

RSE : le rôle des acteurs publics

RSE : le rôle des acteurs publics

Co-rapporteurs

Véronique VANSTEENE – FEP

Marc DARRAS – 4D

Secrétariat permanent

Sabine BUIS, secrétaire permanente

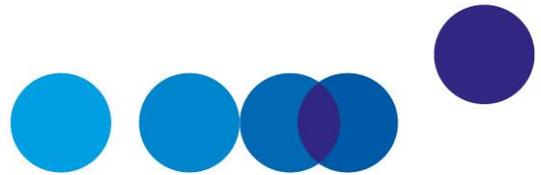
Mélodie JANNOT, cheffe de projet

Céleste BERTAIL, chargée d'études

Marine LE ROY, chargée d'études

Pauline BITTOU, stagiaire

plateformerse@strategie.gouv.fr

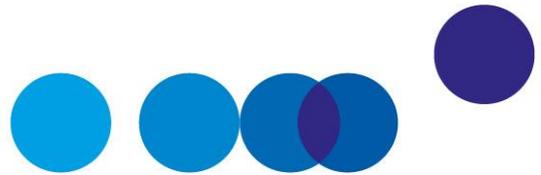


SOMMAIRE

COMMUNIQUÉ	7
SYNTHÈSE	9
INTRODUCTION	13
I. LE CADRE DE L’ACTION PUBLIQUE : LES ACTEURS	19
1. Les échelles de l’action publique	19
2. Les nombreux intervenants de l’achat public	20
2.1. <i>Les donneurs d’ordres</i>	20
2.2. <i>Les acheteurs publics de l’État</i>	20
2.3. <i>Les acheteurs publics des collectivités territoriales</i>	23
2.4. <i>Groupements de commandes et centrales d’achat</i>	23
2.5. <i>Éclairage sectoriel</i>	24
3. Les entreprises	25
3.1. <i>Entreprises candidates aux marchés publics</i>	25
3.2. <i>Entreprises délégataires de service public</i>	25
4. Les usagers du service public	26
II. LE CADRE DE L’ACTION PUBLIQUE : LES RÈGLES APPLICABLES	29
1. Le cadre juridique de la commande publique	29
1.1. <i>Un cadre juridique européen contre les distorsions de concurrence</i>	29
1.2. <i>Une évolution vers une meilleure prise en compte du développement durable</i>	30
1.3. <i>Une série de textes spécifiques contribuant à la commande durable</i>	33

2. Des aides aux entreprises et leur cadre réglementaire	37
2.1. <i>Le cadre de l'Organisation mondiale du commerce</i>	<i>37</i>
2.2. <i>Les aides d'État au sens de l'Union européenne</i>	<i>38</i>
2.3. <i>Mise en œuvre des aides publiques aux entreprises en France</i>	<i>41</i>
2.4. <i>La conditionnalité des aides</i>	<i>42</i>
2.5. <i>Conclusions</i>	<i>42</i>
3. La mise en application de la prise en considération du développement durable	44
3.1. <i>Des critères intervenant à diverses phases de la commande publique.....</i>	<i>44</i>
3.2. <i>L'impossibilité de prendre en compte directement la politique globale de l'entreprise.....</i>	<i>45</i>
4. Chercher une cohérence sans uniformiser les politiques vis-à-vis des acteurs économiques	48
III. LES PRATIQUES DES ACTEURS PUBLICS	49
1. La sensibilisation des acteurs publics aux achats responsables.....	49
1.1. <i>L'accompagnement des acteurs publics</i>	<i>49</i>
1.2. <i>Les difficultés engendrées par l'évolution et la complexité des réglementations à diffuser à l'ensemble des acteurs de l'achat public.....</i>	<i>50</i>
1.3. <i>La formation des acteurs de l'achat public</i>	<i>51</i>
1.4. <i>Accepter d'aller vers le mieux-disant et prendre en compte le coût global</i>	<i>54</i>
1.5. <i>La reconnaissance des relations fournisseurs et achats responsables.....</i>	<i>57</i>
2. Le développement de solutions d'accompagnement et de suivi	57
2.1. <i>Faire émerger des offres plus vertueuses</i>	<i>58</i>
2.2. <i>Sélectionner les offres les plus vertueuses</i>	<i>58</i>
2.3. <i>Le suivi des engagements pris par les entreprises</i>	<i>63</i>
2.4. <i>L'adaptation des exigences des acheteurs aux spécificités des secteurs et marchés dans le cadre légal.....</i>	<i>63</i>
3. Le soutien au tissu économique local	66

IV.RECOMMANDATIONS.....	69
Annexe 1 – Composition du groupe de travail	75
Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées	77
Annexe 3 – Bibliographie	79
LA PLATEFORME RSE	83



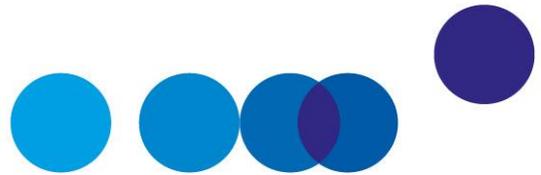
COMMUNIQUÉ

La Plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises (Plateforme RSE) réunit depuis 2013 un large éventail de parties prenantes : entreprises, partenaires sociaux, organisations de la société civile, réseaux d'acteurs, chercheurs et institutions publiques.

La Plateforme RSE a inscrit dans sa feuille de route de 2020 une réflexion sur l'impact des actions des acteurs publics sur les pratiques de RSE, menant à la constitution d'un groupe de travail dans le courant de l'année 2022. La feuille de route identifiait trois leviers d'action des acteurs publics : la commande publique (1) ; les aides aux entreprises (2) ; et les participations au capital des entreprises (3). Ce dernier levier n'a pas été inclus dans le présent avis. Il pourrait faire l'objet d'un travail ultérieur.

Les travaux sur les aides aux entreprises et leurs impacts sur la dynamique RSE n'ont pas permis à ce stade une analyse suffisante pour proposer des recommandations, notamment sur l'effectivité des conditionnalités. Ce travail méritera d'être poursuivi.

Cependant, il est relevé que l'aide aux entreprises doit être un levier d'émergence d'une offre répondant notamment à la commande publique responsable et à la mise en œuvre des politiques publiques en accord avec des objectifs de développement durable. La Plateforme RSE a donc formulé des recommandations portant sur l'aide aux entreprises, adressées au gouvernement, aux donneurs d'ordres, aux acteurs de l'achat public ainsi qu'aux entreprises.



SYNTHÈSE

L'action publique : de nombreux acteurs

Si le cadre de l'action publique auprès des acteurs économiques est défini d'une part par l'Union européenne et d'autre part par le législateur français, le nombre d'intervenants dans cette action est considérable. En effet, celle-ci relève de tous les exécutifs de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière, ou encore de délégations de service public. Chacun de ces exécutifs exerce ses responsabilités au sein de cadres définis qui limitent ou favorisent leur action.

La commande publique relève en premier lieu de la responsabilité d'un donneur d'ordres qui peut être un élu ou un responsable fonctionnel ayant reçu délégation. Il s'appuie alors sur les compétences d'acheteurs qui peuvent lui être directement attribuées, ou bien participer d'un groupement d'achats. Enfin, la plupart du temps, d'autres acteurs encore bénéficieront des produits et services ainsi commandés.

Bien sûr, l'action publique se tourne, dans notre cadre, vers des entreprises. Là encore de nombreux acteurs interviennent pour définir les technologies à mettre en œuvre, et effectuer la prestation. Pour de nombreuses actions, il s'agit de contribuer à la délivrance d'un service public qui doit respecter notamment des principes de continuité, d'égalité d'accès et de neutralité.

Il apparaît donc que l'action publique engage de nombreux acteurs qui disposent de leviers d'action différents et dont il convient d'encourager les transitions au bénéfice des utilisateurs des services publics.

L'action publique : un cadre réglementé

La commande publique est réglementée dans le cadre de l'Union européenne pour prendre en compte les règles d'un marché unique dans lequel s'exerce la libre concurrence. Cela entraîne trois principes :

- le principe de libre accès ;
- le principe d'égalité de traitement à l'attribution d'un contrat ;
- le principe de transparence des procédures.

Cependant, la possibilité d'introduire des critères sociaux et environnementaux a progressivement été développée et, à partir de 2006, « les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social ». Cela a été renforcé en 2016 en exigeant de déterminer le besoin de l'acheteur « en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ». La loi Climat et résilience de 2021 impose finalement la prise en considération des critères sociaux et environnementaux qui doivent se rapporter strictement à l'objet du marché.

Par ailleurs, l'action publique elle-même est guidée par des lois contraignant en particulier la nature de la commande publique dans certains domaines : la loi Egalim (loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable), la loi LOM (loi d'orientation des mobilités), la loi Agec (loi anti-gaspillage pour une économie circulaire), la loi Chaize (visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France) et, comme déjà mentionné, la loi Climat et résilience.

Les aides aux entreprises qui peuvent être mises en place par l'État ou par les régions dans le cadre de leurs compétences sont de nature différente : subvention, prêt garanti, ou allègement fiscal entre autres. Ici aussi, le cadre européen veille à ce que ces aides ne faussent pas la concurrence.

Dans le cadre du présent avis, la Plateforme s'est intéressée à l'impact qualitatif de ces aides sur l'évolution des performances RSE des entreprises et des produits et services proposés. De telles analyses font encore défaut, le rapport d'information parlementaire de 2021 s'intéressant principalement aux mécanismes de mise en œuvre¹.

La mise en œuvre des achats responsables

Le cadre général disponible pour la mise en œuvre d'achats responsables est complété par le Plan national des achats durables², qui vient d'être mis à jour. La Plateforme RSE s'est interrogée sur la mise en œuvre de ce cadre et son effectivité, et sur son impact sur les entreprises soumissionnaires. Un dispositif assez complet de soutien aux acteurs de la commande publique est disponible pour la prise en compte de ce cadre : formations tant pour les acheteurs de l'État que pour ceux des collectivités territoriales, guides et forums d'échange de bonnes pratiques.

¹ Viry S. et al. (2021), *Rapport d'information sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises*, n° 4040, Assemblée nationale, mars.

² CGDD (2022), *Plan national pour des achats durables 2022-2025*, mars.

Malgré cela, différents éléments freinent la mise en œuvre des achats responsables. Tout d'abord, il apparaît que les donneurs d'ordres ne perçoivent pas systématiquement la commande publique comme le lieu de la mise en œuvre des politiques environnementales et sociales. En parallèle, le lien n'est pas nécessairement fait entre orientations politiques et orientations budgétaires, ce qui *in fine* va contraindre les acheteurs.

Pour les acheteurs, l'approche des achats responsables nécessite de nouvelles pratiques allant au-delà de la recherche de l'offre la moins chère. Il s'agit tout d'abord de définir des critères environnementaux et sociaux pertinents pour les produits ou services recherchés qui permettront de différencier les offres. Ces critères peuvent nécessiter une approche conjointe avec les utilisateurs, qu'ils soient au sein de la fonction publique ou bénéficiaires du service public, en particulier quand des technologies spécifiques sont en œuvre.

On note que dans ce cadre européen, il est difficile de promouvoir une politique de développement local à travers la commande publique.

Pour les acheteurs, des approches plus larges telles que l'appréciation du coût global ou, à l'amont, la compréhension des évolutions techniques et économiques par des démarches de *sourcing* élargissent leur mission.

Pour les entreprises, il s'agit de faire valoir la qualité de leurs produits et services, éventuellement en proposant des variantes innovantes, et de les développer au regard de ces critères élargis.

On notera que la contrainte de définir des critères sur les produits ou services ne permet pas de valoriser directement les démarches des entreprises dans le domaine de la RSE. Cela conduit à des incompréhensions, et peut limiter la synergie entre les différentes démarches.

Dans toutes ces approches, cependant, il convient de tenir compte des capacités des TPE/PME à faire face à la complexité des dossiers administratifs, indépendamment de la qualité de leurs produits et services.

Recommandations : dynamiser la démarche globale de « commande publique responsable »

En raison de la diversité des acteurs, la Plateforme décline ses recommandations en fonction de leurs responsabilités :

RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT (1 à 4)

Pour le gouvernement, il s'agit de promouvoir les principes de la commande publique responsable, d'en appuyer la mise en œuvre et d'en évaluer l'impact. Par ailleurs, il est nécessaire de faire une évaluation qualitative des programmes d'aide aux entreprises.

Il convient également de développer des synergies entre la dynamique des entreprises dans leur politique RSE et les besoins de la commande publique responsable.

RECOMMANDATIONS AUX DONNEURS D'ORDRES (5 à 9)

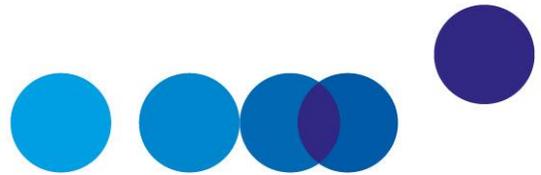
Il est important que les donneurs d'ordres considèrent la commande publique comme un outil de contribution à des objectifs de développement durable et à la mise en œuvre des politiques nationales ou territoriales en ce domaine. Il s'agit aussi de créer, dans la limite de leurs compétences, les conditions favorables à l'émergence d'offres répondant à ces objectifs.

RECOMMANDATIONS AUX ACTEURS DE L'ACHAT PUBLIC (10 à 14)

Pour les acteurs de l'achat public, il est nécessaire d'intégrer dès la conception du marché et à travers des termes pertinents les enjeux sociaux et environnementaux associés aux produits et services. Ces critères doivent prendre en compte la réalité sociale, technique et économique des entreprises et être suivis lors de la réalisation de la commande.

RECOMMANDATIONS AUX ENTREPRISES (15 à 17)

Pour les entreprises, il s'agit de développer des produits et services ayant un bénéfice social et environnemental et dont les caractéristiques peuvent être valorisées dans le cadre d'appels d'offres de la commande publique. Il appartient aussi aux fédérations professionnelles de soutenir et valoriser l'activité des TPE/PME pour répondre de manière efficace à la commande publique responsable.



INTRODUCTION

La question du rôle des acteurs publics dans le développement de la RSE a été soulevée par les membres de la Plateforme RSE en 2020 lors de l'élaboration de leur feuille de route pluriannuelle. Ils ont souhaité y répondre en 2022 à la suite des débats sur la relance de la croissance économique alors que l'impact écologique des activités humaines s'aggrave (réchauffement climatique, biodiversité, désertification, etc.), dans le contexte de la révision du plan national des achats publics durables et en écho aux débats que la convention citoyenne pour le climat a consacrés aux leviers de la commande publique et des aides publiques aux entreprises. Par ailleurs, la place de la commande publique au sein des politiques de développement durable et son impact sont déjà présents dans l'Agenda 21 issu de la conférence des Nations unies sur le développement de 1992.

Les acteurs publics dans leur diversité contribuent à la mise en œuvre et à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) à plusieurs titres : comme régulateurs de l'économie, comme employeurs, comme producteurs de biens et services, comme investisseurs et comme acteurs mobilisant les ressources publiques pour passer commande publique¹ – ou pour soutenir les acteurs privés – à travers les aides publiques aux entreprises et aux ménages.

Les travaux qui suivent ne portent pas sur chacune de ces composantes, mais se concentrent sur les leviers de la commande publique responsable et, dans une moindre mesure, sur les aides publiques aux entreprises. Par le présent avis, les membres de la Plateforme RSE n'entendent pas non plus aborder l'ensemble de la question de la responsabilité sociétale, au sens le plus large, des acteurs publics.

Les acteurs publics doivent développer des politiques pour la transition écologique et sociale dans le cadre du mandat qui leur a été confié, ou délégué, et les mettre en œuvre dans leurs actions propres. À ce titre, leurs commandes de travaux, fournitures et services dans le cadre de ces politiques sont un levier pour favoriser le développement de produits

¹ La **commande publique** se fait sous forme de contrats : marchés publics (l'ensemble de la prestation est financée par le pouvoir public) ou concessions (délégation d'une activité de service public où le gestionnaire se rémunère en partie par l'activité du service).

« responsables » par les acteurs économiques. De plus, ils veillent à ce que les productions soient réalisées dans le respect des droits sociaux et environnementaux, et favorisent une pratique active de la responsabilité sociale des entreprises. Enfin, par le financement d'aides aux entreprises, ils peuvent favoriser le développement d'une offre de produits et services responsables.

L'achat public en France représente entre 8 % et 10 % du PIB. Il s'agit donc d'un fort levier mobilisable pour transformer l'économie française et l'action publique en faveur du développement de la RSE. Les contrats de marchés publics en France constituent une dépense publique annuelle de 128 milliards d'euros¹. De plus, les acteurs publics, selon leurs compétences définies par la loi, peuvent également encourager les entreprises à s'inscrire dans des démarches RSE, en appliquant des conditions sociales et environnementales aux aides publiques qu'ils leur attribuent.

L'enjeu des achats publics responsables avait déjà fait l'objet de travaux de la Plateforme RSE, dont le premier avis sur ce thème a été publié dès 2015², dans le contexte de la transposition de la directive européenne sur la passation des marchés publics³. Il a également donné lieu à une étude du Cese⁴ et à un rapport parlementaire⁵ remis au Premier ministre en 2021. C'est dans le prolongement de ces travaux que s'inscrit le présent avis de la Plateforme RSE.

Son élaboration a reposé sur un groupe de travail « Acteurs publics », constitué en mai 2022, dont Mme Véronique Vansteene (FEP) et M. Marc Darras (4D) ont été les rapporteurs. Ce groupe, composé de membres de chacun des pôles de la Plateforme RSE⁶, s'est réuni une dizaine de fois entre mai 2022 et avril 2023, et a rencontré une trentaine d'experts⁷.

¹ Observatoire économique de la commande publique – OCEP (2022), *Recensement économique de la commande publique*, janvier.

² Plateforme RSE (2015), *Avis pour la transposition de la directive européenne « marchés publics »*, France Stratégie.

³ [Directive 2014/24/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

⁴ L'excellent P. (2018), *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, étude du Conseil économique, social et environnemental.

⁵ Beaudouin-Hubiere S. et Havet N. (2021), *Pour une commande publique sociale et environnementale : état des lieux et préconisations*, rapport au Premier ministre.

⁶ Voir la composition du groupe de travail en Annexe 1.

⁷ Voir la liste des personnalités rencontrées en Annexe 2.

1. Contribuer au développement durable

Parmi l'ensemble des engagements internationaux de la France et de l'Union européenne, qui s'imposent à tous les acteurs publics français, de nombreux textes portent des principes généraux sur les droits des personnes, les droits des travailleurs et le respect de l'environnement, et, de manière transverse, du développement durable, et invitent les pouvoirs publics à agir en conformité avec ceux-ci.

