiques doivent être systématisées pour créer un contexte et des conditions favorables :

- **écarter les offres anormalement basses** ainsi que les offres manifestement « sur-performantes » au regard du besoin ;
- **éviter la massification des achats** en privilégiant des réponses au plus près du besoin ;
- **généraliser l'allotissement** ;
- **soutenir le développement des Groupements Momentanés d'Entreprises**, et faire évoluer les règles de solidarité ;
- **généraliser le dispositif Marché Public Simplifié (MPS)⁷⁶** ;
- **adapter les critères d'attribution** de façon réaliste à la taille et au métier des soumissionnaires potentiels ;
- **faciliter l'accès aux différentes consultations** par une publication de l'ensemble des marchés (de tous les acheteurs publics) sur une plateforme par région ;
- **améliorer les conditions de paiement** : délai de facturation et avances permettant de dégager la trésorerie nécessaire à l'exécution de la prestation.

4. Cadrer certains objectifs des SPASER

Les schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) sont le fruit de deux lois successives qui introduisent dans l'ordre juridique de la commande publique : la dimension inclusive liée à l'ESS et la transition écologique au service de la croissance verte. Au-delà de la nécessaire adoption par le plus grand nombre de collectivités concernées, un cadrage plus précis des schémas serait de nature, selon notre assemblée, à donner une véritable ambition au processus et permettre un réel impact économique, social et environnemental de la commande publique.

Ces schémas qui permettent de présenter une vision transversale et prospective de la politique mise en place pour développer les achats responsables, devraient en effet intégrer plus systématiquement un certain nombre de dispositions et objectifs qui faciliteraient la mesure de leurs impacts sur la durée.

⁷⁶ Dans le cadre du dispositif « Dites-le nous une fois », le service MPS permet à une entreprise de répondre à un marché public avec son seul numéro SIRET.

Pour le CESE, l'efficacité de ces SPASER devrait s'articuler autour des finalités suivantes:

- **un objectif en volume et montant de marchés orientés vers les TPE/PME**, notamment local par grand type d'achat (travaux, fournitures, services, etc.) ;
- **un objectif en volume et montant de marchés orientés vers les structures de l'économie sociale et solidaire** (dans le cadre et en dehors des marchés réservés) ;
- **une évaluation du déploiement** des pratiques de sourçage ;
- **un suivi du pourcentage des clauses sociales et environnementales mises en œuvre** ;
- **une réelle prise en compte des critères « hors prix » et leur pondération** ;
- **une sensibilisation et implication des parties prenantes à la définition et réalisation des objectifs** (salarié.e.s et agent.e.s des collectivités et des établissements publics territoriaux, usager.ère.s et bénéficiaires, etc.).

5. Mobiliser les associations professionnelles

Si les acteur.rice.s public.que.s sont bien évidemment au cœur de l'évolution des pratiques telles qu'elles ont été identifiées précédemment, l'atteinte des objectifs passe également par une mobilisation des acteur.rice.s économiques et de leurs associations professionnelles.

Le CESE invite ces dernières à :

- **acculturer leurs adhérent.e.s** aux processus et enjeux de la commande publique ;
- **accompagner leurs adhérent.e.s** vers des démarches de certification / qualification / labellisation répondant aux enjeux du développement durable et de la RSE ;
- **informer les acheteur.euse.s** des évolutions relatives aux différents métiers en terme d'innovations, de normes, références, etc. ;
- **faciliter la structuration de groupements de TPE/PME** leur permettant de répondre de façon groupée aux appels d'offres.

6. Mettre en place de véritables outils de mesure et de progrès

Si le recensement économique des achats publics est imposé par l'Union européenne depuis 2004, les données actuellement disponibles sont, à ce stade, encore trop partielles pour mesurer non seulement le poids global de la commande publique et son évolution suivie dans le temps, mais également les progrès en matière d'achat responsable au regard des objectifs fixés par le PNAAPD.

Différentes sources et données, peu concordantes entre elles, sont en effet citées lorsque la commande publique est évoquée (ministère de l'économie, OEAP devenu OECP, observatoire CDC-AdCF, Eurostat, etc). **Il conviendrait donc en premier lieu d'améliorer la compréhension et les concordances entre ces différents périmètres afin de disposer de façon partagée, de données macroéconomiques de la commande publique en général ainsi que de leurs évolutions annuelles.** Ce recensement devrait logiquement porter sur l'ensemble des marchés publics de plus de 25 000 €, y compris ceux pour lesquels l'ordonnance du 23 juillet 2015 ne s'applique pas, conformément aux dispositions de ses articles 14 à 20.

