Université de Lille

Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (UMR 8019)

École doctorale 73 – Sciences économiques, sociales, de l'aménagement et du management

Responsabilité et soutenabilité de l'action publique locale : l'achat public responsable comme outil de régulation économique, sociale et écologique du territoire

Thèse pour obtenir le grade de docteur en sciences économiques

Présentée et soutenue publiquement le 6 décembre 2024 à l'Université de Lille par :

Olivier Gayot

Composition du jury :

Catherine Figuière, Professeure des Universités, Université Grenoble Alpes (*Rapportrice*)

Arnaud Buchs, Professeur des Universités, Université Grenoble Alpes (*Rapporteur*)

Nicolas Postel, Professeur des Universités, Université de Lille (*Président du Jury*)

Petia Koleva, Professeure des Universités, Université Paris Cité (*Examinatrice*)

Gaël Plumecocq, Chargé de recherche, INRAE (*Examinateur*)

Bruno Boidin, Professeur des Universités, Université de Lille (*Directeur de thèse*)

L'Université de Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Cette thèse a été préparée au :

Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé – UMR 8019)
Bâtiment SH2, cité scientifique
Université de Lille,
59655, Villeneuve d'Asq CEDEX
France

Téléphone : 03 20 43 66 40
Mail : clerse-direction@univ-lille.fr
Site (url) : https://clerse.univ-lille.fr

Remerciements

Je tenais tout d'abord à remercier ma direction de thèse, Bruno Boidin, pour son accompagnement, sa patience et sa bienveillance tout au long de ce travail de thèse.

Évidemment, je remercie également les membres de mon CSI (Fanny Romestant, Jérôme Blanc et Jean-Pierre Chanteau) pour leur accompagnement et leurs conseils.

J'ajoute à ces remerciements l'ensemble des membres du jury : Catherine Figuière, Arnaud Buchs, Petia Koleva, Gaël Plumecocq et Nicolas Postel, pour leur temps, leur relecture, leurs conseils et leurs retours.

Je tenais également à remercier Richard Sobel, pour m'avoir initié à la recherche et avoir encadré mes premiers mémoires, Anne Fretel, pour m'avoir offert un important soutien et des conditions de travail essentielles lors de mon premier stage recherche, et Leslie Carnoye, pour son accompagnement, sa patience et ses conseils lors de mon stage recherche de Master 2. En outre, je tenais à remercier Guillemette de Larquier pour son aide, son écoute et ses conseils avisés, en tant que directrice de l'école doctorale, pour les journées d'étude que nous avons organisées ensemble et pour son aide précieuse tout au long de mon travail.

Par ailleurs, j'ai une pensée pour toute l'équipe du Clersé, que je remercie pour son accueil, ses séminaires et les nombreuses aides et soutiens que j'ai pu y trouver tout au long de mon travail.

Dans une dimension plus personnelle, j'ai une pensée pour les doctorants du Clersé, notamment Adèle, Cécile, Thomas, Antoine, Jessie, Clémentine et Gwladys. Merci pour tous ces moments de recherche, et de non-recherche, que nous avons pu avoir ensemble. Ensuite, je tiens à remercier Marie-Christine, Philippe, Guillaume et Irène, pour leur écoute, leur soutien indéfectible et leur compréhension. Enfin, j'ai une pensée pour Emeric et Lud, sur qui j'ai toujours pu compter, l'équipe des parkakiens, pour leur soutien et pour m'avoir donné du courage et pour Thémis, qui n'a aucune idée d'à quel point elle a été importante pour moi. Pour finir, Lisa, merci, merci pour tout.

À Mounette,

À Pounot-Michel,

Et à Pounot,

Remerciements 7

Résumé de la thèse (français) 25

Résumé de la thèse (anglais) 27

Introduction générale 29

1. Contextualisation du travail de thèse 30

2. Questions et problématique de recherche 32

3. Approche conceptuelle et théorique et de la thèse 33

4. Approche méthodologique de la thèse 34

5. Annonce du plan 36

Partie 1 : éléments de contextualisation 41

Introduction de la partie 1 43

Chapitre 1 : L'achat public (responsable) comme objet juridique et institutionnel 45

Introduction 45

1. Revue de la littérature juridique de l'achat public (responsable) 47

1.1. La perception de l'achat public responsable par l'Union Européenne 47

1.2. Le droit français relatif à l'achat public responsable : entre application du droit européen et régulation sociale et naturelle 50

1.2.1. L'article 13 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire et la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte 50

1.2.2. L'achat public responsable dans les lois EGALIM (2018), AGEC (2020) et climat et résilience (2021) 51

1.2.3. Circulaire interministérielle et arrêts du Conseil d'État 53

1.3. Synthèse des législations européennes et françaises relatives achats publics responsables et analyses de leurs relations 56