À chaque échelle, l'atteinte des objectifs fixés par ces textes internationaux dépend de la mobilisation concrète par des politiques appropriées et de tous les leviers de l'action publique, y compris celui de l'action publique économique que constituent la commande publique et les aides publiques aux entreprises.

Dès lors, l'intégration de ces principes internationaux supérieurs aux politiques d'achat public et de soutien aux entreprises contribue et accompagne la dynamique des entreprises dans la mise en œuvre de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), qui vise précisément l'instauration de ces principes généraux.

C'est ainsi que le législateur européen a observé en 2014 que « les règles de passation des marchés publics (...) devraient être révisées et modernisées pour accroître l'efficacité de la dépense publique, en facilitant notamment la participation des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics, et pour permettre aux acheteurs de mieux utiliser l'instrument des marchés publics au service d'**objectifs sociétaux communs**¹ ».

Le droit de la commande publique prévoit depuis 2016 que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des **objectifs de développement durable** dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale² ».

Depuis l'adoption de la loi Climat et résilience de 2021, le Code de la commande publique prévoit plus largement en son article L3-1 que la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leur dimension économique, sociale et environnementale (transposition des demandes européennes)³. Une proposition de la Convention citoyenne pour le climat⁴, dont cette disposition est issue, visait à renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics. Dans l'étude d'impact du projet de loi,

¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

² Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, article 30, codifié en 2019 à l'article L2111-1 du Code de la commande publique.

³ Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, article 35.

⁴ Proposition « Produire et travailler 7.1 » de la Convention citoyenne pour le climat.

le gouvernement soulignait que « la commande publique est un moteur de l'économie française¹ et représente un levier important de croissance. Elle doit donc être au service d'une protection de l'environnement et d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre ».

Les leviers de la politique économique, dont notamment ceux de la commande publique et des aides publiques aux entreprises, apparaissent clairement comme mobilisables pour la mise en œuvre d'un développement durable et notamment l'atteinte des objectifs du développement durable d'ici 2030, tels qu'ils ont été adoptés par l'assemblée générale des Nations unies en 2015².

Ils sont également mobilisables pour assurer le respect des principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'Homme et aux entreprises (PDNU), mis en œuvre en France en application d'un plan interministériel auquel la Plateforme RSE a contribué en 2016³. Ce plan⁴ comprend notamment, dans sa quatrième proposition d'action, la mesure suivante :

« Assurer le respect des PDNU et autres textes internationaux reconnus dans les guides de déploiement des marchés publics, dans les politiques d'achats publics et dans la formation des acheteurs. »

D'autres instruments de droit international auxquels la France est partie prenante portent des principes qui trouvent à s'appliquer dans les relations entre les pouvoirs publics et les acteurs privés. C'est par exemple le cas des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), des principes directeurs établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). On peut également mentionner ici la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. De plus, il convient de prendre en compte les engagements spécifiques pris par la France dans le cadre des conventions internationales et notamment les conventions des Nations unies sur le climat, UNFCCC et NDC, et sur la biodiversité, UNCBD.

¹ OCEP, *Recensement économique de la commande publique*, op. cit. : près de 186 000 marchés publics pour un montant total de 128 milliards d'euros.

² Plateforme RSE (2018), *RSE et objectifs de développement durable*, France Stratégie, octobre.

³ Plateforme RSE (2016), *Avis sur le Plan d'action d'application des Principes directeurs des Nations unies pour les droits de l'homme et les entreprises*, France Stratégie, septembre.

⁴ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2017), *Plan national d'action pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'Homme et aux entreprises*.

2. Pour une stratégie nationale de la RSE

À la demande du Premier ministre, la Plateforme RSE a élaboré en 2016 une *Contribution pour le Plan national d'actions prioritaires pour le développement de la RSE*¹. Un groupe de travail constitué en 2015 avait mené une réflexion sur la méthode et les moyens de développer la connaissance et la mise en œuvre de démarches de RSE en France. De plus, dans ses rapports thématiques, la Plateforme RSE a fait des recommandations spécifiques aux acteurs publics.

Les membres de la Plateforme RSE souhaitent depuis lors que, sur la base de ces propositions et des très nombreuses initiatives prises depuis leur publication, un plan national soit élaboré, transmis à la Commission européenne conformément à son invitation adressée aux États membres en 2011, publié et mis en œuvre.

L'élaboration, la mise en œuvre et la promotion d'une telle stratégie nationale pourrait contribuer à la mobilisation cohérente de l'ensemble des leviers de l'action publique, en particulier ceux de la commande publique et des aides publiques, en faveur d'un modèle d'entreprise responsable. La Direction des achats de l'État (DAE) a publié en avril 2023 un document cadre en matière de politique d'achat responsable qui vise à formaliser la doctrine de l'État en la matière, décrivant la démarche d'achat responsable de l'État et précisant ses modalités de déclinaison opérationnelle.

3. Intégrer ces objectifs dans la politique économique

Il s'agit donc de poursuivre ces objectifs supérieurs en mobilisant l'ensemble des leviers d'action des acteurs publics, y compris leur action économique : achats publics, aides publiques, investissements, participations, etc.

Dans son rapport *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique* publié en 2022, France Stratégie² appelle à trouver les voies et les moyens de dépasser un silotage préjudiciable à la prise en compte de la multidimensionnalité des enjeux et du long terme.

Cela impose notamment un changement de culture administrative, aujourd'hui trop marquée par la logique compétitive de l'arbitrage, pour favoriser les consensus et la coopération entre ministères et administrations et avec les collectivités territoriales, au profit d'objectifs communs et de la recherche de cohérence dans les choix et l'affectation des moyens.

¹ Plateforme RSE (2016), *Contribution pour le Plan national d'actions prioritaires pour le développement de la RSE*, France Stratégie, septembre.

² France Stratégie (2022), *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, mai.

La Plateforme RSE analyse dans le présent avis le cadre dans lequel s'articulent ces politiques publiques économiques : les acteurs (I.), le cadre juridique (II.) ; elle en identifie les pratiques (III.) ; et formule des recommandations à l'égard des pouvoirs publics et de leurs partenaires (IV.).

Qu'entend-on par « commande publique » ?

La **commande publique** correspond à l'ensemble des contrats conclus à titre onéreux par un acheteur public ou une autorité concédante ayant une mission de service public (pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices) pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Les contrats peuvent prendre la forme de marchés publics (l'ensemble de la prestation est financé par le pouvoir public) ou d'une concession (délégation d'une activité de service public où le gestionnaire se rémunère en partie par l'activité du service)¹.

Qu'entend-on par « achat responsable » ?

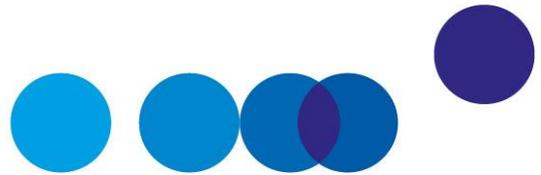
Un **achat responsable** est, d'après la norme ISO 20400, un « achat dont les impacts environnementaux, sociaux et économiques sont les plus positifs possible sur toute la durée du cycle de vie. Un achat responsable englobe les aspects de responsabilité sociétale liés aux biens ou services et aux fournisseurs intervenant dans les chaînes d'approvisionnement ».

Qu'entend-on par « aide publique » ?

Une **aide publique** peut être définie comme un transfert de richesse d'un financeur public (ou privé recevant des fonds publics) vers un bénéficiaire du secteur marchand et concurrentiel, motivé par un objectif premier de politique publique et soumis au respect de conditions explicites².

¹ Source : [Fiches pratiques de la DGCCRF](#).

² IGF, IGAS, IGA (2007), [Rapport sur les aides publiques aux entreprises](#).



I. LE CADRE DE L'ACTION PUBLIQUE : LES ACTEURS

L'action économique des acteurs publics se distingue par la spécificité de leurs parties prenantes et par celle des règles applicables à leurs relations, marquées par le respect du principe d'égalité de traitement et par l'exigence, de valeur constitutionnelle, de bonne utilisation des deniers publics.

Les acteurs publics susceptibles de faire appel à la commande publique ou de verser des aides publiques aux entreprises interviennent à toutes les échelles territoriales dans les conditions déterminées par la loi. Nous considérons ici le rôle exécutif de l'État, le rôle législatif définissant le cadre légal et réglementaire sera analysé dans la partie II. « Le cadre de l'action publique : les règles applicables ».

1. Les échelles de l'action publique

L'**État** et ses opérateurs peuvent intervenir sans limite territoriale et dans tous les domaines, dans le respect des lois et des autorisations budgétaires accordées par le Parlement.

Les compétences des **douze régions** métropolitaines, des régions d'outre-mer (Drom), des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie sont limitativement déterminées par la loi. Elles portent notamment sur le développement économique (aides directes et indirectes), la formation professionnelle et l'apprentissage, la voirie (schéma régional), les parcs régionaux, les lycées, l'eau, les transports ferroviaires régionaux.

Les compétences des **départements** sont également limitativement déterminées par la loi, et portent notamment sur le développement économique (aides indirectes), les collèges, les transports routiers et scolaires hors milieu urbain, la voirie (routes départementales), les déchets (plan départemental), l'eau, la sécurité, la solidarité (aide sociale à l'enfance, protection maternelle et infantile, aides aux personnes handicapées, aides aux personnes âgées, revenu de solidarité active, fonds d'aide aux jeunes, etc.).

À la différence des régions et des départements, les communes peuvent s'appuyer sur la clause de compétence générale qui leur permet d'intervenir dans tous les domaines présentant un intérêt pour le territoire de la commune. Les acteurs du **bloc communal (communes et intercommunalité)** sont par ailleurs désignés par la loi pour agir dans les domaines suivants : développement économique (aides indirectes), délivrance de permis de construire, urbanisme, sécurité (police municipale, circulation et stationnement, prévention de la délinquance), eau (distribution et assainissement), voirie (voies communales), transports urbains et scolaires, déchets (collecte, traitement), écoles, enfance (crèches, centres de loisirs).

La superposition de plusieurs acteurs publics agissant sur les mêmes territoires selon des échelles différentes et dans des matières qui peuvent être communes ou voisines soulève la question de la cohérence et de la lisibilité de l'action publique. Les documents cadres de la planification territoriale doivent y répondre, selon une articulation complexe qui voit des schémas nationaux ou régionaux donner un cadre aux schémas infrarégionaux, lesquels définissent le cadre des plans locaux. La cohérence doit être assurée par la participation des collectivités infra-territoriales à la définition des cadres de niveau supérieur.

2. Les nombreux intervenants de l'achat public

La communauté professionnelle de l'achat public recouvre de nombreux profils et de nombreuses organisations.

2.1. Les donneurs d'ordres

L'achat public résulte en premier lieu de la mise en œuvre de la politique de l'entité publique, qu'elle soit au niveau de l'État, une collectivité territoriale ou un délégataire de service public. Cela souligne le rôle décisionnaire des élus à leur niveau respectif, soit par la décision d'achat soit par le budget qui donne délégation aux services. Le rôle de donneur d'ordres peut alors être tenu par des responsables de service. C'est aussi à ce niveau global que se réconcilient le coût de la politique et le budget mis à disposition pour la réaliser.

2.2. Les acheteurs publics de l'État

Chaque administration de l'État s'appuie sur un service chargé, à l'échelon central ou déconcentré, d'instruire les achats pour le compte des prescripteurs et dans le respect des règles de la commande publique et des autorisations budgétaires.

Un double mouvement de professionnalisation de ces fonctions et de mutualisation accrue des moyens et des marchés est observé dans les administrations de l'État depuis les années 2000.

À l'échelon central, les secrétaires généraux des ministères sont responsables de l'organisation des achats et de la bonne mise en œuvre de la politique des achats de l'État au sein de leur ministère. Chaque année, ils déterminent les moyens et l'échéancier pour améliorer la professionnalisation de la fonction achats, la performance des achats ministériels et les politiques de consommation des marchés interministériels, sur la base d'objectifs de résultats définis dans le cadre de la politique des achats de l'État. Sous leur autorité, le responsable ministériel des achats (RMA) pilote et anime la fonction achats des services centraux et déconcentrés du ministère.

La Direction des achats de l'État (DAE), placée auprès du ministre chargé du budget, définit, sous l'autorité du Premier ministre, la politique des achats de l'État et s'assure de sa mise en œuvre. Elle conclut également les marchés publics destinés à répondre, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies d'achat interministérielles, aux besoins des services de l'État en matière de travaux, services et fournitures. Elle « s'assure que les achats de l'État respectent la politique des achats de l'État et sont effectués dans les conditions économiquement les plus avantageuses, qu'ils respectent les objectifs de développement durable et de développement social, qu'ils sont réalisés dans des conditions facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et qu'ils contribuent à la diffusion de l'innovation¹ ».

La politique de la DAE tourne autour de cinq axes de performance, qui sont également ceux de la politique des achats de l'État :

1. *La performance économique pour une réduction des dépenses publiques.* Les achats doivent être à la fois performants techniquement et économiquement.
2. *Soutenir les PME et faciliter leur accès aux marchés publics,* en développant le dialogue entre les acheteurs et les entreprises et en facilitant la procédure de réponse aux marchés publics.
3. *Développer l'innovation.* Des achats innovants peuvent également être des achats responsables, lorsque ce sont des innovations sociales ou écologiques.
4. *Augmenter la responsabilité environnementale,* en intégrant les enjeux énergétiques, la réduction et l'évitement des prélèvements des ressources naturelles, les écolabels dans les stratégies d'achats, la réduction des déchets (recyclages, déchets non toxiques, etc.) et en développant des partenariats (par exemple, ONU Environnement, ObsAR).

¹ [Décret du 3 mars 2016](#) créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État.

5. *Augmenter la responsabilité sociétale*, en intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes, le respect des droits humains, l'insertion sociale, le soutien à l'économie sociale et solidaire, et également en développant des partenariats (par exemple, Handeo, Alliance villes emploi).

La DAE conduit des stratégies afin de guider les politiques d'achats publics. Un réseau de référents au sein des ministères se réunit tous les deux mois afin d'échanger sur les bonnes pratiques, d'avancer sur les projets transversaux en cours, de partager de nouveaux objectifs, etc. De plus, un comité composé des responsables achats des ministères, de la DAE, des plateformes régionales et les responsables achats des établissements publics traite des enjeux et orientations stratégiques en matière de politiques des achats responsables, des évolutions législatives et réglementaires, des obligations qu'il faudrait mettre en œuvre sur les marchés, etc.

La DAE formule des recommandations aux acheteurs publics de l'État afin de mieux prendre en considération des critères de responsabilité sociale et environnementale, principalement dans le cadre de la rédaction des cahiers des charges.

La DAE recommande par exemple d'expertiser la possibilité de valoriser les aspects environnementaux et sociaux du marché. Ces enjeux doivent être traduits par des obligations qui portent sur les conditions d'exécution du marché ou sur des caractéristiques propres aux biens ou aux services achetés. Les obligations doivent être assorties de pénalités claires, chiffrées, et suffisamment dissuasives. La DAE recommande aux acheteurs de mobiliser un critère d'attribution afin de dégager les offres les mieux-disantes sur les plans social et environnemental. Elle recommande d'associer ce critère à une obligation minimale inscrite dans le marché. Enfin, la DAE recommande aux acheteurs de systématiquement analyser les impacts – environnementaux et sociétaux – associés à chaque projet.

À l'échelon déconcentré, le préfet de région est chargé de la mise en œuvre de la politique des achats. Le comité de l'administration régionale est consulté, au moins une fois par an, sur la mise en œuvre de la politique des achats de l'État et de ses établissements publics dans la région. Les plateformes régionales des achats de l'État, placées auprès des préfets de région, sont chargées de la mise en œuvre de la politique des achats de l'État en région avec comme objectif de développer significativement le volume des marchés interministériels régionaux.

2.3. Les acheteurs publics des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales, au nombre de 48 177¹, sont les communes (35 416), les départements, les régions, et les nouvelles entités que sont les métropoles et les communautés de commune (12 644). Les collectivités territoriales représentent 175 milliards d'euros de fonctionnement et 55 milliards d'investissements en 2021. Elles emploient 2 millions de personnes directement et s'appuient sur leurs services chargés des achats pour répondre à leurs besoins. En fonction de la taille de chaque collectivité, leur capacité technique et administrative à développer des marchés complexes et à prendre en compte l'ensemble des règles auxquelles elles sont soumises de manière égale est variable.

2.4. Groupements de commandes et centrales d'achat

Les collectivités, notamment les plus petites disposant de moins de moyens, humains et financiers, pour développer une expertise en matière d'achats publics responsables, peuvent recourir aux groupements d'achats, ce qui offre une grande souplesse en regroupant l'ensemble des achats d'un ensemble de collectivités. Les groupements peuvent se pérenniser sous la forme d'association. Le Code de la commande publique définit les centrales d'achat (L2113-2) et les groupements de commandes (L2113-6).

Elles peuvent également avoir recours à une centrale d'achat public.

L'Union des groupements d'achats publics (UGAP)

L'Union des groupements d'achats publics (UGAP) est une centrale d'achats publics généraliste qui s'adresse à tous les acteurs publics français. Elle fonctionne d'abord en s'approvisionnant auprès du secteur privé, dans le respect des règles de la commande publique, pour ensuite revendre aux acteurs publics sans démarche de remise en concurrence. Les acteurs publics sont ainsi dispensés de la procédure de marché public en passant par l'UGAP. L'UGAP agit dans le domaine du mobilier et de l'équipement général (bureau, cantine, cuisine, etc.), de la mobilité, de l'informatique, des services, de l'équipement médical.

Il convient de souligner que l'économie de fonctionnalité, c'est-à-dire la possibilité d'acheter un usage et non un produit, ce qui peut être vertueux, n'est pas proposée aujourd'hui aux collectivités par cette centrale d'achats.

L'UGAP estime travailler avec 700 entreprises qui elles-mêmes sous-traitent avec des milliers de prestataires. Elle a 22 000 clients publics, qui sont à la fois les collectivités

¹ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (2021), *Les collectivités locales en chiffres 2021*, août.

territoriales, les services de l'État, les établissements publics, culturels, universitaires, hospitaliers, etc. Une plateforme d'achats telle que l'UGAP permet par ailleurs d'apporter une expertise technique sur certains types d'achats, ce qui manque aux acheteurs des petites entités. C'est particulièrement le cas pour le marché de l'énergie.

L'UGAP a mis en avant, lors de son audition par le groupe de travail de la Plateforme RSE en septembre 2022, l'importance d'une réglementation stable, ce qui conduit à ne pas souhaiter de réforme du cadre juridique applicable. L'importance d'un ajustement aux standards internationaux afin d'avancer sur les sujets concernant la transition (notamment les sujets carbone, matières premières, etc.) a également été soulignée. Enfin, la nécessité de donner les moyens aux acteurs du marché de répondre et d'appliquer les objectifs fixés par les pouvoirs publics a également été observée.