Comme pour toute démarche de progrès, **le CESE réaffirme l'importance de disposer de données annuelles complètes pour assurer un suivi plus fin des pratiques de chaque catégorie d'acheteur.euse.s public.que.s, apprécier l'évolution annuelle des clauses sociales et environnementales insérées dans la commande publique, analyser les éléments conjoncturels et factuels qui influencent les pratiques vertueuses.**

Alors que l'allotissement tend à devenir le principe, il est actuellement impossible d'apprécier si cette mesure s'applique vraiment et si elle favorise l'accès direct des TPE et PME à la commande publique et pas seulement par la voie de la sous-traitance. Une interrogation semblable concerne les marchés orientés vers les acteur.rice.s de l'ESS. L'absence de données régulièrement mises à jour ne permet pas, à ce stade, d'apprécier l'effectivité des mesures clés de la réforme de 2015.

Notre assemblée a bien pris en compte que les procédures de recensement économique des achats publics sont en pleine mutation dans la mesure où la transmission dématérialisée des données sera généralisée pour chaque catégorie d'acheteur.euse.s, à compter du 1er janvier 2018. La mise en place de cette nouvelle procédure facilitée par la parution, le 1er novembre 2017, d'un guide du recensement des achats publics, apparaît dès lors indispensable au recensement des données. Le CESE espère qu'avec la généralisation progressive des transmissions dématérialisées via l'application REAP (Recensement Economique de l'Achat Public), l'OECP sera en mesure de fournir des analyses annuelles sur la commande publique responsable à l'échelle locale et nationale.

Le même besoin de recensement s'exprime en direction des SPASER : il est indispensable de disposer de données actualisées relatives au nombre de schémas qui sont adoptés chaque année par catégorie d'acheteur.euse.s, en distinguant ceux.elles qui en ont l'obligation (en raison d'un volume d'achat annuel supérieur à 100 millions d'euros) et ceux.elles qui le font sur la base du volontariat. De plus, un suivi régulier de leur mise en œuvre serait intéressant afin d'identifier les axes privilégiés et les difficultés éventuelles rencontrées sur le terrain, et de mesurer l'impact de ces schémas pour favoriser les pratiques vertueuses en matière d'achat durable.

Les collectivités territoriales pourraient également être incitées à publier un « reporting » annuel qui permettrait à leurs administré.e.s et parties prenantes d'être informé.e.s sur le caractère responsable et la performance des achats réalisés selon un certain nombre de critères. **Une obligation de contrôle des pratiques effectives par les**

fournisseur.euse.s et prestataires, conformément aux critères et engagements pris lors de l'attribution du marché pourrait dans ce cadre être prévue et valorisée.

Enfin, les décideur.euse.s européen.ne.s et nationaux.ales devraient disposer de comparaisons européennes établies à partir des rapports de l'Union européenne leur permettant d'évaluer l'impact des réglementations et de les faire évoluer.

B. RÉVISER A TERME CERTAINS PRINCIPES POUR PRODUIRE DES EFFETS PLUS STRUCTURANTS

La très grande majorité des axes de progrès portant sur une meilleure utilisation des dispositifs existants, notre assemblée n'a identifié que très peu d'évolution nécessaire en matière juridique.

1. Au niveau français

Les groupements momentanés d'entreprises (GME) permettent aux TPE/PME d'accéder à des marchés de tailles auxquelles elles n'auraient pas pu répondre ou accéder seules. Il existe dans ce cas une solidarité portée, soit au niveau du.de la mandataire pour un GME dit « conjoint », soit au niveau du.de la mandataire et des membres sur une période de dix ans pour un GME dit « solidaire ». Les acheteur.euse.s ont tendance à privilégier cette dernière formule. Cela représente un risque important qui freine souvent la constitution de tels groupements.

Au cours des auditions et entretiens menés dans le cadre de cette étude, un certain nombre de difficultés liées au partage des responsabilités dans le cadre d'un GME solidaire sont clairement apparues. Ces difficultés constituent donc un frein à la constitution des groupements, si bien que notre assemblée estime que la durée de solidarité, actuellement fixée à dix ans, devrait pouvoir, lorsqu'elle apparaît nécessaire, être modulée en fonction de l'objet du marché et des prestations à réaliser.