2. Le PNAD 2022-2025 : une volonté normative et prescriptive sous-tendue par la diminution des dépenses publiques 63

2.1. Une première définition des achats publics responsables dans les documents officiels 64

2.2. Les clauses sociales et naturelles dans les marchés publics : entre réduction des dépenses publiques et pouvoir de régulation du Marché par le marché 65

2.2.1. Les clauses environnementales dans le PNAD 2022-2025 65

2.2.2. Les clauses sociales dans le PNAD 2022-2025 67

2.3. Les axes d'action identifiés par la PNAD 2022-2025 permettant de renforcer l'achat public responsable 68

2.4. Le suivi du PNAD 2022-2025 70

Conclusion 72

Chapitre 2 : L'achat public (responsable) dans la littérature académique et positionnement théorique de la thèse 77

Introduction 77

1. Les différentes perceptions de l'achat public en sciences économiques 78

1.1. La perception de l'achat public dans la macroéconomie 78

1.2. La perception de l'achat public (responsable) dans l'analyse économique standard 81

1.3. L'achat public comme un outil au service de la mise en place de politiques publiques responsables 83

2. La dualité des perceptions en sciences de gestion 84

2.1. L'achat public (responsable) comme source de valeur partenariale dans un environnement législatif contraignant 85

2.2. L'achat public (responsable) comme source d'efficacité de la dépense publique 86

3. L'achat public (responsable) en sciences politiques et en droit : entre mimétisme marchand de l'État et outil de régulation de l'activité économique 88

3.1. L'achat public responsable en sciences politiques : mimétisme marchand de l'État et régulation de l'activité économique 89

3.2. L'achat public (responsable) comme outil de régulation dans les sciences juridiques 90

4. Synthèse de la revue de la littérature en sciences économiques, sciences de gestion, sciences politiques et en sciences juridiques 92

Conclusion 94

Conclusion de la partie 1 97

Partie 2 : Cadre théorique et méthodologique de la thèse 99

Introduction de la partie 2 101

Chapitre 3 : Analyse institutionnaliste et cadrage théorique de l'achat public responsable 103

Introduction 103

1. Une approche polanyienne de l'achat public responsable 107

1.1. Le rôle des institutions dans la construction de l'achat public responsable 108

1.1.1. Les institutions de l'achat public responsable 109

1.1.2. L'achat public responsable comme institution 110

1.2. L'achat public responsable comme source d'exploitation du Travail, de la Terre et de la Monnaie 111

2. L'achat public responsable au prisme de l'économie des conventions 115

2.1. Les conventions de qualité et l'achat public responsable 116

2.2. L'apport de l'économie des conventions du travail et de l'emploi aux achats publics responsables 118

2.3. L'analyse des achats publics responsables comme action publique à l'aide de l'économie des conventions 120

2.4. Analyse de l'achat public responsable à l'aide de l'approche conventionnaliste de l'action publique et des règles 123

3. Analyser les effets de l'achat public responsable 125

3.1. Les formes de soutenabilité 126

3.1.1. L'insoutenabilité 126

3.1.2. La soutenabilité faible 127

3.1.3. La soutenabilité forte 130

3.1.4. Formuler une critique à l'aide des niveaux de soutenabilité 131

3.2. Développement d'un outil critique de l'action publique responsable s'appuyant sur la soutenabilité forte 133

3.3. Analyse critique de responsabilité et de la soutenabilité l'achat public responsable 138

3.3.1. L'accord à l'origine de l'achat public responsable 139

3.3.2. Le niveau de soutenabilité de l'achat public responsable 140

Conclusion 140

Chapitre 4 : Méthodologie du travail de thèse 143

Introduction 143

1. La démarche de recherche abductive 145

2. L'enquête de terrain : entretiens semi-directifs et observations 147

2.1. Les entretiens semi-directifs 148

2.2. Les observations 151

3. Traitement des entretiens 153

Conclusion 155

Conclusion de la partie 2 157

Partie 3 : critères considérés comme responsables et formes d'acheteurs publics 159

Introduction de la partie 3 161

Chapitre 5 : les critères et formes d'achat public considérées comme responsables 163