2.5. Éclairage sectoriel

Il existe une technicité spécifique pour certains achats, dans les différents domaines d'action des acteurs publics. On peut notamment penser à la spécificité administrative du secteur hospitalier ou de l'armée. Ainsi, le secteur hospitalier qui a été auditionné permet d'illustrer l'importance de la technicité de ce secteur.

Le secteur hospitalier et médico-social est particulier de par sa dimension polluante, avec notamment une forte production de déchets, une forte utilisation de la ressource en eau, de nombreux repas. Les achats du secteur hospitalier sont concernés par la question de la transition (achats, ressources humaines, numérique, mobilité, restauration, énergies, etc.). Ce secteur est aussi particulièrement concerné par certaines évolutions réglementaires transverses (renouvellement des parcs de véhicules ; qualité des aliments dans la restauration collective ; économies d'énergie, etc.).

Selon la FHF, il y a une hétérogénéité dans les structures hospitalières et médico-sociales face à la prise en compte de la responsabilité sociétale et environnementale. Pour beaucoup, il y a cependant un manque de moyens, de formations et de connaissance à ce sujet. Au-delà du manque de moyens, il est difficile d'obtenir des informations sur les conditions de fabrication des produits médicaux et pharmaceutiques achetés.

Le **programme PHARE** (Performance hospitalière pour des achats responsables)¹, lancé fin 2011 par la direction générale de l'organisation des soins, est un programme de transformation sur les achats hospitaliers dont l'objectif est d'aider les hôpitaux à réaliser des « économies intelligentes » tout en préservant la qualité des soins.

¹ [Programme PHARE \(sante.gouv.fr\)](https://sante.gouv.fr).

3. Les entreprises

3.1. Entreprises candidates aux marchés publics

Selon les chiffres clés du recensement économique de la commande publique, effectué chaque année par l'OECP¹ sur la base des informations transmises par les acheteurs, il y a eu en 2021 près de 186 000 marchés publics pour un montant total de près de 128 milliards d'euros. Les contrats de fournitures ont représenté 32 % du montant, les contrats de travaux 29 %, les contrats de service 39 %. La part des PME a représenté 59 % du total en nombre et 29 % du montant.

Si l'on considère la part de PME par type d'acheteur (en pourcentage du montant), elle correspond à 23 % pour l'acheteur « État et hôpital », 39 % pour l'acheteur « Collectivités locales » et 23 % pour l'acheteur « Entreprises, opérateurs de réseau, etc. ».

3.2. Entreprises délégataires de service public

D'après la définition donnée dans le Code général des collectivités territoriales (article L1411-1), « une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

Les différentes formes de délégation de service public (DSP) :

- la **concession** : c'est l'entreprise délégataire qui avance les frais de mise en place du service (construction du réseau, des ouvrages nécessaires à son fonctionnement, etc.) et du fonds de roulement nécessaire à l'exploitation. Le concessionnaire exploite le service « à ses risques et périls » et se rémunère par la perception de redevances sur les usagers ;
- l'**affermage** : il reste assez proche de la concession, mais le financement des ouvrages est à la charge de la personne publique et le « fermier » assure ensuite la gestion et l'exploitation du service. Il le fait également « à ses risques et périls » et se rémunère via des redevances prélevées sur les usagers ;
- la **régie intéressée** : la collectivité confie, par contrat à une personne, la gestion de l'exploitation du service public moyennant une rémunération calculée sur le chiffre d'affaires, qui peut être complétée par une prime de productivité. Dans ce cas, c'est la collectivité qui a la responsabilité financière du service public.

¹ Le recensement étant obligatoire pour tous les acheteurs et tous les contrats dont le montant est supérieur ou égal à 90 000 euros HT et seulement (fortement) recommandé pour les contrats d'un montant inférieur, cela peut induire un biais sur la part des PME.

La concession et l'affermage restent les deux principaux modes de DSP.

Un partenariat public-privé (PPP)¹ est un marché public par lequel se rencontrent un organisme public (État, collectivité locale, établissement public, notamment les hôpitaux) et un ou plusieurs acteurs privés pour réaliser un projet lié à l'intérêt général. Ce marché de partenariat prévoit un paiement différé (loyer versé par la personne publique sur une période fixée dans le contrat, notamment). À la différence des précédents contrats, les PPP sont des contrats globaux intégrant maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et exécution. D'après l'ordonnance de 2004 qui en fixe le contour, les PPP ne devraient être utilisés qu'en raison de la complexité ou de l'urgence de la réalisation. On notera que les PPP conduisent les organismes publics à payer un droit d'usage sur une durée convenue sans avoir à faire l'investissement initial.

Les contrats de délégation obéissent aux règles de la commande publique, et imposent aussi aux délégataires les contraintes des marchés publics pour les appels d'offres et la transparence des achats.

4. Les usagers du service public

Les impacts sociaux sur la vie des usagers sont rarement exprimés de manière explicite dans le processus de commande publique. Cela peut être expliqué par un manque d'information ou d'intérêt de la part des acteurs publics quant à la grande diversité des comportements des usagers et des impacts sur leurs vies d'une dégradation de la qualité ou du délai. Souvent les marchés publics prennent en compte ces impacts partiellement à travers des clauses indirectes, sur des pénalités de retard par exemple, mais qui ne viennent pas compenser les impacts subis par les usagers.

La Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, rappelle dans son Art 1-2 :

« Lorsqu'un **contrat de la commande publique**, au sens de l'article L2 du Code de la commande publique, a pour objet, en tout ou partie, l'exécution d'un service public, son titulaire est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité. »

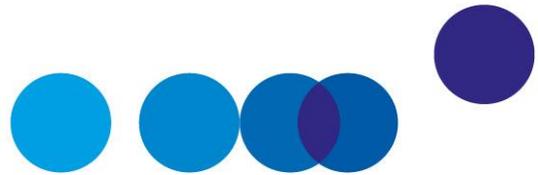
¹ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20261-que-sont-les-partenariats-public-privé-ppp-marchés-de-partenariat>.

Au niveau du domaine médico-social, la FHF associe l'utilisateur et les patients dans les démarches plus responsables. Elle développe ainsi au sein des établissements de santé le « partenariat patient ». Il permet d'inclure les patients qui sont intéressés dans la stratégie de transition. Cela peut prendre plusieurs formes. Ils peuvent par exemple participer à la prise de décision au sein de l'établissement médical, notamment sur le sujet de l'alimentation et du mobilier / de l'aménagement des chambres. Les patients sont également associés à la conception de leur parcours de santé et à l'écoconception des soins (cela reste limité et soumis à l'expertise du professionnel de santé).

Par ailleurs, les attentes des citoyens sont croissantes sur certains aspects de la transition écologique et sociale. Ainsi, dans le baromètre « Environnement » réalisé avec la Caisse des dépôts en 2021, les citoyens attendent des agissements de l'État particulièrement dans les domaines de la réduction des déchets et du recyclage.

Enfin, il apparaît que les usagers du service public, de manière générale, ont une faible notion du coût des prestations dont ils bénéficient¹. Cela peut être expliqué par un manque d'information, ou d'intérêt, quant aux procédures et comportements des acteurs publics. Compte tenu de ce constat, les organisations d'usagers apparaissent comme des acteurs nécessaires à la construction de ces prestations publiques ; et une réflexion sur leur rôle/leurs moyens mérite d'être menée.

¹ Baromètre de l'Institut Paul-Delouvrier et Délégation interministérielle de la transformation publique – DITP (2022), *Les services publics vus par les Français et les usagers*, novembre.



II. LE CADRE DE L'ACTION PUBLIQUE : LES RÈGLES APPLICABLES

Les relations économiques entre les acteurs publics et les acteurs privés, qu'elles portent sur une relation d'acheteur à fournisseur, ou sur le versement d'une aide, font l'objet d'un ensemble précis de règles, définies à l'échelle de l'Union européenne et dans la pratique du droit français.

1. Le cadre juridique de la commande publique

Du fait de leur nature particulière, les contrats publics sont soumis dans leur passation et dans leur exécution à des règles spécifiques. Celles-ci, d'abord mises en place par le législateur français, visent à assurer la bonne utilisation des deniers publics et à tenir compte de la nature juridique spécifique des cocontractants.

1.1. Un cadre juridique européen contre les distorsions de concurrence

L'Union européenne s'est très tôt intéressée à la commande publique afin de créer un espace où les biens et les services pouvaient circuler sur des marchés en libre concurrence. Le droit français de la commande publique a donc très tôt fait l'objet d'un encadrement européen. Les premières directives européennes dans les années 1970 fixent les règles de procédure, de publicité et de mise en concurrence pour la passation des marchés¹.

L'intervention du droit européen dans le domaine des marchés publics a eu pour conséquence un changement de paradigme et de perspective très important en droit interne. Classiquement, le droit des marchés publics au niveau national ne servait qu'à encadrer la dépense publique. Il relevait donc du droit budgétaire et comptable. Le droit européen de la commande publique introduit dans les années 1970 la nécessité de préserver la libre concurrence. Il envisage l'achat public non pas seulement du point de vue de la dépense, mais du point de vue des opérateurs économiques que sont les

¹ Marchés de travaux en 1971, de fournitures en 1973, de prestations de service en 1992.

fournisseurs et les pouvoirs adjudicateurs. Il se place donc essentiellement du point de vue des candidats à l'acte d'achat. Sa finalité est d'assurer leur égal traitement et un égal accès à la commande publique, afin notamment d'éviter les distorsions de concurrence et d'assurer l'idéal d'un marché commun.

Il résulte de cette intervention du droit communautaire que les principes généraux régissant la commande publique en France sont les suivants :

- le **principe de libre accès** : toute entreprise normalement qualifiée pour répondre aux prestations demandées doit pouvoir se porter candidate à l'attribution d'un marché. Les critères de sélection des offres ne doivent pas être discriminatoires au sens du droit de l'Union européenne, comme peuvent l'être une préférence locale ou nationale ;
- le **principe d'égalité de traitement à l'attribution d'un contrat** : tous les candidats à un marché doivent recevoir le même niveau d'information et candidater selon les mêmes règles. Le pouvoir adjudicateur doit donc garantir le même niveau d'informations aux candidats en fournissant notamment un certain nombre de documents techniques ;
- le **principe de transparence des procédures** : la transparence des procédures implique que toute personne intéressée puisse vérifier que le pouvoir adjudicateur a appliqué les mêmes règles pour sélectionner la meilleure offre parmi tous les candidats durant toutes les phases de la procédure, de la publicité du marché jusqu'au choix final. La rédaction du contrat doit être objective et ne doit pas être orientée.

Les trois principes régissant traditionnellement la commande publique illustrent l'orientation impulsée par le droit communautaire. L'objectif est d'abord d'œuvrer à la réalisation du marché commun, en garantissant l'égalité de traitement et d'accès des candidats. Cette vision, portée par des principes de libre concurrence et de libre-échange, se voit questionnée ces dernières années par la montée en puissance des considérations environnementales et sociales mais aussi de concurrence internationale, non seulement à l'échelle nationale, mais également européenne.

1.2. Une évolution vers une meilleure prise en compte du développement durable

Dans le cadre de sa politique générale de « verdissement » de l'économie, l'Union européenne souhaite développer un cadre réglementaire permettant de mieux réaliser ses ambitions de durabilité dans le cadre de la commande publique. Dès 1996 dans un Livre vert¹,

¹ Commission des communautés européennes (1996), *Livre vert. Les marchés publics dans l'Union européenne. Pistes de réflexion pour l'avenir*, novembre.

la Commission européenne prévoit les évolutions nécessaires de la commande publique et l'importance d'y intégrer des critères sociaux et environnementaux. Cette volonté est affirmée dès 2001¹, et a été réitérée à l'occasion du Pacte vert pour l'Europe en décembre 2019. La Commission européenne souhaite faire évoluer le cadre législatif et donner des orientations afin d'encourager les acteurs publics à être d'une plus grande exemplarité dans leurs achats. Ainsi, la directive européenne de 2014² vise à rendre la commande publique plus efficace, en l'ouvrant notamment plus largement aux PME et TPE.

De cet élan nouveau a été introduit un quatrième principe directeur de la commande publique en droit français. Il s'agit de la prise en considération des objectifs de développement durable. Ce principe a été intégré progressivement au Code de la commande publique. En 2006³ apparaît l'obligation de prise en compte du développement durable dans le droit des marchés publics au moment de la détermination des besoins du marché. Est également précisé que « les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social⁴ ».

Il s'agit alors d'une obligation de moyen, et non de résultat, obligeant l'acheteur public à s'interroger sur le développement durable, sans le contraindre à une intégration effective : « La notion de développement durable est entendue au sens large puisqu'elle comprend trois piliers qu'il convient si possible de combiner : efficacité économique, équité sociale et développement écologiquement soutenable. Ainsi, pour chacun de ses achats, le pouvoir adjudicateur a l'obligation de s'interroger sur la possibilité d'intégrer dans son marché (spécifications techniques, cahier des charges, conditions d'exécution) ou dans la procédure de passation (sélection des candidatures ou critères de sélection des offres) des exigences en termes de développement durable, à partir d'un seul ou de l'ensemble des trois piliers⁵. »

Ce principe est raffermi en 2016, l'article L2111-1 du Code de la commande publique exigeant depuis que le besoin de l'acheteur doit être déterminé « en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale », et au moins un critère d'attribution et une condition d'exécution prenant en compte des considérations relatives à l'environnement.

¹ [Communication de la Commission du 28 novembre 2001](#) [COM(2001) 274 final].

² [Directive 2014/24/UE du 26 février 2014](#) sur la passation des marchés publics, transposée en France par le décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 et [l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015](#).

³ [Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006](#) portant Code des marchés publics (JORF du 4 août 2006).

⁴ [Article 14 du Code des marchés](#) (version abrogée de 2006).

⁵ [Réponse ministérielle à la question n° 25167](#), JO Sénat 11/01/2007.

Finalement, la loi Climat et résilience fait de la prise en compte de l'environnement un principe général de la commande publique. Elle introduit effectivement à l'article L3-1 du Code de la commande publique que « la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code ». Ce principe, validé dans le cadre constitutionnel¹, rejoint les trois principes gouvernant traditionnellement la commande publique : égalité de traitement, liberté d'accès et transparence des procédures, égalité des usagers devant le service public.

La prise en compte du développement durable doit donc avoir lieu à toutes les étapes de la réalisation de l'achat public :

- lors de la **phase de définition du besoin** : les spécifications techniques des marchés publics doivent désormais prendre en compte les objectifs de développement durable² ;
- lors de la **phase d'examen des candidatures** : le nouvel article L2147-7-1 du Code de la commande publique ajoute un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur au stade de la candidature, permettant à un acheteur public d'exclure les opérateurs économiques qui n'ont pas établi un plan de vigilance auquel ils sont soumis³, dans la mesure où ce motif d'exclusion a été prévu dans le règlement de consultation ;
- lors de la **phase d'offre** : l'un des critères d'attribution de l'offre doit nécessairement prendre en compte « les caractéristiques environnementales de l'offre⁴ » ;
- lors de la **phase d'exécution** : il est désormais obligatoire de déterminer des conditions d'exécution prenant en compte des considérations environnementales⁵.

De plus, à partir de 2030, il sera obligatoire d'utiliser des matériaux biosourcés ou bas-carbone dans au moins 25 % des rénovations lourdes et des constructions relevant de la commande publique.

Enfin, la loi Climat et résilience fixe l'obligation d'ici 2025 pour 100 % des marchés publics de prendre compte des considérations environnementales, et pour 30 % des considérations sociales. Ces changements reflètent les propositions portées par la Convention citoyenne pour le climat, dont les membres voyaient le rôle de la commande

¹ [Décision du conseil constitutionnel du 26 juin 2003.](#)

² [Article L2111-2 du Code de la commande publique.](#)

³ Dans le cadre de la Loi Devoir de vigilance, 2017, les entreprises de plus de cinq mille employés en France, ou dix mille employés dans le monde, sous réserve de la Directive européenne en cours de finalisation qui devrait élargir le domaine d'application.

⁴ [Article L2152-7 du Code de la commande publique.](#)

⁵ [Article L2112-2 du Code de la commande publique.](#)

publique comme un accélérateur de la transition des modes de production et de consommation durable en renforçant les clauses environnementales dans les marchés publics (proposition 7 de la CCC).

Le nouveau cadre français de la commande publique intègre donc une prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux à tous les stades du marché. Il permet de cette manière aux acheteurs publics de penser leurs achats d'une manière globale et durable, dépassant le critère de l'offre la plus économiquement avantageuse qui prédominait alors. Enfin, la commande publique restant régie par le droit communautaire, elle peut être impactée par de nouvelles dispositions européennes telles que le cadre européen du devoir de vigilance à venir ou la taxinomie verte, qui visent les investissements.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) tend également à permettre le développement de considérations sociales et environnementales dans le cadre de la commande publique. La cour admet en 2012 la possibilité, notamment dans le cadre du commerce équitable, de discriminer des candidats sur des critères relatifs aux droits humains¹. La jurisprudence autorise également les spécifications techniques incluant des aspects sociaux lorsque ceux-ci constituent une partie essentielle du produit livrable. Elle en déduit notamment que les offres non conformes aux spécifications techniques doivent être rejetées². De plus, la CJUE permet, même si un critère social d'attribution ne bénéficie pas d'une pondération particulièrement élevée, la possibilité de fixer un seuil (par exemple, 60 % des points disponibles pour ce critère) que le soumissionnaire doit atteindre pour que l'offre soit admissible à la phase d'évaluation suivante³.

1.3. Une série de textes spécifiques contribuant à la commande durable

En plus d'établir un cadre juridique général propice à la commande responsable, le législateur français intervient sur des thématiques particulières. Cependant, ces lois n'entraînent pas par elles-mêmes de changement de paradigme dans le traitement du caractère durable des marchés publics. Effectivement, elles disposent immédiatement d'objectifs de durabilité à atteindre, ce qui circonscrit le champ d'action des acheteurs publics. Il s'agit donc de lois dont l'intérêt est de permettre des actions précises et ciblées, sans entrer en contradiction avec le cadre européen de la commande publique.

Concernant la loi Climat et résilience, l'obligation de la prise en compte dès l'expression du besoin est très intéressante : en imposant l'obligation de prise en compte du développement durable dans les spécifications techniques, comme cela a été mentionné

¹ Affaire C-368/10, Commission/Royaume des Pays-Bas.