2. Au niveau européen

En premier lieu, la reconnaissance de certaines propriétés et qualités devrait pouvoir s'exercer au-delà des labels par la possibilité de mentionner et d'exiger l'origine des produits, conformément aux règles relatives à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques (AOP et IGP)⁷⁷. Cela serait de nature à faciliter les achats de proximité et l'approvisionnement local, tout au long de la chaîne de fourniture.

A moyen-long termes, il conviendra de réinterroger certains principes et notamment celui de l'ouverture sans contrepartie de notre marché européen.

Les principes de libre accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidat.e.s sont consacrés par plusieurs traités internationaux. L'Accord sur les Marchés Publics conclu en 1994 dans le cadre de l'OMC pose, en effet, le principe de réciprocité que toutes les parties prenantes à l'accord sont tenues d'accorder aux produits et services de toute autre partie à l'accord, et à ses fournisseur.euse.s, un traitement « qui ne serait pas moins favorable » à celui qu'elles accordent à leurs produits, services et fournisseur.euse.s nationaux.ales.

Certains Etats ont cependant obtenu des dérogations et instauré des quotas, comme les Etats-Unis, le Canada ou la Corée du Sud. Ce n'est pas le cas au niveau de l'Union européenne (UE), ce qui rend juridiquement impossible de telles dérogations pour la France car cela nécessiterait l'accord de la totalité des autres Etats membres de l'UE et certainement également, une modification constitutionnelle.

A l'instar de la politique américaine, un « *Small Business Act* » européen a été adopté en 2008. Il fixe des objectifs génériques d'accès accru des PME à la commande publique mais ne prévoit pas de traitement privilégié de celles-ci.

Le CESE invite les dirigeant.e.s politiques français.e.s à porter au niveau européen, un objectif de négociation de dérogations similaires au bénéfice des PME européennes et nationales. Le but serait ainsi d'obtenir enfin un véritable levier permettant d'orienter massivement la commande publique vers les TPE/PME d'un territoire européen.

⁷⁷ Le règlement (CE) n°510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 organise un système d'enregistrement communautaire des dénominations AOP (appellation d'origine protégée) et IGP (indication géographique protégée) qui leur assure une protection juridique de l'Union européenne.

Conclusion

Le nouveau cadre juridique de la commande publique permet de faire de l'achat public un véritable acte économique responsable, moteur de croissance durable. Malheureusement, ce potentiel est aujourd'hui insuffisamment exploité.

Le Plan National d'Action pour l'Achat Public Durable fixe des objectifs à l'horizon 2020 mais pour les atteindre, il faudrait un changement plus rapide et d'envergure des pratiques des différents acheteurs.

L'animation des réseaux d'acheteurs des collectivités territoriales, en s'appuyant sur les bonnes pratiques repérées, permettrait de mieux partager les initiatives vertueuses et de former aux possibilités du nouveau cadre juridique.

La mise en relation entre l'offre et la demande grandement facilitée par le sourcing, l'utilisation des clauses sociales et environnementales, l'inscription d'objectifs plus larges dans les SPASER devraient davantage traduire des choix conciliant à la fois enjeu économique et social du territoire, exigences techniques et performances environnementales. De même, il conviendrait notamment de revoir le spectre aujourd'hui trop restreint des clauses sociales et de disposer d'éléments d'évaluation de coût global. En outre, intégrer la prise en compte de labellisations RSE ou de référentiels professionnels permettrait d'obtenir une vision globale sur les engagements des entreprises sur la durée et pas uniquement au moment de la réponse aux appels d'offres.

Si l'un des objectifs de la réforme était de faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique, les pratiques et conditions favorables pour ce faire sont encore insuffisamment répandues. De nombreux progrès peuvent encore être réalisés dans le cadre actuel, même s'il convient de réinterroger à moyen terme, le principe de l'ouverture sans contrepartie de notre marché européen.

Enfin, comme pour tout plan d'action, il apparaît indispensable de disposer de véritables outils de mesure et de progrès partagés : recensement annuel complet des clauses sociales et environnementales, des SPASER, des marchés attribués en fonction de la taille des entreprises et aux structures de l'ESS, etc., afin d'apprécier l'effectivité des mesures et objectifs.