Introduction 163

1. Les critères d'achats considérés comme responsables 164

1.1. Les critères de qualité 169

1.2. Les critères sanitaires 170

1.2.1. Les critères sanitaires dans l'achat de produits ménagers et d'entretiens 171

1.2.2. Les critères sanitaires liés à la crise de la COVID-19 172

1.3. Les critères de développement durable évaluables 172

1.3.1. Les critères écologiques évaluables 173

1.3.2. L'appui sur des écolabels 177

1.3.3. L'achat local 178

1.3.4. L'efficacité énergétique des bâtiments 182

1.3.5. L'introduction de clauses sociales dans les marchés publics 183

1.4. Les critères de bon sens 186

1.4.1. Le recrutement des publics cibles des collectivités locales 186

1.4.2. Le réemploi des fournitures achetées et des matériaux de construction 188

1.4.3. Le taux de recyclage des produits 189

1.4.4. La provenance des produits 190

1.4.5. La diminution de la dépense publique 191

1.5. Synthèse des critères considérés comme responsables et freins au développement de ces critères 192

2. Les formes de marchés spécifiques considérées comme responsables 196

2.1. Les formes de marchés en cohérence avec les autres politiques publiques de la collectivité 196

2.1.1. Les formes spécifiques de marché orientées vers l'ESS 197

2.1.2. Les formes spécifiques de marché orientées vers les SIAE 199

2.2. Les formes de marché permettant de réduire les contraintes liées à la législation 201

Conclusion 204

Chapitre 6 : Les conventions de qualité de l'achat public responsable et formes d'acheteurs publics 209

Introduction 209

1. Les conventions de qualité de l'achat public responsable : l'achat public socialement et écologiquement responsable et l'achat public juridiquement responsable 211

1.1. La convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables 213

1.2. La convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable 215

2. La distinction entre les acheteurs-économistes et acheteurs-juristes 219

2.1. Acheteurs-juristes et convention de qualité des achats publics économiquement et juridiquement responsables 219

2.2. Acheteurs-économistes et convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables 220

2.3. Perméabilités des formes d'acheteurs 223
2.4. Les acheteurs-économistes comme entrepreneurs institutionnels de l'achat public socialement et écologiquement responsable 224
Conclusion 225

Conclusion de la partie 3 229

Partie 4 : Modifications organisationnelles induites par l'introduction de l'achat public responsable et chaine de production de l'achat public responsable 231
Introduction de la partie 4 233

Chapitre 7 : Les modifications internes des collectivités locales rencontrées à la suite de l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat 235
Introduction 235
1. Le processus de rationalisation de la fonction achat 237
1.1. Rationalisation de l'acte d'achat 238
1.1.1. Repenser la question du besoin 238
1.1.1.1. Estimer la nécessité de réaliser l'achat 239
1.1.1.2. Définition des critères techniques, des critères de jugement et des clauses d'exécution du marché 241
1.1.2. Réaliser une nomenclature des achats 243
1.1.3. Réaliser une prévision annuelle des achats 245
1.2. Rationalisation de la dépense publique liée à l'achat 248

1.2.1. Diminuer les dépenses publiques liées à l'achat 248
1.2.2. Minimiser les pertes financières liées à l'achat 250

2. Modifications de l'organisation interne de la collectivité et des rapports entre les services 254

2.1. Création d'un service achat 257
2.2. Création de services supports 260
2.3. Centralisation des achats de la collectivité 262
2.4. Analyse des choix des modifications organisationnelles induites par l'introduction de l'achat public responsable à l'aide du cadre théorique de la thèse 264

Conclusion 266

Chapitre 8 : Les modifications dans le fonctionnement externe des collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable 269

Introduction 269

1. Les « nouvelles » modalités de coordination avec les partenaires politiques, économiques et associatifs 271

1.1. Le parangonnage 271
1.2. Le sourçage 274
1.3. La négociation 275

1.3.1. La négociation orientée vers la diminution des dépenses publiques 276
1.3.2. La négociation orientée vers la modification d'un critère du marché à venir ou en cours 276
1.3.3. La négociation orientée vers l'introduction de critères considérés comme responsables 277

2. Le tissage de partenariats relatifs aux achats publics responsables avec les partenaires économiques, associatifs et politiques locaux 279

2.1. Le groupement d'achats 281

2.2. La création d'une centrale d'achat publique 284

2.3. Le subventionnement de structures 287

2.4. La création d'une charte avec les partenaires économiques pour s'assurer de la réussite des clauses sociales de la collectivité 291

Conclusion 293

Chapitre 9 : Présentation et analyse de la chaine de production de l'achat public responsable 297

Introduction 297

1. L'introduction des acheteurs-économistes dans la chaine de production des achats publics 298

2. Les changements de la chaine de production des achats publics à la suite des modifications organisationnelles internes des collectivités locales 303

2.1. Les effets de la création d'un service achat sur la chaine de production des achats publics 303

2.2. Les effets de la création d'un service support sur la chaine de production des achats publics 306

2.3. Les effets de la centralisation des achats sur la chaine de production des achats publics 309

3. Les effets des modifications des relations avec les partenaires sur la chaine de production de l'achat public 313

Conclusion 316

Conclusion de la partie 4 319

Partie 5 : Analyse critique du niveau de soutenabilité et de la forme de la responsabilité des clauses sociales et écologiques dans les achats publics responsables 321