² Affaire C-243/89, Commission / Royaume de Danemark (Storebaelt) ; Affaire C-561/12, Nordecon AS et Ramboll Eesti AS/Rahandusministeerium (Nordecon).

³ Affaire C-546/16, Montte SL/Musikene.

précédemment, l'article 35 concrétise l'obligation d'introduire des considérations environnementales dès le stade de la définition du besoin. L'article 35 de la loi Climat et résilience introduit par ailleurs l'obligation pour les acheteurs et les autorités concédantes de retenir au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre. Cet article prévoit enfin que les acheteurs et les autorités concédantes doivent désormais fixer dans leurs contrats des conditions d'exécution prenant en compte des considérations relatives à l'environnement.

On peut aussi signaler ici également l'obligation des produits reconditionnés pour certaines catégories d'achats. L'article 58 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC) introduit une obligation nouvelle pour les acheteurs de l'État et des collectivités territoriales et leurs groupements. Les établissements publics (EPA ou EPIC) sont cependant exclus du périmètre. Les acheteurs publics doivent désormais acquérir des biens issus du réemploi ou de la réutilisation, ou comportant des matières recyclées.

Loi EGALIM du 30 octobre 2018

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous impose notamment un taux de 50 % de produits durables, qui bénéficient d'un signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine, ou issus du commerce équitable, dont 20 % de produit bio dans la restauration collective publique et, à partir de 2024, dans la restauration collective privée. Elle interdit l'utilisation du plastique jetable dans le domaine alimentaire et porte interdiction des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique en restauration collective des collectivités locales en 2025.

Loi LOM du 24 décembre 2019

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a pour ambition de transformer profondément la politique des mobilités, afin de rendre les transports plus faciles et plus durables. Dans ce cadre, elle fixe des orientations d'investissement nouvelles. L'État doit notamment investir 13,4 milliards d'euros dans les transports sur la période 2017-2022. Une réorientation claire des investissements est donnée en faveur des transports du quotidien plutôt que de nouveaux grands projets (hausse des moyens pour l'entretien des réseaux existants, investissement dans un plan RER pour les métropoles, désenclavement des territoires ruraux). De plus, trois quarts des investissements de la période 2017-2022 devront être consacrés au mode ferroviaire.

Loi AGECE du 10 février 2020

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire porte de nombreuses obligations à destination des acheteurs publics. Ceux-ci sont notamment soumis à une obligation chiffrée d'achats de produits issus du réemploi, de la réutilisation ou contenant des matières recyclées. Elle porte aussi des obligations sur l'affichage environnemental, l'indice de réparabilité des produits (en particulier pour les achats informatiques et de télécommunication) et la réduction des achats de produits en plastique à usage unique.

Loi Chaize du 15 novembre 2021

La loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France vise non seulement les opérateurs privés, mais également les acteurs publics. Le texte prévoit notamment des stratégies numériques responsables dans les territoires. Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) devront intégrer l'enjeu de la récupération de chaleur des centres de données. À partir de 2025, les communes et leurs intercommunalités de plus de 50 000 habitants devront élaborer une stratégie numérique responsable.

Projet de loi Industrie verte du 16 mai 2023

Le projet de loi Industrie verte¹ présenté en Conseil des ministres le 16 mai 2023 a pour ambition de réindustrialiser la France en renforçant l'attractivité et la compétitivité de la France et en répondant aux enjeux climatiques. Elle prévoit des dispositions relatives au respect des obligations environnementales et sociales des entreprises accédant à la commande publique (articles 12 et 13).

Par ailleurs, des textes transverses donnent un cadrage à l'action des acheteurs publics et fournissent éventuellement des outils pour faciliter la mise en place des obligations légales ou des recommandations dans le cadre d'une stratégie nationale des achats durables.

¹ Projet de loi relatif à l'Industrie verte déposé au Sénat le 16 mai 2023.

Circulaire du Premier ministre du 25 février 2020

La circulaire du Premier ministre n°6145/SG du 25 février 2020 visant l'engagement de l'État dans des services publics écoresponsables porte des mesures sur l'achat de papier recyclé, sur la suppression du plastique à usage unique, sur la suppression des produits issus de la déforestation importée, sur la restauration collective, sur la réduction de l'empreinte numérique (achats de produits issus de l'économie circulaire). Un premier bilan de la mise en œuvre de cette circulaire a été publié en novembre 2022¹.

3^e Plan national pour des achats durables 2022-2025 (PNAD)

Le 3^e Plan national des achats durables 2022-2025², publié le 15 mars 2022, est une feuille de route nationale portant des objectifs afin d'accompagner les acteurs publics et d'accélérer le changement des pratiques en matière d'achat durable. Il offre un cadre d'accompagnement, de suivi et d'évaluation des acteurs afin de déployer et de faire évoluer la stratégie nationale d'achats durables. Le PNAD n'a pas de portée contraignante mais est élaboré afin d'inciter au déploiement d'une politique en faveur des achats plus responsables. Celui-ci fait suite au premier plan déployé en 2007, dont la portée a été assez limitée, et au deuxième plan mis en œuvre de 2015 à 2020.

En mars 2022 sortait la troisième édition du PNAD. Celui-ci est piloté par le CGDD, sa gouvernance étant exercée conjointement avec des représentants de collectivités locales, des acteurs de l'État, des réseaux et représentants d'acheteurs.

Le PNAD 2022-2025 vise deux objectifs, issus de la loi Climat et résilience. Le premier d'entre eux est de mettre en place une considération environnementale dans l'intégralité des marchés publics d'ici 2025. Le second est de mettre en place une considération sociale dans au moins 30 % de la commande publique d'ici 2025.

Celui-ci s'organise alors autour de deux axes, eux-mêmes subdivisés en vingt-deux actions. Le premier axe vise à aider les acheteurs à s'emparer des objectifs du PNAD. Il s'agit de donner aux acheteurs des outils opérationnels leur permettant de se saisir de ces enjeux, d'améliorer leur capacité à identifier les offres satisfaisant leurs exigences environnementales et sociales et développer la formation et l'accompagnement.

Le second axe vise à mobiliser, animer, promouvoir et suivre le PNAD. L'objectif est ici d'agir sur les décideurs et sur le maillage territorial de la commande publique durable, de

¹ CGDD (2022), *Services publics écoresponsables. Bilan interministériel 2021 2022*, novembre.

² CGDD (2022), *Plan national pour des achats durables 2022-2025*, mars.

promouvoir les objectifs du plan et de développer une gouvernance permettant un suivi régulier de ses avancées

Le PNAD 2022-2025 est ainsi plus ambitieux que les PNAD précédents. Il donne notamment davantage d'outils pour le suivi des actions. Les plans passés avaient effectivement été perçus comme difficilement réalisables¹.

Cependant, France Stratégie note que « le manque de cohérence et d'articulation globale entre [les acteurs] et entre les différentes politiques sectorielles qui y contribuent, ainsi que le manque d'anticipation sur les moyens d'y parvenir, empêchent de fait trop souvent de réaliser [ces achats responsables]² ». De plus, l'absence de suivi et de contrôle de l'application des règles en réduit l'efficacité. La mise en cohérence de toutes les politiques et actions budgétaires semble être un des outils clés pour œuvrer en faveur de la transition.

Il revient donc aux acteurs de l'achat public d'articuler le respect d'une plus grande responsabilité des achats avec les principes du droit de la concurrence et du droit de la commande publique.

2. Des aides aux entreprises et leur cadre réglementaire

En plus de la commande publique, l'attribution de subventions et d'aides publiques aux entreprises est également un levier pour les pouvoirs publics afin de soutenir le développement de modèles d'affaires plus durables. Le présent avis n'a pas pour vocation à présenter exhaustivement les différentes aides à destination des entreprises, sujet qui pourra faire l'objet de travaux ultérieurs. Il sera pertinent, après une brève présentation du cadre juridique international, européen et national applicable à l'aide publique, de s'interroger sur la conditionnalité des aides.

2.1. Le cadre de l'Organisation mondiale du commerce

Les engagements pris dans le cadre de l'OMC peuvent affecter l'attribution des aides aux entreprises au niveau national. L'accord sur les subventions et mesures compensatoires définit une subvention comme une contribution financière émise par les pouvoirs publics ou tout organisme public du ressort territorial conférant un avantage. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) établit deux grandes catégories de subventions : celles qui sont prohibées et celles qui peuvent donner lieu à une action, c'est-à-dire qui peuvent être contestées dans le cadre de l'OMC ou faire

¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/le-nouveau-plan-national-pour-des-achats-durables-en-consultation>

² France Stratégie (2022), *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, op. cit.

l'objet de mesures compensatoires. Selon les termes de l'Accord, un pays peut faire appel à la procédure de règlement des différends de l'OMC pour obtenir le retrait d'une subvention ou la suppression de ses effets défavorables. Il peut aussi engager lui-même une enquête qui aboutira à l'imposition d'un droit supplémentaire (appelé « droit compensateur ») sur les importations subventionnées dont il est constaté qu'elles portent préjudice aux producteurs nationaux¹.

De plus, la réglementation des aides publiques aux entreprises se précise au niveau européen.

2.2. Les aides d'État au sens de l'Union européenne

Définition

Le paragraphe 1 de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose un principe général d'interdiction des aides d'État : « Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »

Quatre critères permettent ainsi de qualifier une aide publique d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE :

- « est accordée à une entreprise » ;
- « est imputable à l'État ou consomme des ressources d'État » ;
- « procure à cette entreprise un avantage sélectif » ;
- « affecte ou est susceptible d'affecter les échanges entre États membres et la concurrence ».

Il convient de souligner que toute entité répondant à la définition d'« entreprise » au sens du droit de l'Union est soumise à la réglementation européenne en matière d'aides d'État. Cette notion est définie de façon très large : toute entité exerçant une activité économique (c'est-à-dire une activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné) est une « entreprise », indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement (CJCE, 23 avril 1991, Klaus Höfner, C-41/90). En 2016, la

¹ Organisation mondiale du commerce : Présentation de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (wto.org).

Commission européenne a adopté une communication relative à la notion d'aide d'État¹ qui apporte des précisions sur les principaux concepts liés à cette notion, dans un souci d'une application plus simple, plus transparente, et plus cohérente du droit des aides d'État. De nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie ont été émises pour 2022. Celles-ci visent notamment à élargir les catégories d'investissement que les États membres peuvent soutenir, accroître la flexibilité et la simplification des règles existantes, introduire des garanties et garantir la cohérence avec la législation et les politiques correspondantes de l'UE².

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 107 TFUE précisent les dérogations possibles, c'est-à-dire les circonstances respectives dans lesquelles une aide est, ou peut être, compatible avec le marché intérieur. Peuvent notamment être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

- « les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi » ;
- « les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre » ;
- « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » ;
- « les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

En application de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, les États membres ne peuvent verser une aide d'État avant que la Commission ne l'ait autorisée. Certaines aides sont exemptées de l'obligation de notification : il s'agit des aides « existantes » au sens du règlement de procédure n° 2015/1589 et des aides qui remplissent les conditions posées par les règlements d'exemption par catégorie et les règlements « de minimis ».

¹ Communication 2016/C 262/01, JO C 262 du 19 juillet 2016.

² CEEAG (europa.eu).

Contrôle des aides

Le contrôle prévu par la réglementation européenne opère une distinction selon que l'aide en cause est une aide existante ou une aide nouvelle.

- Les aides existantes peuvent être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité.
- Si les aides ne répondent pas à la définition des aides dites « existantes », elles sont considérées comme des « aides nouvelles ». Une fois l'aide nouvelle notifiée, son contrôle comprend deux phases d'examen : un examen préliminaire et, le cas échéant, un examen approfondi (procédure formelle d'examen).
- À l'issue de la procédure formelle d'examen, plusieurs types de décisions sont possibles, selon que la mesure examinée n'est pas une aide, est une aide compatible ou est une aide incompatible (ne pouvant, dès lors, être mise à exécution).

Règlements d'exemption

Le paragraphe 4 de l'article 108 TFUE donne la possibilité à la Commission d'adopter « des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article » (obligation de notification préalable). Les règlements d'exemption permettent d'accélérer la procédure d'octroi des aides.

Sept règlements d'exemption sont en vigueur.

On dénombre trois règlements d'exemption par catégories et deux règlements sectoriels, respectivement applicables aux secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales (Règlement (UE) n° 702/2014 du 25 juin 2014), ainsi qu'aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture (Règlement (UE) n° 1388/2014 du 16 décembre 2014).

On compte également quatre règlements de minimis.

De plus, la Commission a adopté en mars 2023 un nouvel « encadrement temporaire de crise et de transition¹ » qui permet l'octroi d'aides d'État pour le soutien des secteurs essentiels à la transition vers une économie à zéro émission nette, conforme au plan industriel du Pacte vert², dans le contexte de crise et de guerre actuels.

¹ Commission européenne (2023), *Encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine*, mars.

² Commission européenne (2023), *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, février

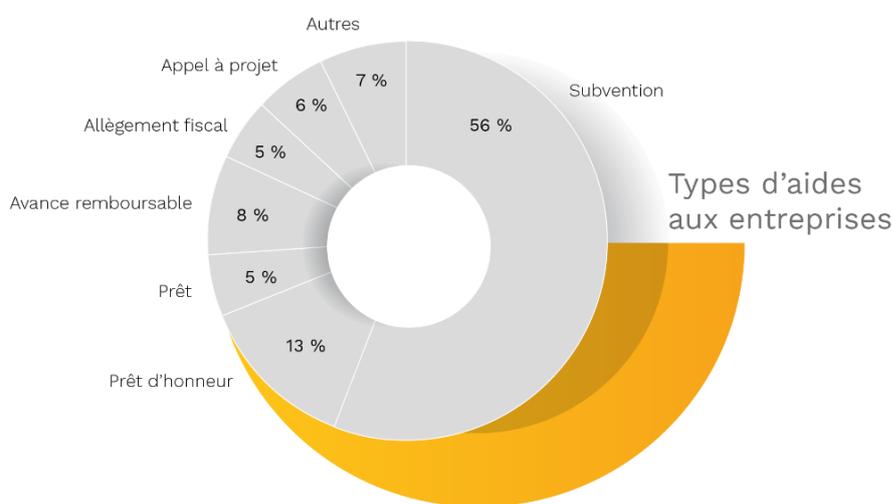
2.3. Mise en œuvre des aides publiques aux entreprises en France

Selon la Mission d'information commune sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises¹, il existe entre 1 800 et 2 000 dispositifs d'aides aux entreprises. Cela représenterait un montant de 140 milliards d'euros en 2018 selon une « indication du ministre chargé du budget ».

Une partie de ces aides est alimentée par les Fonds européens dont les dispositifs d'attribution sont gérés par les États membres.

Les aides publiques aux entreprises en France peuvent prendre principalement quatre formes différentes :

- la subvention, qui est un transfert financier à un acteur donné, sans contrepartie autre que le respect du cadre d'éligibilité initialement fixé ;
- la garantie financière, qui est une assurance donnée par un acteur public vis-à-vis du financement d'un acteur privé, facilitant en conséquence le financement de ce dernier ;
- la prise de participation, qui se traduit, pour l'État, par l'achat d'actions via l'Agence des participations de l'État afin de recapitaliser une entreprise ;
- les exonérations fiscales et sociales, qui sont des réductions du niveau d'impôt ou de cotisations sociales acquittées par un acteur économique donné.



Source : aides-entreprises.fr

¹ Viry S. et al. (2021), *Rapport d'information sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises*, op. cit.

2.4. La conditionnalité des aides

En droit français, la notion de conditionnalité est un instrument juridique au service d'une politique visant à favoriser ou au contraire dissuader certaines pratiques (une conditionnalité « environnementale » vise à orienter les acteurs économiques vers un mode de production ou de consommation à moindre impact écologique). Cet instrument repose sur la définition et l'application de conditions¹ restrictives à satisfaire pour accéder à un droit ou à une commande publique, pour être éligible à une aide publique ou en être exclu, pour bénéficier d'une dérogation ou au contraire être soumis à une interdiction, etc. Ces conditions doivent pouvoir être opposables² et donc précisément définies pour être applicables. Et leurs modalités d'application doivent être évaluées pour s'assurer qu'elles produisent les effets visés. Il s'agit aussi d'éviter les effets pervers et les gaspillages. Une réglementation n'aurait-elle pas modifié le comportement des acteurs économiques à moindre coût qu'une aide financière publique ? L'entreprise bénéficiaire n'aurait-elle pas modifié son comportement, même en l'absence d'aide (effet d'aubaine) ? L'incitation à l'achat par une aide publique n'est-elle pas annulée par une hausse des prix de l'offre ?

Les modalités d'application des conditions doivent notamment être adaptées à la finalité recherchée et aux déterminants des comportements à modifier, par exemple :

- condition *ex ante* (critère d'éligibilité qui doit avoir déjà été respecté au moment de l'attribution de l'aide) ou *ex post* (le critère devra être respecté après cette attribution, car elle aide précisément le bénéficiaire à s'y conformer) ;
- conditions intrinsèques, qui se confondent avec l'objectif de l'aide (par exemple une aide à l'emploi ayant pour condition le recrutement de salariés) ou conditions extrinsèques, c'est-à-dire des conditions que doivent réaliser les entreprises en sus de l'attribution de l'aide (par exemple, une aide à l'investissement accompagnée de l'obligation de mettre en place un plan de décarbonation).

2.5. Conclusions

À l'issue des travaux du groupe, face à la multitude et à la diversité des dispositifs existants, le constat se pose de la nécessité d'évaluer plus finement les impacts réels des dispositifs d'aides, au-delà des cas d'aberration médiatisés et qui eux-mêmes devraient

¹ « Élément auquel est subordonnée la validité ou l'efficacité d'un acte » ou encore la « modalité de l'obligation subordonnant la formation ou la résolution de celle-ci à la survenance d'un événement futur et incertain » Association Henri Capitant (2005), *Vocabulaire juridique*, 7^e éd., Paris, PUF, p. 199 – cité in Pégout O. (2017), p.16.

² Voir par exemple les références pour le droit français et européen : Pégout O. (2017), *La conditionnalité en droit des aides d'État*, thèse de droit public, Université de Bordeaux.

donner lieu à un encadrement plus strict, avant même que soit posée la question de la conditionnalité.

Il serait ainsi pertinent d'évaluer l'efficacité aussi bien des programmes d'aides ayant des objectifs intrinsèques de transition écologique ou de développement social que les conséquences environnementales et sociales des dispositifs d'aides dont l'objet n'est pas lié à ces considérations.

L'atteinte d'une performance environnementale et / ou sociale est intrinsèque à de nombreux dispositifs d'aides. Des critères de contrôle ou un accompagnement des entreprises pourraient se révéler pertinents comme critères d'attribution des aides.