N°1 COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION À LA PROSPECTIVE ET À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

✓ **Président** : Michèle NATHAN

✓ **Vice-présidents** : Michel BADRE et Bertrand COLY

Agriculture

✓ Daniel ROGUET

✓ Marianne DUTOIT

Artisanat

✓ Joël FOURNY

Associations

✓ Marie TRELLU-KANE

✓ Jean-François SERRES

CFDT

✓ Michèle NATHAN

✓ Philippe MUSSOT

CFE-CGC

✓ Jean-Claude DELAGE

CFTC

✓ Joseph THOUVENEL

CGT

✓ Benoît GARCIA

✓ Isabelle ROBERT

CGT-FO

✓ Eric PERES

✓ Hélène FAUVEL

Coopération

✓ Patricia LEXCELLENT

Entreprises

✓ Frédéric GRIVOT

✓ Anne-Marie COUDERC

Environnement et nature

✓ Michel BADRE

✓ Hervé LE BOULER

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

✓ Bertrand COLY

✓ Julien BLANCHET

Outre-mer

✓ Christian VERNAUDON

✓ Dominique RIVIERE

Personnalités qualifiées

✓ Gérard ASCHIERI

✓ Jean-Louis CABRESPINES

✓ Cécile CLAVEIROLE

✓ Jacques PASQUIER

UNAF

✓ Alain FERETTI

✓ Dominique ALLAUME-BOBE

N° 2 RÉSULTAT DES VOTES PAR GROUPE EN RÉUNION DE DÉLÉGATION, LE 23 JANVIER 2018

| Groupe | Nom | Pour |
|--|---------------------------|------|
| Associations | Mme Marie TRELLU-KANE | X |
| CFDT | Mme Michèle NATHAN | X |
| | M. Philippe MUSSOT | |
| CGT | M. Benoît GARCIA | X |
| CGT-FO | Mme Hélène FAUVEL | X |
| Coopération | Mme Patricia LEXCELLENT | X |
| Entreprises | M. Frédéric GRIVOT | X |
| Environnement et nature | M. Michel BADRE | X |
| | M. Hervé LE BOULER | |
| Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse | M. Bertrand COLY | X |
| Personnalités qualifiées | M. Gérard ASCHIERI | X |
| | M. Jean-Louis CABRESPINES | |
| | MME Cécile CLAVEIROLE | |
| UNAF | M. Alain FERETTI | X |

L'étude a été adoptée par 10 voix, représentant 10 groupes sur 15 au sein de la délégation.

N° 3 LISTE DES PERSONNALITÉS REÇUES EN AUDITION DEVANT LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION ET RENCONTRÉES EN ENTRETIEN PAR LA RAPPORTEURE.

Pour son information, la délégation a entendu les personnes dont les noms suivent :

- ✓ **M. Benoît Dingremont,**
Sous-directeur du droit de la commande publique à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers
- ✓ **M. Olivier Dupuis,**
Secrétaire général de la Fédération des entreprises d'insertion (FEI)
- ✓ **M. Michel André,**
Président de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)
- ✓ **Mme Rachel Blumel,**
Directrice du département Chaîne alimentaire durable à Coop de France agroalimentaire
- ✓ **M. Hugues Pouzin,**
Directeur général de la Confédération du commerce de gros et international (CGI)
- ✓ **Mme Laurence Monnoyer-Smith,**
Commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable (CGDD)
- ✓ **Mme Malika Kessous,**
Responsable du pôle Achats responsables de la Direction des Achats de l'Etat (DAE)
- ✓ **M. Marc Thiercelin,**
Directeur de la qualité, de l'emploi local et des politiques publiques à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)
- ✓ **M. Jean Bouverot,**
Chef de la mission des achats au ministère des armées
- ✓ **Mme Antoinette Guhl,**
Adjointe à la maire de Paris en charge de l'économie sociale et solidaire et de l'économie circulaire
- ✓ **Mme Emmanuelle Fournil,**
Directrice de la plateforme La BOSS
- ✓ **M. Gérard Bruneau,**
Ancien secrétaire général de l'observatoire des achats responsables (ObsAR)
- ✓ **M. Philippe Jahshan,**
Président du Mouvement associatif