Introduction de la partie 5 323

Chapitre 10 : La soutenabilité sociale de l'achat public responsable 325

Introduction 325

1. Les facilitateurs des clauses sociales 327

1.1. Les types de facilitateurs identifiés 329

2. Les missions des facilitateurs des clauses sociales 331

2.1. Les missions techniques 331

2.1.1. Calibration et suivi des clauses sociales 331

2.1.2. L'innovation dans les clauses sociales 333

2.1.3. La consultation préalable aux commissions d'appels d'offre 334

2.2. Les missions politiques 334

2.2.1. Réaliser l'interface entre les collectivités locales et leurs partenaires 335

2.2.2. La définition de l'insertion sur le territoire 335

2.3. Les missions technicopolitiques 337

2.3.1. La production de données statistiques relatives aux clauses sociales 337

2.3.2. La coordination des clauses sociales sur le territoire 338

3. Conventions de qualité des clauses sociales et relations entre les facilitateurs et les acheteurs-économistes 340

3.1. La relation entre les facilitateurs des clauses sociales et les acheteurs-économistes 340

3.2. Les conventions de qualité des clauses sociales 341

3.3. Les effets des conventions des clauses sociales sur les publics bénéficiaires 343

3.3.1. La mise en concurrence des bénéficiaires 343

3.3.2. L'exclusion des publics féminins des clauses sociales 344

3.3.3. La réduction des perméabilités des clauses sociales 345

4. Niveau de soutenabilité sociale de l'achat public responsable 347

4.1. Responsabilité de l'achat public socialement responsable 349

4.2. Niveau de soutenabilité sociale de l'achat public responsable 351

Conclusion 355

Chapitre 11 : la soutenabilité écologique de l'achat public responsable 359

Introduction 359

1. Les facilitateurs des clauses écologiques 361

1.1. Des facilitateurs des clauses écologiques partiellement invisibles sur le terrain 361

1.2. Profils des facilitateurs écologiques rencontrés et de leurs structures 362

1.3. Actions des facilitateurs écologiques et des acteurs des clauses écologiques 363

1.3.1. L'accompagnement axé sur la loi EGALIM et production d'investissements de forme 364

1.3.1.1. L'accompagnement 364

1.3.1.2. La production d'investissements de forme 366

1.3.2. L'accompagnement pour les clauses écologiques liées à la loi AGEC 366

1.3.3. Proposition de clausier et d'accompagnement « à la carte » 368

2. Présentation des cas pratiques 369

3. Analyse de la soutenabilité écologique des cas pratiques 370

3.1. Marché de nuggets de plein filet 371

3.2. Marché de bœuf local 372

Conclusion 373

Conclusion de la partie 5 377

Conclusion générale de la thèse 379

Bibliographie 387

Bibliographie juridique 402

Articles 402

Codes et avis 403

Arrêts du Conseil d'État 403

Directives européennes 404

Lois, décrets et ordonnance 404

Lexique de la thèse 407

Annexes 419

Annexe 1 : ensemble des entretiens réalisés et anonymisés 420

Annexe 2 : grille d'entretien utilisée avec les acheteurs 421

Annexe 3 : grille d'entretien réseau d'acteurs 422

Annexe 4 : grille d'entretien utilisée avec les facilitateurs 423

Annexe 5 : liste des thématiques utilisées dans SONAL lors de l'analyse des entretiens 424

Table des encadrés

Encadré 1.1 : le plan de vigilance…….53
Encadré 3.1 : la notion de responsabilité sociale de l'acteur public……135
Encadré 3.2 : le concept de la hiérarchie des sphères…….137
Encadré 4.1 : pourquoi avoir choisi une approche qualitative de l'achat public responsable …….144
Encadré 4.2 : l'utilisation de SONAL dans le cadre de la thèse……..148
Encadré 5.1 : utilisation des labels dans les marchés publics ……165
Encadré 5.2 : les risques liés à l'introduction d'un critère d'achat considéré comme responsable …….167
Encadré 5.3 : le découpage des marchés publics pour limiter le montant estimé ……...179
Encadré 6.1 : diminution des dépenses publiques et achat public responsable ……..221
Encadré 7.1 : la dénomination des directions et services liés aux achats publics responsables au sein des collectivités locales ……...256
Encadré 10.1 : les formes de clauses sociales ……329

Table des tableaux

Tableau 1.1 : synthèse des différentes modifications législatives relatives à l'achat public responsable ……...57
Tableau 3.1 : synthèse des niveaux de soutenabilité ……..131
Tableau 4.1 : types d'acteurs et nombre rencontrés au cours des entretiens ……..150
Tableau 4.2 : synthèse des différentes observations passives et participantes réalisées dans le cadre de l'enquête de terrain ……152
Tableau 5.1 : effets des différentes clauses sociales sur le marché public ……..185