Il serait intéressant de disposer d'une analyse globale des flux d'aides, de leur suivi, de la manière dont ils sont redistribués et *in fine* de leur impact sur les différents acteurs.

Le débat public sur la conditionnalité de l'aide publique s'est notamment focalisé sur deux points :

- La non-réalisation de conditions *ex post* ne doit-elle pas entraîner le remboursement de l'aide versée ?
- Dans le contexte actuel de crise écologique et sociale majeure, une conditionnalité environnementale ou/et sociale ne devrait-elle pas être systématisée pour assurer une cohérence des actions publiques ?

Comme l'a noté dans son rapport¹ la Mission d'information commune sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises, « la conditionnalité des aides publiques aux entreprises relève fondamentalement d'un choix politique ».

En particulier, ce rapport présente quatre ensembles de propositions permettant d'articuler un principe général de conditionnalité (proposition 2) avec l'intégration du développement durable dans les entreprises (propositions 6 à 16), une éco-conditionnalité (propositions 19 à 22) et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (proposition 23), introduits par quatre points de réflexion :

- « Les conditionnalités peuvent constituer un outil de confiance dans la parole publique et un mécanisme de meilleure efficacité de la dépense publique. »
- « La gouvernance des entreprises est un concept indissociable du développement durable. »

¹ Viry S. *et al.* (2021), *Rapport d'information sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises*, *op. cit.*

- « L'écoconditionnalité doit s'appliquer à des actions mesurables.

Une aide publique ne doit pas conduire à ce que l'entreprise bénéficiaire aggrave son bilan d'émission de gaz à effet de serre. À l'échelle de l'État, elle aurait plus de sens si elle se concentrait sur les secteurs économiques les plus polluants et sur les entreprises assujetties au marché de carbone. En revanche, il convient de laisser les collectivités territoriales libres de déterminer leurs propres priorités, d'autant qu'elles recourent le plus souvent à la contractualisation des conditionnalités en amont du versement de leur aide. L'écoconditionnalité serait applicable aux ETI et aux grandes entreprises à partir. »

- « L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. »

3. La mise en application de la prise en considération du développement durable

Le cadre juridique français et européen de la commande publique a évolué vers une meilleure prise en considération des enjeux sociaux et environnementaux, et donc des progrès en termes de RSE des entreprises qui proposent des produits et services. Cependant, des freins existent à une prise en compte de la politique RSE des opérateurs économiques.

3.1. Des critères intervenant à diverses phases de la commande publique

Le cadre légal et réglementaire qui a été rappelé en II.1.2, notamment la loi Climat et résilience, a introduit un nouveau principe général à la commande publique : celui de la prise en considération des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. Cela doit donc être intégré à toutes les phases de l'acte d'achat. Plusieurs modalités sont donc envisageables afin de développer une politique d'achat durable, après sa prise en compte dans l'expression du besoin. Ainsi l'acheteur peut :

- mettre en place des critères environnementaux ou sociaux dans le cadre de l'analyse des candidatures et des offres des candidats ;
- prévoir des critères environnementaux et sociaux pondérés, s'appuyant de préférence sur des clauses d'exécution ;
- remplacer le critère prix par le coût global, en s'appuyant sur le coût du cycle de vie et des outils méthodologiques solides ;
- prévoir des variantes comprenant des aspects environnementaux / sociaux, en ouvrant à l'innovation et en ajustant la pondération des critères ;

- intégrer des considérations sociales et environnementales dans les conditions d'exécution ou en optant pour des formes de marchés spécifiques ;
- réserver des marchés et des concessions aux structures employant au moins 50 % de personnes en situation de handicap (ESAT, EA, ou équivalent), 50 % de personnes défavorisées (SIAE ou équivalent) ou encore réserver des marchés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS).

En contrepartie, on rappelle que si des offres anormalement basses semblent contrevenir au droit de l'environnement, au droit social ou au droit du travail, il est possible de solliciter des justifications.

Il convient donc, de la part des acheteurs publics, de déterminer les modalités les plus adéquates avec la nature du marché et avec les objectifs de développement durable qu'ils développent.

À noter que les acheteurs publics peuvent rencontrer des difficultés à prendre en compte l'intégration de conditions de développement durable en raison des surcoûts potentiels à financer. Ainsi, le respect de la loi Egalim entraînerait une hausse de 20 % à 30 % du budget alimentaire dans le secteur hospitalier.

3.2. L'impossibilité de prendre en compte directement la politique globale de l'entreprise

Si le cadre juridique tend vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, il ne permet pas de prendre en compte l'approche globale de la politique RSE d'une entreprise. Effectivement, la mise en place de critères environnementaux et sociaux doit toujours rester en lien avec l'objet du marché. Cette exigence ne permet donc pas la prise en considération des éléments globaux de la politique RSE des opérateurs économiques.

Ainsi, une entreprise pourra être valorisée pour les performances environnementales ou sociales du produit ou du service demandé par le marché. Cependant, une entreprise ne pourra pas voir pris en compte les efforts déployés pour exercer sa responsabilité globale envers la société, notamment en lien avec sa politique sociale, ou ses actions de protection de l'environnement, s'ils n'ont pas de lien direct avec l'objet du marché. Il convient de distinguer le caractère durable de l'offre ou du service lui-même, qui peut tenir à des considérations de performance technique ou à des conditions d'exécution particulière, du caractère durable de la stratégie globale de l'entreprise. Le droit de la commande publique dissocie ces deux aspects, qui sont pourtant souvent liés.

La jurisprudence française consacre une stricte interprétation du droit de la commande publique, en exigeant que la mise en place de critères sociaux et environnementaux soit nécessairement en lien avec « l'objet » du marché. Ainsi, des critères sociaux et environnementaux qui portent sur la politique générale de l'entreprise en matière environnementale et sociale ont été jugés non conformes à l'état du droit actuel. Un acheteur public qui mettrait en place de tels critères s'exposerait à la contestation du marché sur le fondement d'un manque de lien avec l'objet du marché.

Le lien avec l'objet du marché peut donc être perçu comme un obstacle au développement d'une politique d'achat durable, car ne reconnaissant pas la valorisation des démarches vertueuses que les entreprises mettent en place dans le cadre de leur politique générale en l'absence de relation établie entre cette politique générale et la valeur d'usage des produits commandés (travaux, biens ou services). Cet obstacle appelle donc une réflexion sur l'évolution du droit, afin que la commande, sans s'affranchir du lien à l'objet du marché, puisse aussi admettre des critères complémentaires en rapport avec la politique générale de l'entreprise. Cela supposerait en contrepartie la capacité du soumissionnaire à attester de la performance de sa politique sociale ou de ses actions de protection de l'environnement¹. Cette question avait été abordée dans l'avis *Labels RSE*² de février 2021 (dont la recommandation 13 préconisait une meilleure prise en compte des labels RSE sectoriels dans les marchés publics). La réflexion sur cette évolution doit aussi prendre en compte le cadre réglementaire européen.

Il reste aussi à voir comment appréhender les critères sur la performance RSE d'une entreprise en complément de ceux portant sur la qualité des produits ou services, qui pourraient notamment permettre de justifier de la capacité de l'entreprise à tenir ses engagements pris dans le cadre du marché.

Néanmoins, en pratique, des acteurs auditionnés, tant soumissionnaires que donneurs d'ordres, soulignent que la démarche globale RSE de l'entreprise peut l'aider à améliorer la qualité sociale et environnementale de ses produits (biens ou services), notamment pour répondre aux critères environnementaux et sociaux des appels d'offres. Il faut aussi que le donneur d'ordres et l'acheteur veillent à utiliser dans les appels d'offres des critères réellement différenciants pour sélectionner les produits et services les plus performants sur le plan social et environnemental.

Par ailleurs, les acteurs privés ont, quant à eux, la possibilité d'évaluer et de sélectionner leurs partenaires économiques sur la base de critères RSE beaucoup plus larges, et la

¹ On notera que la directive sur le *reporting* de durabilité CSRD définit un cadre pour apprécier la performance des entreprises.

² Plateforme RSE (2021), *Labels RSE. Propositions pour des labels RSE sectoriels destinés aux TPE, PME et ETI*, France Stratégie, février.

question de l'évaluation se pose également. D'un côté, les auditions des entreprises ont fait ressortir les difficultés face à la démultiplication des standards d'évaluation des politiques globales que leur imposent leurs clients sans que des équivalences soient acceptées. De l'autre, le manque de transparence de certaines méthodes de sélection est régulièrement souligné. Une dérive également possible est que la politique RSE soit considérée uniquement lors de la sélection du prestataire, sans que les biens et services mis en œuvre ensuite lors de la réalisation du marché répondent aux ambitions en matière sociale et environnementale.

Enfin, en l'état des pratiques actuelles des entreprises, il reste difficile pour les TPE et PME de mettre en œuvre le formalisme nécessaire pour structurer une réponse à un critère de performance globale en matière de responsabilité sociétale. Il faut donc veiller à adapter ces exigences de formalisme aux capacités de réponse des TPE et PME et à les accompagner particulièrement afin qu'elles puissent atteindre l'objectif de développement durable inscrit dans les appels d'offres.

L'arrêt Chiffoleau : l'exigence d'un lien entre critères sociaux et environnementaux et objet du marché

« Considérant qu'il résulte de ces dispositions que si l'acheteur peut, pour sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse, mettre en œuvre des critères comprenant des aspects sociaux, c'est à la condition, notamment, qu'ils soient liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution ; qu'à cet égard, des critères à caractère social, relatifs notamment à l'emploi, aux conditions de travail ou à l'insertion professionnelle des personnes en difficulté, peuvent concerner toutes les activités des entreprises soumissionnaires, pour autant qu'elles concourent à la réalisation des prestations prévues par le marché ; que ces dispositions n'ont, en revanche, ni pour objet ni pour effet de permettre l'utilisation d'un critère relatif à la politique générale de l'entreprise en matière sociale, apprécié au regard de l'ensemble de son activité et indistinctement applicable à l'ensemble des marchés de l'acheteur, indépendamment de l'objet ou des conditions d'exécution propres au marché en cause. »

Conseil d'État, 7^e et 2^e chambres réunies, 25 mai 2018, n°417580

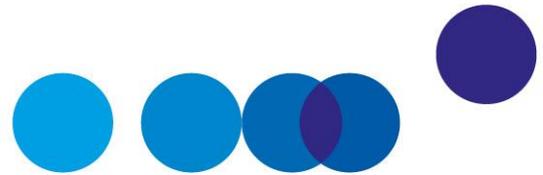
4. Chercher une cohérence sans uniformiser les politiques vis-à-vis des acteurs économiques

Le paysage français de l'achat public est très morcelé par rapport au reste de l'Union européenne. Cela s'explique par le grand nombre de collectivités territoriales et de communes. Il existe plusieurs types d'acheteurs. Certains acheteurs, comme les ministères ou les centrales d'achats mutualisées, sont de taille importantes, quand d'autres acheteurs comme les communes sont de taille plus modeste. Face à la multiplicité des acteurs et à l'évolution normative, il est nécessaire de rechercher un équilibre et une cohérence entre tous les leviers tout en s'adaptant aux spécificités locales.

L'une des priorités est d'assurer une cohérence entre les différents échelons de la commande publique : « Il faut mettre en cohérence tous les leviers de l'action publique budgétaire afin de s'assurer que tout aille dans le même sens, parce qu'il y a trop d'actions qui ne sont pas articulées entre elles et qui sont donc une source de confusion. » C'est pour une part le rôle du Plan national des achats durables et par un accompagnement d'entreprises et d'acteurs territoriaux par des structures centrales telles que BPI France.

Toutefois, une planification au niveau national est parfois contreproductive et ne favorise pas la collaboration avec les TPE et PME, les entreprises locales, ni l'adaptation aux particularités territoriales. Cette complexité et ce manque d'articulation entre les différentes politiques publiques sont vecteurs de crispation entre les acteurs aux différentes échelles. Il est donc primordial de rechercher une cohérence et le respect d'un équilibre qui s'applique aux paramètres territoriaux particuliers.

Si l'on peut constater un manque de souplesse dans l'application des normes au sein des collectivités territoriales, se pose aussi la question des outils à disposition des acheteurs, en premier lieu conçus pour prendre en compte la dimension économique.



III. LES PRATIQUES DES ACTEURS PUBLICS

Dans le cadre décrit précédemment, la recherche d'un alignement des pratiques d'achat public sur les objectifs des politiques de développement durable conduit les acteurs publics à porter de nombreuses actions d'expérimentation, de sensibilisation et d'accompagnement.

1. Sensibilisation des acteurs publics aux achats responsables

Afin d'aller vers des achats plus responsables, l'ensemble des acteurs qui agissent sur les marchés publics sont sensibilisés à différents niveaux aux enjeux du développement durable : donneurs d'ordres, acheteurs, juristes, responsables des plateformes d'achats, etc. Cette acculturation se fait à différents niveaux : prise de conscience, formulation des appels d'offres, choix des prestataires, exécution du marché, etc. Un socle commun de connaissances est mis en place par la formation et des outils d'échanges d'expérience.

1.1. L'accompagnement des acteurs publics

Avant même de formuler des projets d'achat, il s'agit pour les acteurs publics de questionner leurs projets en termes de pertinence des services rendus en regard des consommations de ressources et des émissions sur l'ensemble du cycle de vie des projets, pour aller vers une plus grande sobriété et atteindre les objectifs de transition.



Source : Direction des achats de l'État (2019), Guide de l'achat public : le sourcing opérationnel

Dans le secteur hospitalier, par exemple, une audition mentionne les achats évités, par le *reprocessing* et l'écoconception des soins. Ce travail, qui tend vers une plus grande sobriété, mobilise de nombreux acteurs et nécessite l'expertise des spécialistes de santé. Il s'agit de questionner la pertinence des actes, la prévention des maladies, mais aussi de réduire l'usage unique et augmenter le potentiel de réutilisation. On évoque également l'usage de matériel d'occasion, y compris pour le mobilier par des mises en commun.

Cependant les auditions n'ont pas permis de recueillir des témoignages de telles pratiques systématiques, ni dans les achats de l'État ni dans les achats de collectivités territoriales.

1.2. Les difficultés engendrées par l'évolution et la complexité des réglementations à diffuser à l'ensemble des acteurs de l'achat public

On observe des problèmes de conformité juridique dans les procédures des marchés publics, la rédaction des appels d'offres et l'évaluation des offres. Cela s'explique en partie par les multiples évolutions réglementaires et par un manque de connaissance des règles applicables, des possibilités offertes et des obligations à respecter.

Des travaux d'analyse des appels d'offres comme ceux du Fare propreté soulignent l'intérêt de la création d'instances de dialogue permanent entre les représentants d'acheteurs et les fédérations professionnelles au sein de l'OECP¹ sur les grands segments d'achats, comme les services ; l'importance de publier, dès la phase de consultation, la méthode de comparaison des offres et des formules utilisées pour une plus grande transparence et efficacité de l'achat public ; la prise en compte des variations des salaires minimums conventionnels dans les révisions de prix pour véritablement tenir compte de l'inflation.

Des actions de formation et de mise en commun de retours d'expérience

Un exemple : la cellule des appels d'offres des opérateurs du secteur propreté

Il y a près de 1 500 appels d'offres publics par an pour le secteur propreté. Le Fare Propreté, fonds d'innovation pour le développement économique et social du secteur, a développé un dispositif de veille sur les marchés. La cellule des appels d'offres publics (CAP), mise en place par le Fare Propreté analyse environ la moitié des appels d'offres parus en se concentrant sur certaines problématiques. Lorsqu'elle relève sur un marché un problème de conformité (plus d'un marché sur deux), la CAP alerte les acheteurs. Depuis 2019, la CAP a déjà alerté 784 marchés publics. À la suite des alertes, la moitié des marchés ont été modifiés. L'autre moitié ne l'est pas, mais selon Guillaume Couderc, chef de projet économie inclusive au Fare Propreté et responsable de la CAP, les acheteurs prennent tout de même en compte les remarques dans les marchés suivants et

¹ Observatoire économique de la commande publique (OECP).

cela crée des échanges positifs. Les alertes portent principalement sur les clauses et critères sociaux (du fait de la spécificité du secteur de la propreté et de la reprise du personnel) mais peuvent aussi concerner des enjeux économiques et RSE. Les alertes de la CAP aux acheteurs ne sont pas rendues publiques. La CAP est décorrélée des entreprises soumissionnaires.

Sur la base de ces travaux, la CAP a formé un Observatoire des marchés de la propreté dont les analyses permettent à la FEP (Fédération des entreprises de propreté, d'hygiène et services associés) de formuler des recommandations aux acheteurs et de proposer des modèles de clauses consultables librement sur le site non marchand www.achat-proprete.com.

1.3. La formation des acteurs de l'achat public

Adopter et inclure des considérations sociales et environnementales dans les marchés publics est un travail qui associe l'ensemble des acteurs : donneurs d'ordres, rédacteurs des appels d'offres, personnes évaluant les réponses et personnes en charge du suivi de l'exécution du marché et de la vérification du respect des engagements notamment. Afin d'aller vers une commande publique plus responsable, il faut infuser, au sein de toutes ces entités, une culture de la transition plus forte et instaurer des pratiques plus responsables et favorisant les entreprises les plus performantes en RSE. Pour BPI France, qui accompagne de telles démarches, il ne faut laisser aucun acteur de côté dans ce changement de paradigme.

Diffuser cette culture de la transition et d'une plus grande responsabilité passe par la sensibilisation, la pédagogie et la formation. Un effort particulier est déployé dans le cadre de la commande publique afin que les acheteurs maîtrisent les outils à leur disposition dans leurs aspects techniques. De nombreuses structures proposent des formations.

Accompagnements et formations

Pour les achats de l'État dans cette perspective de formation et d'accompagnement, la DAE conduit une démarche d'accompagnement des acheteurs dans leur professionnalisation et dans leur montée en compétences sur les sujets d'achats responsables. Cela se concrétise par des formations en collaboration avec l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE), relevant des ministères économiques et financiers. Ces formations sont généralistes ou thématiques sur des enjeux complexes. La DAE propose trois formations thématiques : une sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans une approche coût global, une sur la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre engendrées par les transports mobilisés pour le marché public, une formation sur le développement des achats socialement responsables.

Ces formations de compréhension des enjeux d'une commande publique responsable abordent aussi la prise en compte du local.

Au sein des collectivités territoriales, certains acteurs estiment que la formation n'est pas essentielle et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) souligne qu'il y en a suffisamment de programmées. Cependant les auditions font apparaître un déficit de participation des personnels des collectivités territoriales pour lesquels le cadre et la disponibilité sont définis en fonction des urgences locales et non d'un plan de formation national comme pour les agents de l'État.