Annexes

- ✓ **M. Frédéric Bazille,**
Chef de projets achats responsables à l'Association pour l'environnement de la sécurité en Aquitaine (APESA)
- ✓ **M. Alain Chouguiat,**
Directeur du pôle économique de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)
- ✓ **Mme Claire Broussart,**
Directrice des Ressources Humaines et administratrice de l'Union technique du bâtiment (UTB)
- ✓ **Mme Colette Bellet,**
Présidente Directrice Générale de l'Animation et développement des relations école-profession (ADREP)
- ✓ **M. Bernard Fautrez,**
Consultant et directeur artistique de l'agence de communication Résonnance
- ✓ **M. Guillaume de Bodard,**
Président de la commission de l'environnement et du développement durable à la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
- ✓ **M. Pierre Dumaz,**
Directeur au Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- ✓ **Mme Catherine Deraï,**
Cheffe du service des marchés au Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- ✓ **Mme Myriam Alleaume,**
Membre du syndicat CFDT Interco Services Publics Parisiens
- ✓ **M. Philippe Gruat,**
Président de la Fédération de l'industrie du Béton (FIB)
- ✓ **M. Philippe Jouanny,**
Président délégué de la Fédération des entreprises de propreté et services associés Ile-de-France (FEP)
- ✓ **M. Arnaud Salomon,**
Directeur de CKS Public
- ✓ **M. Gilbert Ramus,**
Architecte et membre de l'Union Nationale des Syndicats Français d'Architectes (UNSAF)
- ✓ **Mme Dominique Riquier-Sauvage,**
Conseillère au Conseil économique social, et environnemental (CESE).

La présidente, la rapporteure et les membres de la délégation remercient vivement l'ensemble de ces personnalités pour la richesse et leur précieuse contribution, ainsi que Mme Nathalie Tixier-Rebollo, experte auprès de la rapporteure.

N° 4 LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES FORMALISÉES

Les pouvoirs adjudicateurs peuvent utiliser la procédure concurrentielle avec négociation ou le dialogue compétitif dans un nombre de cas limités :

- lorsque le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles ;
- lorsque le besoin consiste en une solution innovante ;
- lorsque le marché public comporte des prestations de conception ;
- lorsque le pouvoir adjudicateur ne peut définir les spécifications techniques avec une précision suffisante ;
- lorsque l'appel d'offres n'a reçu que des offres irrégulières ou inacceptables au sens de l'article 59 du décret du 25 mars 2016.

L'appel d'offre, tel que prévu par les articles 66 à 70 du décret, est la procédure de droit commun par laquelle l'acheteur.euse choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidat.e.s. Il peut être ouvert à tout.e opérateur.rice économique intéressé.e ou restreint aux seul.e.s candidat.e.s sélectionné.e.s par l'acheteur.euse.

La procédure concurrentielle avec négociation (articles 71 à 73 du décret) permet au pouvoir adjudicateur de négocier les conditions du marché public avec un.e ou plusieurs opérateur.rice.s économiques autorisé.e.s à participer aux négociations.

Le dialogue compétitif, encadré par les articles 75 et 76 du décret, correspond à la procédure par laquelle l'acheteur.euse dialogue avec les candidat.e.s admis.e.s à participer à la procédure en vue de définir ou développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins.

Enfin, la procédure négociée avec mise en concurrence préalable est celle qui permet à l'entité adjudicatrice de négocier les conditions du marché public avec un.e ou plusieurs opérateur.rice.s économiques autorisé.e.s à participer aux négociations.

N° 5 TABLEAU DES MARCHÉS POUVANT ÊTRE RÉSERVÉS AUX ENTREPRISES DE L'ESS

Extrait JO 27 mars 2016

III. - Parmi les marchés publics de services sociaux et autres services spécifiques mentionnés ci-dessus, les marchés publics pouvant faire l'objet d'une réservation au bénéfice des entreprises de l'économie sociale et solidaire en vertu de l'article 37 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics sont les suivants :

| DÉSIGNATION | CODES CPV (2) |
|--|---|
| 1. Services sanitaires, sociaux et connexes | 79622000-0 [Services de mise à disposition de personnel d'aide à domicile] ; 79624000-4 et 79625000-1 [Services de mise à disposition de personnel infirmier et médical] ; De 85000000-9 à 85323000-9 [Services de santé et services sociaux] ; 98133000-4 [Services prestés par les organisations sociales]. |
| 2. Services administratifs, sociaux, éducatifs et culturels et soins de santé | 75121000-0 et 75122000-7 [Services administratifs de l'enseignement et de la santé] ; 80110000-8 [Services d'enseignement préscolaire] ; 80300000-7 [Services d'enseignement supérieur] ; 80420000-4 [Services d'enseignement par voie électronique] ; 80430000-7 [Services d'enseignement de niveau universitaire pour adultes] ; 80511000-9 [Services de formation du personnel] ; 80520000-5 [Installations de formation] ; 80590000-6 [Services d'aide pédagogique] ; 92500000-6 [Services de bibliothèques, archives, musées et autres services culturels] ; 926000000-7 [Services sportifs]. |
| 3. Autres services communautaires, sociaux et personnels, y compris services fournis par les syndicats, les organisations politiques, les associations de jeunes et autres services des organisations associatives | 98133110-8 [Services prestés par les associations de jeunes]. |