Table des schémas

Schéma 1.1 : les relations entre les modifications législatives relatives aux achats publics responsables issues de l'Union Européenne, de l'État français et du Conseil d'État ……60

Schéma 2.1 : synthèse des analyses en sciences économiques, sciences de gestion, sciences politiques et droit de l'achat public (responsable) ……93

Schéma 5.1 : ensemble des critères d'achats considérés comme responsables par les acteurs rencontrés ……...193

Schéma 5.2 : ensemble des formes spécifiques d'achat considérées comme responsables par les acteurs rencontrés ……..203

Schéma 7.1 : chaîne de production de l'achat public avant l'introduction de l'achat public responsable ……237

Schéma 7.2 : rationalisation de la fonction achat ……..253

Schéma 7.3 : les différentes modalités d'organisation des services chats dédiés ……...259

Schéma 7.4 : les effets des modifications organisationnelles internes aux collectivités locales ……267

Schéma 9.1 : la chaîne de production historique de l'achat public ……398

Schéma 9.2 : introduction des acheteurs-économistes dans la chaîne de production de l'achat public ……..300

Schéma 9.3 : introduction d'un service achat dans la chaîne de production de l'achat public ……304

Schéma 9.4 : introduction d'un service support dans la chaîne de production de l'achat public ……..307

Schéma 9.5 : introduction de la centralisation des achats au sein d'une direction de la commande publique ou d'une direction achat ……310

Schéma 9.6 : synthèse des effets des modifications internes aux collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable sur la chaîne de production de l'achat public ……312

Schéma 9.7 : chaîne de production de l'achat public responsable ……314

Résumé de la thèse (français)

En 2021, la loi climat et résilience impose aux collectivités locales d'inclure des clauses écologiques et sociales dans l'intégralité de leurs marchés publics. Cette législation renforce la dynamique législative relative à une forme d'achat public particulière : les achats publics responsables. La responsabilité de ces achats serait issue de l'introduction de critères écologiques et sociaux dans les différents critères des marchés publics. Selon l'OCDE, l'achat public représente entre 15 % et 18 % du PIB. Introduire des critères écologiques et/ou sociaux dans les achats publics permettrait alors de les envisager comme un levier du développement durable au niveau local. Cependant, de nombreux rapports institutionnels indiquent que les achats publics responsables sont sous-employés, notamment au sein des collectivités locales.

Cette thèse se propose alors d'analyser la capacité de régulation écologique et sociale des achats publics responsables. Plus précisément, nous interrogeons la capacité de régulation des acheteurs publics locaux au travers de l'analyse de leurs pratiques d'achats qu'ils qualifient de responsables.

D'abord, en identifiant le cadre institutionnel, juridique et académique de ces achats. Nous mettons alors en évidence que les cadres institutionnel et juridique favorisent de façon importante la diminution des dépenses publiques et la mise en concurrence des prestataires potentiels. Nous identifions également un point aveugle en sciences économiques, les achats publics n'étant que peu étudiés et rarement identifiés comme une action publique.

Ensuite, en développant un cadre théorique en sciences économiques institutionnalistes adapté à notre objet d'étude. Nous pourrons alors appréhender, dans une approche polanyienne des sciences économiques, les contraintes juridiques, administratives et institutionnelles qui pèsent sur les acheteurs publics. De plus, en nous appuyant sur l'économie des conventions, nous pourrons également comprendre comment, et pourquoi, ces acheteurs exercent leur pouvoir de régulation écologique et sociale sur les prestataires. Enfin, nous complèterons ce cadre à l'aide d'une analyse critique du niveau de soutenabilité de l'achat public responsable. Cette analyse, alimentée par les approches de l'écodéveloppement et de la socioéconomie écologique, nous permettra de dissocier les aspects « responsable » et le niveau de soutenabilité de ces achats. Elle nous permettra d'identifier que si, à priori, les achats publics ne peuvent être, au mieux, que faiblement soutenables, le niveau de soutenabilité de ces achats est intrinsèquement lié aux acheteurs publics et à leur volonté d'écrire des achats publics responsables fortement soutenables.

Enfin, nous présenterons de multiples résultats tirés d'une enquête de terrain réalisée dans le cadre de cette thèse et menée au sein du territoire des Hauts-de-France. Nous verrons que les critères considérés comme responsables par les acteurs des achats publics responsables sont parfois différents de ceux proposés dans la littérature grise institutionnelle. Nous verrons également qu'il existe une distinction entre les acheteurs-économistes, spécialisés dans l'introduction de critères considérés comme responsables, et les acheteurs-juristes, garants de la solidité juridique des achats. De plus, nous mettrons en évidence les modifications organisationnelles induites par l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités, et les effets de ces modifications sur la chaine de production de l'achat public responsable. Enfin, nous analyserons différents cas pratiques tirés de notre enquête. Ces cas nous permettront de mettre en évidence que si les achats publics responsables peuvent être effectivement écologiquement ou socialement fortement soutenables, cela demande de réunir un ensemble de critères favorables à ce niveau de soutenabilité ce qui, dans le cadre actuel, est exceptionnel.