Des agents du secteur hospitalier soulignent que les formations doivent pouvoir s'adapter aux spécificités que présentent chaque secteur et chaque marché. Les enjeux sociaux et environnementaux ne prennent pas les mêmes formes et ne peuvent pas être compris de la même façon selon les secteurs d'activité et les biens ou services achetés. Ils différencient également les achats « cœur de métier » – comme le matériel médical – sur lesquels les personnels techniques possèdent les compétences pour analyser les offres des fournisseurs, et les achats généraux – comme la restauration –, pour lesquels l'analyse des offres relève plus de compétences générales des acheteurs.

Enfin, nous n'avons pas relevé de formations spécifiques à l'achat responsable pour les donneurs d'ordres et les élus qui définissent les orientations de développement durable des collectivités territoriales et les budgets en regard.

Réseaux de pairs et action locale

La Direction des achats de l'État, les associations d'acheteurs mais aussi des acteurs au niveau européen créent également des communautés d'acheteurs afin de diffuser les bonnes pratiques et aller dans le sens d'un changement pour une commande publique plus responsable.

Au-delà des formations, l'échange d'informations et la création de réseaux entre les acheteurs sont essentiels pour développer des achats responsables et pour aider les acteurs à s'adapter aux évolutions réglementaires.

Au niveau de l'Union européenne, la DG Grow de la Commission européenne propose des ateliers de coopération afin de partager les pratiques au niveau communautaire. La DAE, les associations d'acheteurs mais aussi des acteurs au niveau européen créent également des communautés d'acheteurs afin de diffuser les bonnes pratiques et aller dans le sens d'un changement pour une commande publique plus responsable.

De même, la DAE organise des journées annuelles d'échange de pratiques, regroupant environ 90 acheteurs qui partagent l'actualité réglementaire et se retrouvent autour d'ateliers d'échange de pratiques. Concernant le secteur hospitalier, la FHF propose des webinaires pour mettre à niveau les établissements publics de santé.

Le ministère de l'Environnement a mis en place un portail d'échanges entre acheteurs, le réseau Rapidd, et dans le cadre du Plan national d'achat durable un dispositif de « guichets verts » permet à tout acheteur, notamment des plus petites collectivités, d'avoir rapidement un conseil sur la mise en œuvre d'un achat durable. Enfin, pour les plus grandes collectivités instaurant un Spaser, cette approche au-delà d'une coordination entre les services sur la question des achats responsables et de leur suivi permet aussi aux potentiels soumissionnaires de connaître les lignes directrices de ces achats.

Guichets verts

Les guichets verts sont un service gratuit de conseil environnemental proposé aux acheteurs publics dans le cadre du Plan national pour des achats durables 2022-2025. Ce dispositif, porté par les réseaux régionaux de la commande publique durable, grâce au soutien du Commissariat général au développement durable, s'entend comme un accompagnement de premier niveau afin de permettre aux acheteurs publics d'intégrer des considérations environnementales dans leurs achats.

Plateforme Rapidd (Communauté des achats durables)

Développée par le ministère chargé de la transition écologique, la plateforme d'échanges de la communauté des achats durables (Rapidd)¹ a pour objet de réunir des ressources, de diffuser des informations et d'échanger entre pairs pour aider les acheteurs publics dans leurs démarches d'achat durable. Elle vise à faciliter le développement des achats publics durables. Les acheteurs publics peuvent l'utiliser pour déposer, échanger et consulter tous les documents liés aux différents types d'achats et aux considérations environnementales ou sociales.

Publication de guides

Les différentes instances, tant européennes que nationales, éditent des guides pour une commande publique responsable.

Au sein de la Commission européenne, la DG Grow et la DG environnement ont publié des guides de bonnes pratiques sur les achats verts et les achats sociaux. La DG Grow met aussi à disposition des acheteurs publics des États membres des guides portant des exemples de bonnes pratiques, des outils pour calculer le coût du cycle de vie, un manuel sur les achats verts.

¹ [Communauté des achats durables Rapidd](#).

En France, les directions des affaires juridiques, DAJ, et la Direction des achats de l'État, DAE, publient différents guides pour la filière achat. De même l'Observatoire économique des achats publics publie des guides, notamment un GEM-DD qui propose différentes approches par thèmes.

1.4. Accepter d'aller vers le mieux-disant et prendre en compte le coût global

La culture des achats, notamment au niveau des donneurs d'ordres, est encore fortement pénétrée par la recherche du prix le plus bas. La réflexion sur l'achat responsable opère un changement de paradigme : aller de l'injonction au moins cher vers le mieux-disant. Cette approche, pour un meilleur service rendu de manière plus responsable, peut engendrer un surcoût. Cet impact budgétaire n'est cependant pas toujours pris en compte à l'amont dans les décisions budgétaires qui devraient refléter les politiques de développement durable des acteurs publics.

De plus, en intégrant le coût complet, c'est-à-dire les dépenses survenues sur l'ensemble du cycle de vie de l'achat, des coûts cachés à terme peuvent être révélés, supportés directement par le donneur d'ordres ou par des tiers.

Ainsi la DAE recommande aux acheteurs d'analyser systématiquement, pour tout projet, les impacts environnementaux et sociaux associés aux achats.

Le Code de la commande publique intègre désormais à l'article R2152-9 la notion de « coût fondé sur le cycle de vie », qui reste un critère facultatif dont la mise en œuvre reste au libre choix de l'acheteur. Son objectif est d'inciter ce dernier, lorsque cela est possible, à favoriser l'offre conciliant le mieux les objectifs environnementaux et sociaux à la mieux-disance économique.

Le coût fondé sur le cycle de vie présente deux composantes qui peuvent être prises en compte alternativement ou cumulativement :

- les coûts internes, aussi appelés coûts globaux ou coûts financiers. Il s'agit des coûts liés à l'acquisition, à l'utilisation comme la consommation d'énergie, à la maintenance et à la fin de vie. Cela correspond aux dépenses auxquelles l'acheteur sera exposé dans le cadre de l'utilisation du bien ou du service. Cette dimension du coût du cycle de vie s'inscrit donc dans une logique financière de long terme. Il s'agit de compléter le coût d'achat originel par les frais d'utilisation qui s'y ajouteront ;
- les coûts imputés aux externalités environnementales et sociales liées au produit, au service ou à l'ouvrage durant son cycle de vie, à la condition que leur valeur monétaire puisse être déterminée et vérifiée. Cette composante permet de dépasser la seule analyse immédiate en intégrant les conséquences environnementales et sociales de l'utilisation du bien ou du produit.

Cependant, cet aspect du coût fondé sur le cycle de vie est complexe à mettre en œuvre, les méthodologies restant à développer. Le Code de la commande publique impose que celui-ci soit fondé sur des critères non discriminatoires et vérifiables de façon objective, accessibles à toutes les parties intéressées et requérant des données qui puissent être fournies par des opérateurs économiques normalement diligents au prix d'un effort raisonnable.



Source : Ministère des Finances et des Comptes publics, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (2016), *Prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation*¹

Déterminer le coût de ces externalités suppose la collecte d'informations et le recours à des méthodologies de monétarisation qui peuvent échapper à la portée de certains opérateurs économiques². Ces derniers n'ont pas nécessairement les moyens de développer des méthodes de calcul permettant de déterminer de tels coûts et d'en présenter une analyse critique. Une analyse de l'Ademe portant sur les produits de l'alimentation montre que ces méthodes présentent des « limites rédhibitoires³ » du fait des moyens techniques et financiers qu'elles nécessitent et des résultats obtenus qui sont parfois loin de refléter les impacts réels des services et produits.

Il n'existe actuellement qu'une méthode normative de calcul fixée par une directive concernant les véhicules de transport routier⁴, qui vise les consommations de carburant, la qualité de l'air et l'émission de gaz à effet de serre.

¹ [cout-cycle-vie-consultation.pdf \(economie.gouv.fr\)](#).

² Gauch G. et Millard R. (2019), *Utilisation du coût du cycle de vie comme critère d'attribution*, décembre.

³ Ademe, Le Basic et Dressayre A. (2019), *Alimentation et coût des externalités environnementales*, juillet.

⁴ [Directive 2009/33/CE du 23 avril 2009](#).

L'analyse de cycle de vie (ACV), si elle ne peut constituer un critère de sélection unique comme le coût du cycle de vie, est en revanche plus évidente à mettre en œuvre par les opérateurs économiques. Il s'agit d'une « méthode d'identification et de quantification des impacts environnementaux des produits, ouvrages ou services sur l'ensemble des étapes de leur cycle de vie (de l'extraction des matières premières nécessaires à leur fabrication jusqu'à leur élimination en fin de vie, en passant par toutes les étapes intermédiaires)¹ ». Celle-ci se fonde sur une approche fonctionnelle multicritère et permet de rendre compte de l'impact d'une activité ou d'un service sur l'environnement en restituant la complexité de ce dernier. Sont généralement étudiés les impacts du produit ou service liés à l'effet de serre, à l'acidification de l'air, à l'épuisement des ressources naturelles ou encore à l'eutrophisation de l'eau. Contrairement au coût du cycle de vie, cette méthode ne repose pas sur une seule unité monétaire.

Il est ainsi possible pour l'acheteur public d'y recourir afin de comparer les qualités écologiques de deux offres à travers une variété de mesures et d'unités. Cependant, l'analyse du cycle de vie ne peut constituer un critère unique d'attribution. L'ACV reste toutefois un outil intéressant pour rendre compte de la complexité des impacts d'un produit ou d'un service sur son environnement dans le cadre de l'achat public. De plus, cette démarche fait l'objet d'une standardisation internationale dans le cadre de la norme ISO 14040 « Management environnemental – Analyse du cycle de vie – Principes et cadres ».

Il est également possible d'adopter des démarches d'ACV sociale. Une analyse du cycle de vie sociale (ACV-S ou S-LCA) est une méthode qui évalue les aspects sociaux et sociétaux des produits ou services, leurs impacts réels et potentiels aussi bien positifs que négatifs sur les différents groupes d'acteurs impliqués (travailleurs, fournisseurs et partenaires, consommateurs, etc.). Comme l'ACV environnementale, elle prend en compte toutes les étapes du cycle de vie du produit². Ces méthodes sont en cours de développement et peuvent permettre d'obtenir de premières analyses.

Rappelons à cette occasion la définition d'une valeur tutélaire du carbone, à prendre en compte dans les projets d'investissement public. Cette valeur tutélaire correspond à la trajectoire nécessaire pour respecter les engagements de la France en termes de lutte contre le changement climatique, valorisée en fonction du coût des actions à engager³.

¹ Ministère des Finances et des Comptes publics, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (2016), *Prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation*, notice introductive, mars.

² Voir [Plateforme \[avniR\] du CD2E](#).

³ Commission présidée par Alain Quinet (2019), *La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques*, rapport, France Stratégie, février.

1.5. La reconnaissance des relations fournisseurs et achats responsables

Les acteurs étatiques, les collectivités territoriales ou les CSP qui engagent une démarche d'achat responsable peuvent obtenir une certification par le label Relations fournisseurs et achats responsables¹ ouvert à l'ensemble des acteurs économiques.

Le label Relations fournisseurs et achats responsables, créé en 2017, est un label décerné par les pouvoirs publics aux entreprises ayant fait preuve de relations durables et équilibrées avec leurs fournisseurs et engagées dans une démarche d'achats responsables. Ce label permet d'attester de la mise en œuvre des recommandations de l'ISO 20400 sur les achats responsables.

L'évaluation porte sur cinq domaines :

- l'engagement dans une démarche d'achats responsables ;
- les conditions de la qualité des relations fournisseurs et sous-traitants ;
- le respect des intérêts des fournisseurs et des sous-traitants ;
- l'intégration de la responsabilité sociétale dans le processus d'achat ;
- l'impact des achats sur la compétitivité économique de l'écosystème.

Un certain nombre d'entités publiques se sont engagées dans cette reconnaissance : ministères, départements, établissements publics, ainsi que des opérateurs privés.

2. Le développement de solutions d'accompagnement et de suivi

Au-delà de la sensibilisation aux enjeux de transition et aux achats responsables, il est nécessaire de proposer et mettre en place des outils et méthodologies pour les acteurs sur les marchés publics. Ceux-ci permettent d'aider les acteurs de façon plus concrète. C'est d'ailleurs ce vers quoi tend le PNAD (2022-2025).

Ces outils permettent aux acheteurs d'être plus vertueux, de formuler des appels d'offres plus responsables, mais également d'encourager les entreprises à s'ancrer dans une démarche de produits et services responsables et à distinguer celles qui sont les plus exemplaires.

¹ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (2021), [Le Label Relations fournisseurs et achats responsables](#), juin.

2.1. Faire émerger des offres plus vertueuses

Déployer des dispositifs pour faire progresser les entreprises

La métropole de Nantes a travaillé sur cette intégration des critères RSE dans la commande publique, tout en simplifiant les procédures pour les acteurs. Cela prend la forme d'un référentiel qui est une grille de critères mesurant la performance RSE des entreprises. Le référentiel se fonde sur cinq axes : économie, social, environnemental, territorial, gouvernance, qui eux-mêmes se déclinent en indicateurs. Les entreprises peuvent ainsi s'autoévaluer ou être évaluées par Planet'RSE. Les acteurs du territoire (Métropole de Nantes, Ville de Nantes et le département de la Loire-Atlantique) ont signé une convention avec Planet'RSE afin de reconnaître la note attribuée à l'entreprise. Ce référentiel aide les entreprises à définir leur stratégie RSE autour d'axes précis.

Au-delà de cette notation, l'objectif de Planet'RSE est d'accompagner les organisations pour les aider à démarrer et progresser dans leur démarche RSE. Cela permet aussi à la métropole de développer son *sourcing* pour préparer de nouveaux marchés, et aux entreprises de renforcer leurs réseaux locaux autour de cette démarche RSE.

Cependant cette approche doit être intégrée aux règles des marchés publics qui valorisent exclusivement la qualité des produits et non celle du soumissionnaire, comme l'a rappelé l'arrêt Chiffolleau déjà mentionné.

2.2. Sélectionner les offres les plus vertueuses

Le développement de politiques d'achat public durable nécessite l'existence d'une offre de la part des opérateurs économiques. Il convient donc de s'intéresser aux solutions qui permettent, dans le cadre de l'achat public, d'accompagner les opérateurs économiques vers le développement d'offres plus durables. Cela passe d'abord par la détermination de critères sociaux et environnementaux pertinents. Les labels sont également un outil intéressant pour mettre en valeur les opérateurs responsables. L'analyse du cycle de vie et les réflexions développées autour du coût global sont également des outils par lesquels l'acheteur public peut valoriser les démarches RSE des opérateurs économiques. Enfin, le développement du *sourcing* par les acheteurs publics permet également d'encourager les pratiques durables.

Encourager ces démarches est d'autant plus important que les entreprises sont soumises à de plus en plus d'exigences en matière d'information sur leur performance extra-financière, notamment depuis la directive CSRD. Celle-ci étend le champ d'application des obligations de transparence¹, augmente les exigences en matière de granularité et de qualité des

¹ Ces obligations d'information ne concernent actuellement que certaines entreprises. La directive CSRD prévoit que l'obligation d'établir un rapport de durabilité ne s'applique qu'aux entreprises présentant un total

informations et renforce les obligations d'audit en matière de durabilité. Accompagner les acteurs économiques dans leur démarche RSE est ainsi une manière de leur permettre de mieux appréhender les exigences croissantes du législateur européen.

Aider au choix des critères sociaux et environnementaux

La mise en œuvre d'une politique d'achat responsable suppose notamment la mise en place de critères sociaux et environnementaux adaptés aux marchés. Il convient donc d'analyser les spécificités des marchés afin de déterminer des critères permettant de répondre aux objectifs de durabilité en tenant compte des enjeux du secteur, de l'état de maturité des opérateurs économiques et de la durée du marché. Il s'agit aussi, et plus précisément, de se questionner sur les critères environnementaux et sociaux spécifiques qui seront les plus pertinents pour faire progresser les fournisseurs dans leur politique RSE.

Il est nécessaire d'avoir une évaluation RSE objective avec des critères qui sont pondérés pour éviter la neutralisation des notes. Dans les faits, on remarque que les acteurs économiques répondant aux appels d'offres obtiennent des notes proches et bonnes dès lors qu'un simple critère générique RSE est considéré, ne différenciant donc plus les entreprises plus performantes, l'évaluateur n'ayant pas de base objective et d'analyse *ad hoc* pour une notation plus fine.

Adopter une approche sectorielle

Cependant, les acheteurs se heurtent à certaines difficultés dans la mise en place de ces critères environnementaux et sociaux. Il est important d'adapter les clauses et le niveau d'exigence à la spécificité du secteur et de l'état de maturité des opérateurs économiques sur le sujet. Un critère social dans le cadre de la passation du marché ou une clause sociale d'insertion dans le cadre de l'exécution du contrat devront par exemple être adaptés, notamment si une reprise du personnel conventionnelle est prévue. Enfin, la question de l'opposabilité des clauses sociales et environnementales est également délicate. L'acheteur public est souvent démuni pour vérifier l'effectivité des engagements, ne pouvant nécessairement conduire des audits poussés tout au long de la chaîne de création de valeur.

L'approche sectorielle permet d'encourager de manière pérenne les considérations sociales et environnementales spécifiques à certains marchés. Ainsi, sur les marchés de prestation à forte part de main-d'œuvre (propreté, espaces verts, etc.), les politiques d'intégration et de formation des salariés doivent concilier les clauses sociales en faveur de l'emploi, la reprise des salariés en place (dans le cadre des marchés soumis à la reprise

de bilan supérieur à 20 millions d'euros, un chiffre d'affaires supérieur à 40 millions d'euros ou un nombre de salariés moyen supérieur à 250, ou aux petites et moyennes entreprises dites « entités d'intérêt public ».

du personnel) et le maintien de salariés déjà en parcours d'insertion dans l'entreprise, notamment lorsque les critères définis dans la clause d'insertion imposent des profils restrictifs comme la domiciliation sur un territoire délimité. Cela nécessite donc un soin particulier dans la définition des obligations du marché.

Dans certains secteurs, tels que le secteur médico-social et hospitalier, il est difficile d'évaluer l'impact environnemental et social des produits médicaux et pharmaceutiques achetés. La FHF propose d'établir davantage de grilles et d'outils permettant d'obtenir des critères, et de précisions sur les produits.

Sourcing

Le *sourcing* est une pratique développée dans le secteur privé consistant à mener une veille sur les fournisseurs et produits susceptibles d'intéresser l'acheteur dans ses besoins d'achat. L'acheteur dispose ainsi d'une connaissance solide du tissu économique et technique du marché lui permettant de mieux élaborer son cahier des charges futur.