N° 6 LA NORME NF X50-135

La norme NF X50-135 se décline en deux parties :

- une première partie présente l'organisation interne et externe à mettre en place pour déployer le dispositif d'achats responsables selon l'AFNOR. Pour l'ObsAR, ce dispositif permet aux responsables achats d'exposer la nouvelle orientation stratégique à la direction générale et aux parties prenantes impliquées dans le processus achats. Cette partie définit ainsi les orientations à mettre en place concernant la gouvernance, le respect des droits de l'Homme, les conditions de travail, l'environnement, la loyauté des pratiques, les questions relatives aux consommateur.rice.s et le développement local ;
- une seconde partie propose des recommandations concrètes et des outils spécifiques pour chacune des étapes du processus achats. Fruits d'une réflexion entre expert.e.s, elle présente des conseils pratiques concernant la concurrence, les logiques du cycle de vie des produits et services ou encore les réflexes liés à l'élaboration d'un cahier des charges respectant la norme ISO 26000 (AFNOR).

N° 7 LES 9 PRINCIPES D'ACHATS RESPONSABLES DE LA NORME ISO 20400

- **La recevabilité** : il convient qu'une organisation soit redevable de ses propres impacts sur la société, l'économie et l'environnement, ainsi que de ce qui se passe dans ses chaînes d'approvisionnement, en tenant compte du cycle de vie des produits et services ;
- **La transparence** : il convient que l'organisation soit transparente dans ses décisions et activités d'achats ayant un impact sur la société, l'économie et l'environnement, et qu'elle encourage ses fournisseur.euse.s à faire également preuve de transparence ;
- **Le comportement éthique** : il convient que l'organisation se comporte de manière éthique et promeuve ce comportement dans toutes ses chaînes d'approvisionnement ;
- **Le respect des intérêts des parties prenantes** : il convient que l'organisation respecte, considère et réponde aux intérêts des parties prenantes sur lesquelles ses activités d'achats ont un impact ;
- **Le respect du principe de légalité et des normes internationales de comportement** : il convient que l'organisation respecte le principe de légalité, les normes internationales de comportement et les droits de l'Homme, et prenne conscience de toute violation de ces principes et normes dans ses chaînes d'approvisionnement. Il convient qu'elle incite activement ses fournisseur.euse.s à se conformer à ces règles et à évaluer et examiner la conformité lorsque la situation l'exige ;
- **Les solutions de transformation et innovantes** : il convient que l'organisation recherche des solutions et des processus nouveaux afin d'atteindre ses objectifs de responsabilité et qu'elle encourage les pratiques d'achat innovantes afin de favoriser les résultats plus responsables dans toute la chaîne d'approvisionnement, notamment en étant à l'écoute de ses fournisseur.euse.s ;
- **La focalisation sur les besoins** : il est recommandé à l'organisation d'examiner la demande, de n'acheter que ce qui est nécessaire et de rechercher en premier lieu, des alternatives responsables ;
- **L'intégration** : il convient que l'organisation s'assure que la responsabilité est intégrée dans toutes les pratiques d'achat existantes afin d'optimiser les résultats en matière de responsabilité ;
- **Le coût global** : il est recommandé à l'organisation de tenir compte non seulement du coût total encouru par l'organisation depuis son achat, mais aussi des coûts et des bénéfices pour la société, l'environnement et l'économie.

N° 8 ARTICLE 38 DE L'ORDONNANCE DU 23 JUILLET 2015

« I. - Les conditions d'exécution d'un marché public peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public.

Sont réputées liées à l'objet du marché public les conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en application du marché public, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation de ces travaux, fournitures ou services ou un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces travaux, fournitures ou services.

Pour l'application du présent I, le cycle de vie est l'ensemble des étapes successives ou interdépendantes, y compris la recherche et le développement à réaliser, la production, la commercialisation et ses conditions, le transport, l'utilisation et la maintenance, tout au long de la vie du produit ou de l'ouvrage ou de la fourniture d'un service, depuis l'acquisition des matières premières ou la production des ressources jusqu'à l'élimination, la remise en état et la fin du service ou de l'utilisation.