Résumé de la thèse (anglais)

In 2021, the French “climat et resilience” Act requires local authorities to include ecological and social clauses in all their public procurement contracts. This legislation reinforces the legislative momentum behind a particular form of public procurement: green public procurement. Green public procurement is said to stem from the inclusion of ecological and social criteria in the various aspects of public procurement. According to the OECD, public purchasing accounts for between 15% and 18% of France GDP. Introducing ecological and/or social criteria into public procurement would enable it to be seen as a lever for sustainable development at local level. However, numerous French institutional reports indicate that sustainable public purchasing is under-employed, particularly within local authorities.

The aim of this PhD is to analyze the ecological and social regulatory capacity of sustainable procurement. More specifically, we examine the regulatory capacity of local public purchasers by analyzing their purchasing practices, which they describe as responsible.

Firstly, by identifying the institutional, legal and academic framework of these purchases. We show that the institutional and legal frameworks of these purchases aim to reducing public spending and encouraging competition between potential suppliers. We also identify a blind spot in economic science, as public purchasing is little studied and rarely identified as a public action.

Secondly, by developing a theoretical framework in institutionalist economics adapted to our object of study. Using a Polanyian approach, we will be able to understand the legal, administrative and institutional constraints weighing on public purchasers. In addition, by drawing on the economics of conventions, we will also be able to understand how, and why, these buyers exercise their power of ecological and social regulation over local providers. Finally, we will complete this framework with a critical analysis of the level of sustainability of responsible public purchasing. This analysis, based on ecodevelopment and ecological socioeconomics approaches, will enable us to dissociate the “responsible” aspects and the level of sustainability of these purchases. It will enable us to identify that, while green public procurement as a public action can at best be only marginally sustainable, the level of sustainability of such purchasing is intrinsically linked to public purchasers and their desire to write highly sustainable responsible public procurement.

Finally, we will present several results drawn from a field survey carried out as part of this PhD in the Hauts-de-France region. We will see that the criteria considered responsible by the actors involved in sustainable public purchasing are sometimes different from those proposed in the French institutional literature. We will also see that there is a distinction between buyer-economists, who specialize in introducing criteria considered responsible, and buyer-jurists, who guarantee the legal soundness of purchases. In addition, we will highlight the organizational changes brought about by the introduction of green public procurement into the practices of local authorities, and the effects of these changes on the green public procurement production chain. Finally, we will analyze different case studies drawn from our survey. These cases will enable us to highlight the fact that, while green public procurement can indeed be ecologically or socially highly sustainable, it requires a set of criteria conducive to this level of sustainability, which, in the current context, is exceptional.

Introduction générale

1. Contextualisation du travail de thèse

L'achat public représente en France entre 15 % et 18 % du PIB national (OCDE, 2011, 2017). En 2021, la loi climat et résilience dans son article 35, indique que les collectivités locales doivent inclure des clauses sociales et écologiques dans 100 % de leurs marchés publics. Cette récente législation vient renforcer une dynamique législative débutée en 2001 relatives à la prise en compte des critères sociaux et écologiques dans les achats publics des collectivités locales. Les achats publics dotés de ces critères sont qualifiés d'achats publics responsables.

Au vu du poids de l'achat public dans l'économie nationale, l'achat public responsable constitue un levier d'action considérable pour les politiques publiques de développement durable et de régulation écologique et sociale. Pourtant, de nombreux rapports institutionnels indiquent que ces achats sont sous-utilisés, notamment par les collectivités locales (Beaudouin-Hubière & Havet, 2021 ; Lexcellent, 2018 ; Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014). Ils montrent également qu'en 2020, nous étions encore bien éloignés des 100 % de critères sociaux et écologiques imposés par la loi climat et résilience, avec 12,1 % des marchés publics locaux dotés de clauses sociales et 16,8 % dotés de clauses environnementales (Ministère de l'économie, des finances et de la relance, 2021).