Les acteurs publics peuvent mettre en place des pratiques de *sourcing*, comme le prévoit le Code de la commande publique depuis 2016. Le *sourcing* y est défini comme la possibilité pour un acheteur « d'effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, de solliciter des avis ou d'informer les opérateurs économiques du projet et de ses exigences¹ » afin de préparer la passation d'un marché public. Il s'agit donc d'une démarche prospective, menée en amont de la consultation. Un guide est mis à leur disposition par la Direction des achats de l'État.

Cette démarche permet notamment aux acteurs publics de mieux identifier l'état du marché, d'en comprendre les innovations et les évolutions et de pouvoir élaborer au mieux les exigences des marchés publics. De plus, cela permet d'attirer la candidature d'entreprises qui n'avaient pas nécessairement connaissance des marchés publics.

Le *sourcing* offre l'avantage aux acheteurs publics² :

- de connaître la feuille de route des fournisseurs (matériaux, innovation, obsolescence, etc.) ;
- d'évaluer la capacité des fournisseurs à répondre au besoin (délais, coûts, qualité, démarche sociale et environnementale) ;
- d'optimiser la concurrence (actions prospectives pour faire connaître les besoins aux entreprises, vendre les besoins, donner envie aux fournisseurs de répondre et inciter les PME à se grouper lorsqu'elles n'ont pas la compétence pour répondre seules) ;

¹ Article R2111-1 du Code de la commande publique.

² Direction des achats de l'État (2019), *Guide de l'achat public. Le sourcing opérationnel*, mars.

- d'identifier les facteurs de coûts et le modèle économique des fournisseurs.
- d'adapter le montage contractuel (procédure de mise en concurrence, allotissement, pertinence des critères de sélection des offres) ;
- de réduire les facteurs de risques identifiables.

Cette pratique bénéficie également aux entreprises, qui peuvent ainsi :

- se faire connaître et valoriser leur savoir-faire dans le cadre défini par l'acheteur ;
- détecter des opportunités d'amélioration de produits de leur gamme ;
- échanger et faire connaissance avec un client potentiel.

Le *sourcing* est particulièrement intéressant dans le cadre de l'achat public responsable en ce qu'il permet à l'acheteur public d'évaluer le degré de maturité des opérateurs économiques en matière de RSE, et ainsi de pouvoir adapter ses attentes. De plus, c'est une manière pour l'acheteur public de sensibiliser le tissu économique en matière de durabilité et de responsabilité sociétale des entreprises, en nouant un dialogue en amont autour de ses objectifs environnementaux et sociaux.

Le *sourcing* permet de savoir quel est le niveau de maturité de l'entreprise, et comment calibrer le niveau d'exigence et les critères. Les entreprises sont interrogées sur leur capacité à évoluer tout en respectant certaines règles de confidentialité. Le *sourcing* est donc un vecteur intéressant de performance et de durabilité des achats publics.

Si le *sourcing* est une pratique pertinente pour le développement de pratiques d'achat plus durables, il convient cependant de respecter certaines précautions afin d'éviter des distorsions de concurrence, des violations des principes régissant la commande publique¹, notamment celui d'égalité de traitement ou encore des situations susceptibles de relever du délit de favoritisme.

Utilisation des labels, certifications et normes

Depuis le décret d'application du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics², l'usage des labels prend une nouvelle forme et se voit facilité sur les marchés publics. Alors qu'avant cette directive, les acheteurs pouvaient faire référence uniquement à des écolabels pour certaines caractéristiques d'un bien ou service, aujourd'hui ils demandent des labels assurant que le bien ou service acheté sur le marché public répond à un besoin particulier. Toutefois, ce décret rappelle le lien nécessaire avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution, ce qui exclut *a priori* les labels associés à la performance globale RSE de l'entreprise lorsqu'ils ne sont pas liés à une performance des produits et services. Cela est possible dans le cas où l'acheteur souhaite un bien ou une prestation avec des

¹ Article R2111-1 du Code de la commande publique.

² Article 10 du décret du 25 mars 2016, transposant la directive européenne 2014/24/UE du 26 février 2014.

caractéristiques sociales ou environnementales particulières. Il peut ainsi exiger, dans les spécifications techniques, les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché public, un label ou des preuves en lien avec les spécificités du marché.

Le Code de la commande publique définit les labels comme « tout document, certificat ou attestation qui prouve que les ouvrages, les produits, les services, les procédés ou les procédures en rapport avec l'objet du marché remplissent certaines caractéristiques. Les exigences en matière de label sont celles que doivent remplir ces ouvrages, ces produits, ces services, ces procédés ou ces procédures pour obtenir ce label¹ ».

De plus, le recours aux labels par les acheteurs publics est encadré, afin notamment de ne pas provoquer de distorsion de concurrence. Ainsi, un label ne peut être utilisé que s'il est établi par une procédure ouverte et transparente, qu'il repose sur des critères objectivement vérifiables et non discriminatoires et si ses conditions d'obtention sont fixées par un tiers à l'opérateur économique². Si l'acheteur public peut exiger un label spécifique, il est en revanche obligé d'accepter tout label équivalent³, et si un opérateur économique prouve qu'il était dans l'incapacité d'obtenir le label suffisamment rapidement pour répondre au marché, il peut ramener la preuve qu'il satisfait aux exigences du marché par tout moyen⁴.

Enfin, il est prévu, afin de prévenir toute discrimination sur le marché public, que les entreprises n'ayant pas le label ou l'équivalent puissent répondre aux exigences techniques par tout moyen de preuve. Cette restriction vise notamment à permettre l'accès au marché à des PME et TPE ne disposant pas des moyens nécessaires à la conduite de démarche de labellisation.

Comme mentionné précédemment, les labels d'entreprises portant sur la RSE ou sur la relation fournisseur, RFAR, ne peuvent être invoqués dans le cadre de l'achat public. S'ils peuvent témoigner de la dynamique en faveur d'un développement durable de l'entreprise, les auditions font cependant apparaître une diversité d'exigence des différents labels.

On doit aussi ici noter que la loi Climat et résilience impose un affichage environnemental et social sur les produits. Ces affichages devraient faire l'objet d'expérimentation avant d'être définitivement mis en place. Ils pourront à l'avenir être utilisés dans le cadre de la commande publique⁵.

¹ Code de la commande publique, article R2111-12.

² Article R2111-14 du Code de la commande publique.

³ Article R2111-16 du Code de la commande publique.

⁴ Article R2111-17 du Code de la commande publique.

⁵ Plateforme RSE (2022), *Affichage social sur les biens et services*, avis, février.

2.3. Le suivi des engagements pris par les entreprises

Les engagements pris par les entreprises doivent être suivis et évalués.

Il s'agit, en amont, d'adopter une approche stratégique et de réfléchir aux orientations et aux impulsions à donner aux achats responsables, notamment aux politiques publiques que l'on souhaite valoriser par les achats responsables. Cette approche stratégique doit être ensuite déclinée au travers d'objectifs chiffrés assortis d'indicateurs de mesure ; comme notamment ceux mis en place par la DAE et qui s'appliquent à l'ensemble des ministères et établissements publics, afin de suivre chaque année le résultat en matière d'achats responsables.

D'un point de vue opérationnel ensuite, il s'agit de traduire d'une manière concrète les préoccupations sociales et environnementales dans les marchés. La première recommandation est, pour chaque besoin d'achat, d'expertiser la possibilité de valoriser les aspects environnementaux et sociaux du marché en propre et indirectement lors de la réalisation. Ensuite, ces enjeux doivent être traduits par des obligations qui s'imposent aux titulaires, obligations qui peuvent être des conditions d'exécution sur le plan social ou environnemental, ou des caractéristiques propres aux fournitures des titulaires, produits ou services qui revêtent une qualité environnementale ou sociale. Ces conditions peuvent prendre la forme de plans de progrès, plutôt que de clauses incitatives, ces dernières n'étant pas suffisamment efficaces.

Enfin, les obligations inscrites au marché doivent être assorties de pénalités claires, chiffrées et suffisamment dissuasives, mais pondérées comme le rappelle le guide de la DAJ sur les aspects sociaux de la commande publique. L'objectif de ces pénalités est de monter en crédibilité face aux opérateurs économiques.

Il semble important de rappeler ici que l'acheteur ne peut demander des éléments de suivi aux entreprises qu'en lien avec l'exécution du marché. L'acteur public ne peut donc pas évaluer la politique globale de l'entreprise.

2.4. L'adaptation des exigences des acheteurs aux spécificités des secteurs et marchés dans le cadre légal

Il est important de comprendre les spécificités de chaque secteur et marché. Les clauses environnementales et sociales qui sont intégrées dans un marché doivent pouvoir être adaptées à une particularité sectorielle ou locale. Par exemple, les marchés de main-d'œuvre et les marchés de biens, qui sont plus dépendants des matières premières, n'ont pas les mêmes fonctionnements – et le prix n'a pas la même signification (coût salarial pour l'un, coût des matières premières pour l'autre) – et réagissent différemment en fonction des variations de prix / inflation.

Par ailleurs, sur des chaînes de valeur complexes et internationales, il peut être difficile pour l'acheteur de vérifier les engagements pris par le fournisseur. En ce qui concerne le devoir de vigilance des grandes entreprises au regard de la législation française en vigueur et de l'adoption future d'une directive européenne, il appartient à ces entreprises de réaliser un suivi de leurs fournisseurs sur l'ensemble de la chaîne de valeur et éventuellement de mettre en place un plan correcteur. Le rapport sur le devoir de vigilance pourrait donc être utilisé pour vérifier l'adéquation des conditions de fourniture aux conditions du marché.

Composer avec des règles contraignantes

Les règles des marchés publics définissent un cadre dans lequel certaines politiques de transition écologique et sociale peinent à trouver leur place : développement de l'activité économique locale, circuits courts, inclusion, etc. Il s'agit alors, en respectant le cadre réglementaire, d'adapter les appels d'offres. Bien évidemment, ce cadre ne contraint pas la nature des objets de commande publique, définis par les besoins, les lois et plans d'action au niveau national et par les politiques des collectivités territoriales et des entreprises concessionnaires. Cette exigence écologique se retrouve également dans la rédaction des cahiers des charges, en s'appuyant sur le nouveau Cahier des clauses administratives générales d'octobre 2021. Ces recueils de clauses types ne sont pas obligatoires, mais constituent une référence utile pour les acheteurs, en prenant mieux en compte les impératifs environnementaux et en rééquilibrant les relations contractuelles avec les entreprises.

En complément des obligations légales, il semble tout d'abord important que les acheteurs mobilisent un ou plusieurs critères d'attribution. L'objectif de ces critères est de dégager les offres les mieux-disantes sur le plan social et sur le plan environnemental. Ces critères doivent présenter une pondération suffisamment importante dans l'analyse des offres pour permettre aux produits ou services les plus vertueux de se démarquer. Il faut donc maintenir un équilibre entre la note prix, la note technique sur l'objet de l'offre et la note de qualité sociale et environnementale.

Par ailleurs, le Code de la commande publique permet de mettre en place des marchés réservés, [Réservation \(Articles L2113-12 à L2113-16\)](#), aux structures d'inclusion de personnes handicapées, aux travailleurs défavorisés, mais aussi pour le domaine pénitentiaire et pour les entreprises de l'ESS telles que définies dans la loi de 2014. Pour faciliter la prise en compte de ces conditions sociales, la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des Finances a mis à jour son guide *Aspects sociaux de la commande publique*. Cette édition traite de différentes thématiques sociales :

- partie 1 : les considérations sociales dans la commande publique ;
- partie 2 : l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ;
- partie 3 : la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- partie 4 : les achats publics issus du commerce équitable.

Soulignons également que la commande publique a été marquée dernièrement par la crise sanitaire : de nombreuses collectivités territoriales ont par exemple demandé des aménagements. Au sortir de cet épisode, il s'agit de s'interroger sur le nouvel intérêt général auquel doivent répondre les acteurs publics (via la commande publique et via les conditionnalités des aides aux entreprises). Cette réflexion est par exemple menée par différentes collectivités locales, à leur niveau.

L'action de la DAE en faveur de l'insertion par l'activité économique, ou les structures de handicap

À la faveur de la crise sanitaire, la DAE a passé un marché pour l'achat de masques textiles grand public à usage non sanitaire, et a porté deux marchés réservés : l'un réservé aux structures de l'insertion par l'activité économique et l'autre aux structures du handicap. Dans les deux cas, les structures se sont regroupées pour pouvoir répondre au marché, fournir la production et mobiliser autant d'ateliers de production que nécessaire. Ce marché a été l'occasion, pour ces structures-là, de créer des consortiums inclusifs.

Aujourd'hui, il existe un consortium inclusif dans le domaine des NTIC, avec qui la DAE échange pour pouvoir réfléchir à la construction d'un marché pour l'achat d'ordinateurs portables reconditionnés.

Cas de Nantes Métropole : un exemple d'engagement volontariste dans la politique de commande publique

La Métropole de Nantes revendique en effet clairement le fait que les achats effectués par la collectivité ne soient pas qu'une décision technique, mais qu'ils doivent refléter des choix politiques. Tout en s'assurant de l'efficacité et de la bonne gestion financière de la collectivité, la commande publique peut appuyer certaines priorités, dans ce cas : l'emploi, la transition écologique et l'égalité des chances.

Dans cette optique, la Ville et la Métropole incluent dans leurs marchés des clauses d'insertion professionnelle pour les marchés de travaux, des clauses sur le travail en journée et/ou en continu pour les prestations de nettoyage, des clauses « carbone » dans les marchés de voirie, ou encore des clauses de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) pour les prestations de service. Les entreprises qui candidatent aux marchés publics se voient en outre proposer un engagement dans onze types d'actions qui remplissent des critères d'achat public durable ou responsable. Pour cela, un outil, le Schéma de promotion des achats responsables, a été développé. Ce schéma permet de simplifier les démarches des entreprises, en particulier les TPE et PME.

3. Le soutien au tissu économique local

Si la commande publique permet de contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable et d'encourager la transition des entreprises, elle est aussi un moyen de dynamiser le tissu économique local. Effectivement, une politique d'achats publics plus responsables peut aussi s'appuyer sur le fait de favoriser des entreprises, notamment des TPE et PME du territoire, dynamisant l'emploi local et ainsi son tissu économique. Les sommes importantes que représente la commande publique locale peuvent de cette façon bénéficier au territoire. Cela semble d'ailleurs être une attente des citoyens. Cependant, la réglementation, la complexité des chaînes de valeur ou encore les fortes demandes ne permettent pas toujours de privilégier le local¹.

Des plans d'action et des mesures développés par l'État ne permettent pas toujours de s'adapter aux spécificités locales. Par exemple, une commune bretonne qui souhaite faire des travaux de rénovation de façade dans la ville n'est pas encouragée à travailler avec des matériaux et des entreprises locales parce que le diagnostic de performance énergétique (DPE) ne reconnaît pas le type de matériau local (terre) et pousse à l'utilisation de matériaux plus standards, requérant ainsi des critères que seules les grandes entreprises peuvent respecter.

La réglementation ne favorise pas la prise en compte du local et du circuit court, en interdisant le fléchage régional. Il existe par exemple des plateformes qui mettent en relation les acteurs publics avec les producteurs locaux (comme Agrilocal). Mais lorsque les budgets atteignent des seuils élevés, il peut paraître parfois plus simple pour la gestion du contrat de se fournir chez un grand producteur national que chez un producteur local. Par ailleurs, les régions ne sont pas toutes égales face à la production alimentaire locale par exemple.

Cependant, diverses pratiques existent pour soutenir le tissu économique local². La première et la plus évidente d'entre elles est la conclusion de marchés sans publicité et sans mise en concurrence préalables – les plus employés sont les marchés sans publicité et sans mise en concurrence préalables du fait de leur montant³. Les acheteurs locaux peuvent ainsi s'adresser aux PME locales de manière légale.

Une autre méthode mobilisée par les acteurs territoriaux, prévue par le Code de la commande publique, est celle de l'allotissement, qui favorise l'accès des PME aux

¹ Arnault G. (2021), « [Les élus face au dilemme de l'achat public local](#) », note, Institut Rousseau, mars.

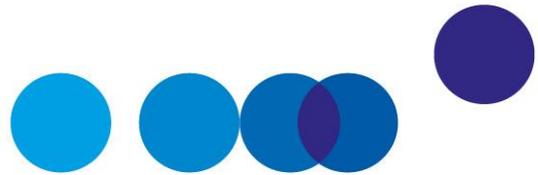
² Amilhat M. (2021), « [Le retour au local, le rôle de la commande publique](#) », *Droit et Ville*, 2021/1 (n° 91), p. 159-175.

³ Contrats de moins de 40 000 euros HT, portés à 100 000 euros HT pour les marchés de travaux.

marchés publics. Effectivement, ce procédé décourage les acteurs éloignés du territoire à candidater face au risque de se voir attribuer un montant de lot insuffisant.

Le recours aux marchés réservés est également une pratique permettant de développer l'achat local. À titre d'exemple, le département de la Vendée a attribué un marché à une entreprise sociale travaillant avec des personnes en situation de handicap afin d'exploiter un centre de mutualisation des achats de produits agricoles biologiques, dans l'objectif d'acheter des produits durables et de qualité à moindre coût, tout en facilitant l'accès aux producteurs locaux¹.

¹ Commission européenne (2021), *Acheter social, un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale*, 2^e édition, juin.



IV. RECOMMANDATIONS

Les travaux de la Plateforme RSE font apparaître que l'action publique peut valoriser la dynamique RSE des entreprises. Ses recommandations visent à favoriser une dynamique entre les acteurs publics et les entreprises sur cette base.

La complexité et la mise en cohérence de différents leviers d'action publique n'a pas permis d'approfondir tous les sujets avec la même acuité : la place accordée à la commande publique dans ces recommandations ne doit donc pas être interprétée comme le signe d'une moindre importance des autres leviers de l'action publique.

Dès lors que les produits et services demandés présentent une plus-value sociale ou environnementale attestée, la commande publique peut produire des effets puissants en faveur de la transition vers un développement durable. Les travaux sur les aides aux entreprises et leur impact sur la dynamique RSE de celles-ci n'ont pas permis à ce stade une analyse suffisante pour proposer des recommandations, notamment sur l'effectivité des conditionnalités. Ce travail méritera d'être poursuivi. Cependant, il est relevé que l'aide aux entreprises doit être un levier pour faire émerger une offre répondant notamment à la commande publique responsable et à la mise en œuvre des politiques publiques pour les objectifs de développement durable.