II. - Les acheteurs peuvent imposer, notamment dans les marchés publics de défense ou de sécurité, que les moyens utilisés pour exécuter tout ou partie d'un marché public, pour maintenir ou pour moderniser les produits acquis soient localisés sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne afin, notamment, de prendre en compte des considérations environnementales ou sociales ou d'assurer la sécurité des informations et des approvisionnements. »

N° 9 BIBLIOGRAPHIE

Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire, observatoire national de l'ESS – CNCRESS – Edition 2017.

Avis du CESE sur Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale - Antoine DULIN - 13 décembre 2016.

Avis du CESE sur Les travailleurs détachés – Jean Grosset et Bernard CIEUTAT - 22 septembre 2015.

Baromètre de la commande publique de la Caisse des Dépôts et de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) – 2016.

Guide - Changement climatique et commande publique – 2016.

Guide Buydis pour lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité dans le cadre de la commande publique – décembre 2014.

Guide d'un achat Made in France à l'attention des acheteurs publics – 13 novembre 2017 – Fédération indépendante du Made in France.

Guides et recommandations « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées » - octobre 2015 – Direction des affaires juridiques (DAJ) – Ministère des finances et des comptes publics.

Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics – Edition septembre 2014 - Direction des affaires juridiques (DAJ) – Ministère de l'économie, de l'industrie numérique.

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement - 2016.

Rapport des Nations Unies sur les achats publics durables - 2017.

Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur l'Evaluation de l'appui au développement des clauses sociales dans les marchés - mai 2016.

Rapport du Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes (HCE) relatif à la lutte contre les stéréotypes de sexe - octobre 2014.

Rapport CGDD, juin 2014, Plan national d'action pour les achats publics durables 2014-2020.

Rapport d'information du Sénat « Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME » - 14 octobre 2015.

Recueil des Fondamentaux de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi – groupe de travail institutionnel et pluridisciplinaire composé de la direction des achats de l'Etat (DAE), l'ObsAR, le MEDEF, etc. - décembre 2016.

Schéma parisien de la commande publique responsable – Mairie de Paris.

Schéma régional de la promotion des achats responsables Région Ile-de-France, 10 juillet 2015.

2016 Nouvelle réglementation de l'achat public – Regards croisés MINDEF – MEDEF.

N°10 TABLE DES SIGLES

| | |
|---------|--|
| ADCF | Assemblée des communautés de France |
| ADEME | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie |
| ADF | Association des départements de France |
| ADP | Aéroports de Paris |
| ADREP | Animation et développement des relations école-profession |
| AFNOR | Association française de normalisation |
| AMF | Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité |
| AMI | Appels à Manifestation d'Intérêt |
| ANAH | Agence nationale de l'habitat |
| ANRU | Agence nationale de rénovation urbaine |
| AOP | Appellation d'origine et protégée |
| APESA | Association pour l'environnement de la sécurité en Aquitaine |
| ARF | Association des régions de France |
| ARS | Agences régionales de santé |
| AVE | Alliance villes emploi |
| BOAMP | Bulletin officiel d'annonces des marchés publics |
| BTP | Bâtiment et travaux publics |
| CAPEB | Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment |
| CCTG | Cahier des clauses techniques générales |
| CCTP | Cahier des clauses techniques particulières |
| CDAF | Compagnie des Dirigeant.e.s et Acheteur.euse.s de France |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CDI | Contrat à durée indéterminée |
| CESE | Conseil économique, social et environnemental |
| CFDT | Confédération française démocratique du travail |
| CFE-CGC | Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres |
| CFTC | Confédération française des travailleur.euse.s chrétien.ne.s |
| CGDD | Commissariat général au développement durable |
| CGI | Confédération du commerce de gros et international |
| CGT | Confédération générale du travail |
| CGT-FO | Confédération générale du travail – Force ouvrière |
| CHU | Centre hospitalier universitaire |
| CINOR | Communauté intercommunale du nord de La Réunion |
| CNFPT | Centre National de la Fonction Publique Territoriale |
| CRESS | Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire |
| CPME | Confédération des petites et moyennes entreprises |
| DAE | Direction des achats de l'Etat |
| DAJ | Direction des affaires juridiques |
| DGEFP | Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle |
| DGFIP | Direction générale des Finances publiques |