Un achat public est un contrat de droit public conclu à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur (une collectivité locale, l'État ou ses organes, une entreprise publique, un hôpital, une université…) et un prestataire privé ou public. Il est constitué de quatre éléments : un objet, des critères techniques, des clauses d'exécution et des critères de sélection des offres. L'objet du marché représente la demande effectuée par le pouvoir adjudicateur en des termes précis. Les critères techniques désignent un ensemble de critères liés aux caractéristiques intrinsèques de l'objet du marché. Les clauses d'exécution constituent le cahier des charges du marché, c'est-à-dire comment celui-ci doit se dérouler, sur combien de temps et dans quelles conditions. Les critères de sélection des offres, parfois qualifiés de critères de jugement, permettent de distinguer les offres entre elles au moment de la commission d'appel d'offres dont l'objectif et d'attribuer le marché public au prestataire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. Les critères sociaux et écologiques des achats publics responsables peuvent se situer dans l'ensemble de ces éléments.

L'achat public est encadré par le droit européen de la commande publique, traduite dans le droit français dans le code de la commande publique. Il est régi par de nombreuses règles, mais les trois principales sont des règles assurant un environnement concurrentiel : la transparence des marchés publics, l'égalité de traitement entre les candidats et la liberté d'accès au marché. La transparence consiste à publier les offres dans différents journaux officiels, en fonction du montant estimé du marché, afin que tous les prestataires puissent se positionner. L'égalité de traitement implique qu'il n'est pas possible de favoriser un candidat sur des critères autres que des critères liés à l'objet du marché, c'est-à-dire uniquement ce qui est acheté. Enfin, la liberté d'accès au marché implique qu'il n'est pas possible d'exclure un prestataire pour son statut administratif ou son origine géographique, tant que celle-ci est au sein de l'Union Européenne. Ces règles sont structurantes dans l'environnement de l'achat public.

L'achat public responsable est une forme d'achat public récente mentionnée pour la première fois dans la loi économie sociale et solidaire en 2015. Toutefois, cette forme d'achat public, contrairement à l'achat public de manière générale, n'est pas clairement définie dans la législation. Pourtant, il fait l'objet d'une suite de règlementations, notamment la loi climat et résilience, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM) et la loi relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire (AGEC).

Par ailleurs, l'achat public responsable est pratiqué depuis de nombreuses années par les collectivités locales. En effet, certains acheteurs publics locaux font remonter la première introduction des clauses sociales dans les années 1990 (Gayot, 2019). Cette forme d'achat est donc effectivement employée par les collectivités locales, malgré son absence de définition. Ce faisant, cette absence de définition apparait d'autant plus surprenante, surtout dans le cadre législatif de l'achat public très développé et précis sur ce qu'il est possible de faire ou non.

L'introduction de critères écologiques et sociaux dans ce cadre législatif peut alors sembler surprenante, dans la mesure où cette législation favorise de façon évidente la mise en concurrence des prestataires et la diminution des dépenses publiques. Dès le début du code de la commande publique, il est, en effet, spécifié que les achats publics doivent se traduire par une « bonne gestion des deniers publics », que l'on peut traduire par l'utilisation la moins importante possible des dépenses publiques.

2. Questions et problématique de recherche

L'absence de définition juridique de l'achat public responsable couplée avec les possibilités en matière de développement durable que cette nouvelle forme d'achat propose nous pousse à nous interroger en premier lieu sur ce qu'est, en pratique, l'achat public responsable.

De plus, le terme responsable, associé à l'expression achat public, surprend également, notamment car l'acteur public est à priori nécessairement responsable dans un État de droit. Cela supposerait que les achats publics menés précédemment, ou qui ne seraient pas dotés de critères écologiques ou sociaux, seraient, si ce n'est irresponsables, aresponsables (dépourvus de toute forme de responsabilité) ou non-responsables. Ce faisant, cette nouvelle forme d'achat interroge la responsabilité de l'acteur public, et notamment celle des acteurs publics locaux, et du rapport entre cette responsabilité et le développement durable.

Par ailleurs, le cadre européen favorisant la concurrence, nous nous demandons comment ces achats publics responsables peuvent effectivement favoriser le développement durable. En d'autres termes, nous nous interrogeons sur la possibilité d'introduire des critères écologiques et sociaux dans un cadre législatif pourtant tourné principalement vers la mise en concurrence des acteurs économiques et la diminution des dépenses publiques.

Enfin, l'aspect « développement durable » de ces achats en lui-même nous interroge. En effet, il nous pousse à nous demander comment une action publique locale peut être durable, et pour aller plus loin, être soutenable. L'achat public étant un acte de consommation, il implique nécessairement une forme d'exploitation des personnes humaines et des ressources naturelles. Ce faisant, nous nous interrogeons sur le niveau de soutenabilité possible que pourraient porter les achats publics responsables sur le territoire. De plus, ces achats étant réalisés par des acheteurs publics, nous nous demandons comment ces acheteurs introduisent ces critères, et quels sont les effets de ces critères sur les acteurs économiques du territoire.