La Plateforme RSE recommande au gouvernement :

Recommandation 1 : de promouvoir le principe de contribution à des objectifs de développement durable, d'en clarifier la mise en œuvre en se guidant sur le principe de « ne laisser personne de côté », d'en évaluer les impacts et partager les expériences en poursuivant la diffusion de guides, d'outils et de méthodologies destinés aux acteurs de la commande publique.

Recommandation 2 : d'évaluer régulièrement l'impact des politiques d'achats publics en termes sociaux et environnementaux, d'analyser leurs effets sur l'orientation des marchés, et de réorienter ces politiques, de faire évoluer le cadre de la commande publique et les soutiens accordés aux entreprises en tenant compte de cette évaluation.

Recommandation 3 : d'évaluer l'impact sur les différents acteurs des programmes d'aides ayant des objectifs intrinsèques de transition écologique ou de développement social ainsi

que les conséquences environnementales et sociales des dispositifs d'aides dont l'objet n'est pas en lien avec ces considérations.

Recommandation 4 : de poursuivre une réflexion sur l'éventuelle évolution du cadre juridique de la commande publique responsable afin de le rendre plus incitatif et plus sûr, tant pour les donneurs d'ordres que pour les entreprises soumissionnaires.

La Plateforme RSE recommande aux exécutifs publics, nationaux et territoriaux et à leurs délégués :

Recommandation 5 : d'utiliser la commande publique comme levier de mise en œuvre des politiques de transition écologique et sociale, de sobriété et de prise en compte des objectifs de développement durable, en cohérence avec les documents d'aménagement, les schémas de planification et le plan national pour des achats durables.

Recommandation 6 : de mettre en place les budgets cohérents avec l'objectif précédent et la mise en œuvre de produits et services vertueux.

Recommandation 7 : de mettre en place effectivement les schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser) ou des documents comparables énonçant les objectifs et permettant aux entreprises d'anticiper les orientations en matière d'achat.

Recommandation 8 : d'établir, dans le respect des limites fixées par le droit, un dialogue avec les entreprises afin de développer une relation permettant l'émergence de solutions innovantes au service de la transition écologique et sociale pour la commande publique et plus largement pour le développement de leurs offres.

Recommandation 9 : de former les donneurs d'ordres (y compris les élus) et les acheteurs publics en renforçant leurs compétences sur le droit de la commande publique et la prise en compte des considérations sociales et environnementales dans celle-ci, et en poursuivant la mise en réseaux des acheteurs publics qui permettant l'échange de bonnes pratiques et les démarches de mutualisation des achats.

La Plateforme RSE recommande aux acteurs de la commande publique :

Recommandation 10 : d'intégrer dans l'ensemble de la conception du marché ou de la concession le principe de contribution aux objectifs de développement durable avec les principes d'accès à la commande, de transparence et d'accès pour tous aux services publics.

Recommandation 11 : d'inclure dans les critères d'évaluation les composantes environnementales et sociales pertinentes, de les valoriser et différencier par une pondération suffisante ; de prévoir systématiquement la possibilité de variantes mieux-disantes ; d'analyser les impacts environnementaux et sociaux en prenant en compte la

taille des entreprises afin de ne pas défavoriser les PME et TPE ; de favoriser, lorsque la réglementation l'autorise, la production locale ; d'examiner l'impact des produits et services sur l'accès pour tous aux services publics.

Recommandation 12 : dans les critères sociaux, d'encourager dans la rédaction des clauses sociales l'insertion réelle et pérenne, notamment en valorisant les parcours d'insertion de salariés présents dans l'entreprise et les dispositifs d'accompagnement : tutorat, parcours de qualification professionnelle.

Recommandation 13 : de mettre en place des modalités de suivi du respect des engagements sociaux et environnementaux dans la réalisation du marché, avec des actions correctives et éventuellement des sanctions en cas de manquement.

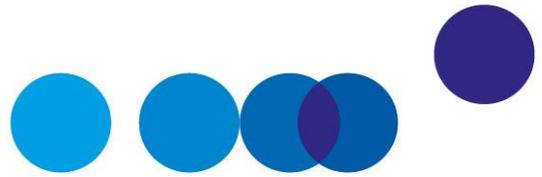
Recommandation 14 : de développer des approches de *sourcing* et le recours aux facilitateurs, dans le respect des limites fixées par le droit de la commande publique, afin d'adapter les commandes publiques aux enjeux sectoriels, aux évolutions et aux capacités des fournisseurs.

La Plateforme RSE recommande aux entreprises :

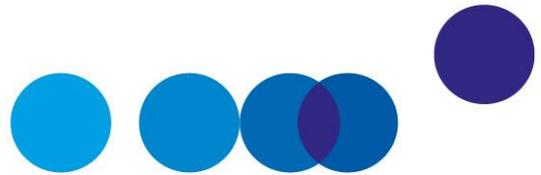
Recommandation 15 : de développer des produits et services à impact social et environnemental répondant aux enjeux de la transition, de développer l'analyse de ceux-ci par des approches systémiques adaptées à leurs capacités, tels le coût global ou l'affichage environnemental et social, de participer aux échanges dans le cadre des démarches de *sourcing* des acheteurs publics.

Recommandation 16 : de s'informer en amont sur les lignes directrices des achats publics en se référant aux documents de l'État ou des collectivités tel le Programme national d'achat durable (PNAD), aux schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser), des collectivités, afin d'anticiper leurs besoins et leurs orientations stratégiques en termes d'achats responsables.

Recommandation 17 : et aux fédérations professionnelles de soutenir la transition de leur secteur vers des produits et services écologiquement et socialement responsables et d'accompagner les TPE et PME à répondre de manière efficace à la commande publique responsable.



ANNEXES



Annexe 1

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Les membres de la Plateforme RSE dont les noms suivent ont pris part aux travaux du présent avis.

Pôle des entreprises et du monde économique

- M. Marc JACOUTON (C3D)
- M. Christian LAURO (CJD)
- Mme Sarah RACHI, Zoe LAGARDE (CPME)
- Mme Véronique VANSTEENE (FEP), co-rapporteuse
- Mme Pauline FIQUEMONT, M. François GONORD (MEDEF)
- Mme Nathalie ROY (U2P)

Pôle des organisations syndicales de salariés

- M. François MOREUX (CFE-CGC)

Pôle des organisations de la société civile

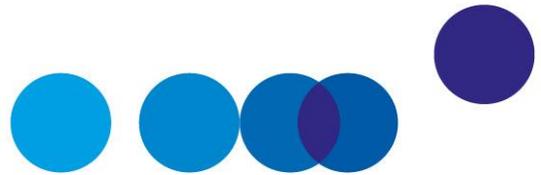
- M. Swann BOMMIER (CCFD Terre Solidaire)
- M. Marc DARRAS (4D), co-rapporteur
- M. Laurent GODIN (ATD Quart Monde)
- M. Ghislaine HIERSO (Les Petits Débrouillards)

Pôle des chercheurs et développeurs de la RSE

- Mme Anne GOULJON BELGHIT (ADERSE)
- Mme Bettina LAVILLE (Comité 21)
- Mme Béatrice BELLINI (France Universités)
- Mme Fanny BENARD (OBSAR)
- M. André SOBCZAK, Mme Leslie CARNOYE, M. Jean-Pierre CHANTEAU (RIODD)

Pôle des institutions publiques

- Mme Céline BRANAA ROCHE (CNCDH)



Annexe 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Le groupe de travail a mené quatorze auditions, de juin à décembre 2022. Il a rencontré des experts économiques et juridiques, académiques, des représentants d'institutions et d'associations qu'il remercie pour leur disponibilité et leur contribution à ses travaux.

De plus, le secrétariat permanent de la Plateforme RSE remercie celles et ceux qui ont accepté de partager leurs analyses et leurs expériences dans le cadre de la préparation de ces travaux, notamment Mme Sarah TESSE (France Stratégie), M. Matthieu DELOUVRIER et M. Guy SNANOUDJ (Institut Paul Delouvrier), Mme Anne BENTZ (3AR), M. Yannick TISSIER-FERRER (AAP), M. Ivo LOCATELLI et Mme Anna LUPI (DG Grow, Commission européenne), Mme Véronique BALBO-BONNEVAL, M. Jérémie NOEL et M. Patrice BARBEL (France Universités), Mme Maya VIE (ORSE), M. Jean-Christophe BARUSSEAU (Label Emplitude).

Auditions du 7 juin 2022

- Mme Johanna BARASZ, Mme Hélène GARNER (France Stratégie, coordinatrices et auteures du rapport Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique)
- Mme Malika KESSOUS (cheffe du bureau achats responsables, DAE)

Auditions du 12 juin 2022

- M. Pierre LE GOFF (AMF)
- M. Philippe KUNTER (BPI France)

Auditions du 6 septembre 2022

- M. Guillaume COUDERC (CAP : Cellule d'appels d'offres publics du Fare Propreté)
- M. Lionel FERRARIS (UGAP)
- M. Rudy CHOUVEL, M. Jean-François HUSSON, Mme Aline COUDRAY (Fédération hospitalière de France)

Audition du 14 septembre 2022

- M. Christophe AMORETTI-HANNEQUIN, M. Lionel DELBOS (France Urbaine) et M. Laurent GOLLANDEAU (Nantes Métropole)

Audition du 27 septembre 2022

- Mme Anne RINNERT (CNFPT)

Auditions du 24 octobre 2022

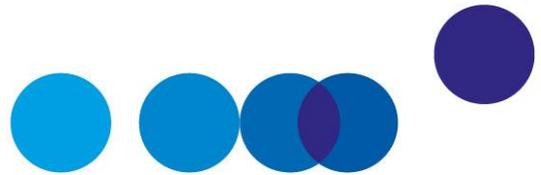
- Mme Bénédicte DE GOROSTARZU, M. François DEWILDE (Terideal)
- M. Nicolas SORET (Région Bourgogne Franche Comté)

Auditions du 9 novembre 2022

- Mme Leslie CARNOYE, M. Malik BOZZO-REY, M. Mathias AMILHAT (auteurs de l'ouvrage « Responsabiliser l'achat public ? Entre théories et pratiques »)
- Mme Laure LAGASSE, M. Pierre SORBETS (IGD), Mme Lydie PERILLAT, M. Tristan MATHIEU (UNSPIC)

Audition du 23 novembre 2022

- Mme Caroline ADAM (déléguée générale du SP2C), M. Juan D'ALCANTARA (Majorel, membre du SP2C), M. Tristan DE WITTE (Securlite), M. Eric ESTEGASSY (Djoca Travel et Rate Green)



Annexe 3

BIBLIOGRAPHIE

Rapports publics

Assemblée nationale (2021), *Rapport d'information sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises*, rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune, mars.

Beaudouin-Hubiere S. et Havet N. (2021), *Pour une commande publique sociale et environnementale : état des lieux et préconisations*, rapport au Premier ministre.

Cour des comptes (2021), *Les aides publiques à l'innovation des entreprises. Des résultats encourageants, un dispositif à conforter*, Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril.

France Stratégie (2022), *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, mai.

HCEfh (2014), *Rapport relatif à la lutte contre les stéréotypes. Pour l'égalité femmes-hommes et contre les stéréotypes de sexe, conditionner les financements publics*, octobre.

IGF, IGAS, IGA (2007), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, mission d'audit de modernisation.

L'excellent P. (2018), *Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité*, étude du Conseil économique, social et environnemental.

Le médiateur des entreprises (2021), *Rapport d'évaluation pour le développement du Label « Relations fournisseurs et achats responsables » (RFAR) à Mme Olivia Grégoire, Secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable*, mars.

OCDE (2020), *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, décembre.

OCDE, UNDP (2021), *OECD-UNDP Impact standards for Financing Sustainable Development*, OECD DAC Community of Practice on Private Finance for Sustainable Development, mai.

RTES (2022), *État des lieux sur les Spaser*, décembre.

Viry S., Ahamada S., Bessot Ballot B., Da Silva D. et Rossi L. (2021), *La conditionnalité des aides publiques aux entreprises*, rapport d'information, n° 4040, Assemblée nationale.

Travaux académiques

ANRU (2020), *L'économie circulaire dans les quartiers en renouvellement urbain. Outils pour favoriser le réemploi dans le cadre des projets*, janvier.

Arnault G. (2021), « Les élus face au dilemme de l'achat public local », note de l'Institut Rousseau, mars.

Barilari A. (2017), « Commande publique et politiques publiques », *Gestion et Finances publiques*, 3, p. 99-103.

Berghmans N. et Vallejo L. (2021), *Conditionnalités des aides publiques aux entreprises : éléments de gouvernance pour une relance durable*, Iddri, janvier.

Cerise, SPTF (2022), *Les normes universelles de gestion des performances sociales et environnementales*, février.

Commission européenne (2018), *Public Assets: What's at Stake? An analysis of Public Assets and their Management in the European Union*, European Economy Discussion Papers, novembre.

Commission européenne (2020), *Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases*, juin.

Commission européenne (2021), *Acheter social. Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale (2^e édition)*, Communication de la Commission, mai.

DAJ et DAE (2016), *Notice introductive : prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation*, Groupe d'étude des marchés du développement durable et de l'environnement (GEM-DD), mars.

DGEFP et OECP (2018), *Guide sur les aspects sociaux de la commande publique*, juillet.

Ellen Macarthur Foundation (2022), *Circular public procurement: a framework for cities*, avril.

Hoepffner H. (2017), « [La commande publique de compensation environnementale : un impensé de la loi Biodiversité](#) », *Droit et ville*, n° 84, p. 243-267, février.

IERDJ (2022), « [Thématique Justice et écologie. La transition écologique des acteurs publics](#) », avril.

Interreg North-West Europe, Bellastock (2022), [Stratégie de prescription : Intégrer le réemploi dans les projets de grande échelle et les marchés publics](#), janvier.

Guides et outils méthodologiques

Ademe (2016), [Guide de l'Achat Public. L'achat public : une réponse aux enjeux climatiques](#), octobre.

Ademe (2019), [Des produits biosourcés durables pour les acheteurs publics et privés](#), avril.

CGT (2021), [Aides aux entreprises ? Oui...Mais sous conditions !](#), novembre.

Conseil national de la restauration collective (2021), [Marchés publics. Restauration collective en gestion directe. Guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité](#), mars.

Direction des achats de l'État (2019), [Guide de l'achat public. Le sourcing opérationnel](#), mars.

Direction des achats de l'État (2023), [Réussir son achat responsable. Guide thématique, n° 2 : Comment faire de son achat un outil au service de l'insertion des publics éloignés de l'emploi ?](#), mars.

DAE, INR, MTE, DINUM, DSI Pôle Emploi et Informatique CDC (2021), [Guide pratique pour des achats numériques responsables](#), avril.

DAJ (2019), [Présentation du Code de la commande publique](#), Fiche, janvier.

Institut national de l'économie circulaire, Métropole du Grand Paris, Observatoire des achats responsables (2018), [10 étapes pour intégrer l'économie circulaire dans ses achats](#), Guide opérationnel.

Ministère de la Transition écologique – MTE (2021), [S'engager dans une politique d'achat public « zéro déforestation »](#). *Guide à destination des acteurs de la commande publique*, novembre.

MTE (2021), [Fin du plastique à usage unique. Recueil de solutions et de bonnes pratiques pour les acheteurs des services de l'État et de ses établissements publics](#), décembre.

MTE (2022), [La prise en compte de l'indice de réparabilité dans les achats publics](#), décembre.

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (2021), *Réussir son achat responsable. Guide thématique n° 1 : Comment veiller au respect des droits de l'Homme au travail dans les chaînes d'approvisionnement ?*, avril.

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (2022), *Les masques sanitaires : des produits stratégiques. Guide des bonnes pratiques et leviers d'action pour garantir la sécurité des approvisionnements*, janvier.

Observatoire économique de la commande publique – OECF (2019), *Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique*, juin.

OECF (2022), *Guide sur les aspects sociaux de la commande publique*, juillet.

OECF (2019), *Guide pratique de l'achat public innovant*, mai.

Your Europe (2022), « Règles en matière de passation des marchés publics », octobre.

Précédents travaux de la Plateforme RSE

Plateforme RSE (2014), *Texte de référence sur la RSE*, France Stratégie, novembre.

Plateforme RSE (2016), *Contribution pour le Plan national d'actions prioritaires pour le développement de la RSE*, France Stratégie, septembre.

Plateforme RSE (2016), *Avis sur le Plan d'action d'application des Principes directeurs des Nations unies pour les droits de l'homme et les entreprises*, France Stratégie, septembre.

Plateforme RSE (2018), *Vers une responsabilité territoriale des entreprises*, France Stratégie, juillet.

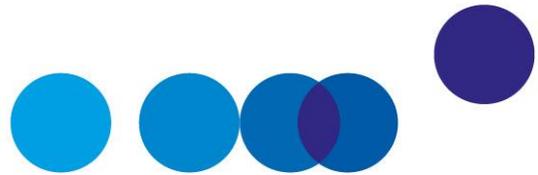
Plateforme RSE (2018), *RSE et objectifs de développement durable*, France Stratégie, octobre.

Plateforme RSE (2019), *RSE et performance globale : mesures et évaluations. État des lieux des pratiques*, France Stratégie, novembre.

Plateforme RSE (2021), *Labels RSE. Propositions pour des labels RSE sectoriels destinés aux TPE, PME et ETI*, France Stratégie, février.

Plateforme RSE (2021), *La RSE, un enjeu européen. Contribution aux travaux de la présidence française du Conseil de l'Union européenne*, France Stratégie, octobre.

Plateforme RSE (2023), *Impact(s), responsabilité et performance globale*, France Stratégie, février.



LA PLATEFORME RSE

Installée par le Premier ministre au sein de France Stratégie en 2013, la Plateforme RSE, *plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises*, regroupe les administrations compétentes, les organisations représentant les entreprises et le monde économique, les organisations syndicales de salariés, des représentants de la société civile et de la recherche, et comprend parmi ses membres un député et un sénateur.

Elle émet des avis sur les questions qui lui sont soumises et formule des recommandations sur les questions sociales, environnementales et de gouvernance soulevées par la responsabilité sociétale des entreprises (article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 ; article 5 du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013).

Les travaux de la Plateforme RSE sont le reflet des enjeux de la société en matière environnementale, sociale et économique, et de sa capacité à identifier et se saisir des alertes qui traversent la société. Les thématiques abordées sont, d'une part, des thématiques RSE transverses liées à la pratique de la RSE telles que le *reporting* extra-financier, les enjeux de gouvernance, les objectifs de développement durable, la compétitivité des TPE-PME, les relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants, etc., et, d'autre part, des thématiques plus spécifiques en lien avec les enjeux environnementaux, sociaux et sociétaux.

Ses travaux sont publiés sur le site de France Stratégie :

www.strategie.gouv.fr/plateforme-rse

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



Les opinions exprimées dans cet avis engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.