Annexes

| | |
|----------|---|
| DIRECCTE | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi |
| DPEPP | Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques |
| DSP | Délégation de service public |
| DUME | Document unique de marché européen |
| EA | Entreprises Adaptées |
| EDF | Electricité de France |
| EPIC | Etablissement public industriel et commercial |
| EPL | Entreprises publiques locales |
| ESAT | Etablissements et services d'aide par le travail |
| ESH | Entreprises sociales pour l'habitat |
| ESS | Economie sociale et solidaire |
| ETI | Entreprise de taille intermédiaire |
| ETP | Equivalent temps plein |
| FEI | Fédération des entreprises d'insertion |
| FEP | Fédération des entreprises de propreté et services associés Ile-de-France |
| FIB | Fédération de l'Industrie du Béton |
| GIP | Groupement d'intérêt public |
| GME | Groupements Momentanés d'Entreprises |
| HCE | Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes |
| HCVA | Haut conseil de la vie associative |
| HT | Hors taxe |
| IAE | Insertion par l'activité économique |
| IFORE | Institut de formation pour l'environnement |
| IGAS | Inspection générale interministérielle du secteur social |
| IGP | Indication géographique protégée |
| IGPDE | Institut de gestion publique et du développement économique |
| ISO | Organisation internationale de normalisation |
| JAL | Journal d'annonces légales |
| JOUE | Journal officiel de l'Union européenne |
| KPMG | Klynveld, Peat, Marwick, Goerdeler |
| LRFR | Label relations fournisseurs responsables |
| MACS | Mission d'Appui au développement des Clauses Sociales |
| MAPA | Marchés à procédure adaptée |
| MEDEF | Mouvement des entreprises de France |
| MINDEF | Ministère de la défense |
| MPS | Marché Public Simplifié |
| NF | Norme française |
| ObsAR | Observatoire des achats responsables |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OEAP | Observatoire économique de l'achat public |
| OECP | Observatoire économique de la commande publique |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| ONG | Organisation non gouvernementale |

| | |
|--------|--|
| OPH | Office public de l'Habitat |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| PC | <i>Personal computer</i> |
| PCE | Plan Climat Energie |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PHARE | Performance hospitalière pour des achats |
| PLACE | Plateforme des achats de l'Etat |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNAAPD | Plan national d'action pour les achats publics durables |
| PPP | Partenariats publics-privés |
| RAPIDD | Réseau des acheteurs publics intégrant le développement durable |
| RATP | Régie autonome des transports parisiens |
| REAP | Recensement Economique de l'Achat Public |
| REFAD | Référent.e.s achats durables |
| R&D | Recherche et développement |
| RFF | Réseau Ferré de France |
| RSE | Responsabilité sociétale des entreprises |
| RSO | Responsabilité sociale des organisations |
| RTES | Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire |
| SBA | Stratégie de bon achat |
| SCIC | Sociétés coopératives d'intérêt collectif |
| SCOP | Sociétés coopératives et participatives |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SGG | Secrétaire général du Gouvernement |
| SIRET | Système d'identification du répertoire des établissements |
| SNCF | Société nationale des chemins de fer français |
| SPASER | Schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables |
| SPL | Société publique locale |
| TPE | Très petites entreprises |
| UE | Union européenne |
| UGAP | Union des groupements d'achats publics |
| UNEA | Union Nationale des Entreprises Adaptées |
| UNAF | Union nationale des associations familiales |
| UNICEM | Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction |
| UNSA | Union Nationale des Syndicats Français d'Architectes |
| UTB | Union technique du bâtiment |

Dernières publications de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

| | | |
|---|---|--|
| <p>LES ÉTAPES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>Les territoires face aux catastrophes naturelles : quels outils pour prévenir les risques ?</p> <p>Alain Ferret octobre 2015</p>  <p>Retour à l'Prospective Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Le Conseil économique, social et environnemental</p> | <p>LES AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques</p> <p>Nasser Mansouri-Guilani septembre 2015</p>  <p>Retour à l'Prospective Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Le Conseil économique, social et environnemental</p> | <p>LES ÉTAPES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>Service Civique : quel bilan ? quelles perspectives ?</p> <p>Je sais que c'est toi qui trouves après c'est du hasard</p>  <p>Retour à l'Prospective Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Le Conseil économique, social et environnemental</p> |
|---|---|--|

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

| | | |
|---|---|--|
| <p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ?</p> <p>Jacques Pasquier</p> <p>CESE 04</p> | <p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Comment accélérer la transition énergétique ?</p> <p>Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)</p> <p>Guillaume Duval et Madeleine Charru</p> <p>CESE 04</p> | <p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Pour des élèves en meilleure santé</p> <p>Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve</p> <p>CESE 07</p> |
|---|---|--|

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411180006-000318 - Dépôt légal : mars 2018

Crédit photo : François Coite