Pour répondre à nos différentes questions de recherche, nous formulons la problématique suivante : **dans quelle mesure les acheteurs publics territoriaux peuvent-ils réguler écologiquement et socialement les acteurs économiques locaux à l'aide de l'introduction de critères sociaux ou écologiques dans les achats publics, et quel pourrait être le niveau de cette soutenabilité ?**

3. Approche conceptuelle et théorique et de la thèse

Notre travail de thèse s'inscrit dans une conception institutionnaliste des sciences économiques. Plus précisément, notre approche conceptuelle et théorique s'appuie sur une composition de trois approches économiques institutionnalistes différentes dont l'objectif est : 1) de comprendre le cadre global et institutionnel de l'achat public responsable ; 2) d'analyser le rôle de l'acheteur public dans la régulation sociale et écologique de l'activité économique ainsi que les conditions dans lesquelles cet acteur joue ce rôle ; 3) de développer des outils permettant d'analyser les effets des achats publics sur l'environnement naturel et les personnes humaines, sans pour autant réaliser une évaluation des politiques publiques.

Pour ce faire, nous mobilisons dans un premier temps l'analyse polanyienne des institutions et du capitalisme. Cette analyse nous permet d'abord d'appréhender le cadre institutionnel des achats publics responsables, notamment l'environnement capitaliste dans lequel s'exercent ces achats, et les effets de ce cadre sur les personnes humaines, les éléments naturels et la monnaie, identifiées comme des marchandises fictives. Ensuite, elle nous permet également d'envisager les achats publics responsables comme une institution du capitalisme, sous-tendue par d'autres institutions (justice, législation, acteurs économiques, marché…). Nous comprendrons, grâce à ce cadre, que l'achat public responsable, malgré son inévitable participation à la mise en marchandise des personnes humaines, des ressources naturelles et de la monnaie via l'utilisation des procédures du marché et la mise en concurrence des prestataires, peut être considéré comme un outil de démarchandisation partielle des marchandises fictives.

Ensuite, nous choisissons de nous appuyer sur l'économie des conventions, notamment l'analyse des conventions de qualité, afin de comprendre comment les acteurs des achats publics et des achats publics responsables se coordonnent et produisent ces achats. Dans le cas de notre thèse, mobiliser les conventions de qualité permet d'identifier les raisons pour lesquelles les acheteurs publics arrivent à échanger, ou non, grâce aux marchés publics. Plus précisément, mobiliser ce cadre nous permet de comprendre ce que les acheteurs qualifient d'achat public responsable, ce qu'ils considèrent comme des critères d'achat responsables, et comment ces critères peuvent être acceptés, ou non, par les prestataires. Cela nous permet également de comprendre comment les acheteurs publics se coordonnent avec d'autres acteurs de leurs collectivités, ou d'autres acteurs du territoire, afin de produire collectivement des achats publics responsables.

Enfin, nous souhaitons ajouter à notre analyse une critique de la soutenabilité écologique et sociale des achats publics responsables. Cette critique, qui est alimentée par les approches de socioéconomie écologiques et de l'écodéveloppement, nous permet de déterminer le niveau de soutenabilité de l'achat public responsable. Nous identifions trois niveaux de soutenabilité : l'insoutenabilité, qui se traduit par une absence de prise en compte des effets de l'action sur l'environnement naturel et des personnes humaines ; la soutenabilité faible, qui, pour nous, se traduit par une optimisation des critères écologiques et sociaux dans les marchés publics sous contrainte de budget ; la soutenabilité forte, qui signifie une prise en compte, autant que faire ce peu, des effets de l'achat public responsable sur les personnes humaines (usagers ou non) et de l'environnement naturel dans lequel ces achats s'exercent.

En mobilisant ces trois approches, nous développons dans cette thèse un cadre théorique permettant une analyse systémique et complexe des actions publiques réalisées à l'échelle locale. D'abord, en comprenant dans quel cadre (règlementaire, économique, productif) ces actions sont menées. Ensuite, en identifiant les acteurs à l'origine de ces actions, et les raisons pour lesquelles ils mettent en œuvre ces actions. Enfin, en formulant une critique de ces actions en termes de soutenabilité sociale et écologique. En appliquant ce cadre à notre objet d'étude, nous constatons alors qu'effectivement les acheteurs publics semblent être en mesure de réguler socialement et écologiquement les acteurs économiques du territoire. Néanmoins, cette potentielle régulation est soumise à de nombreuses contraintes (institutionnelles, organisationnelles, législatives…) et variations liées aux acheteurs publics qui mettent en œuvre ces achats. Ce faisant, pour déterminer le niveau de soutenabilité de l'achat public responsable, il est nécessaire de s'éloigner d'une analyse globale de l'achat public responsable, qui traiterait cette action comme un ensemble uniforme, et de s'intéresser aux achats publics responsables comme des actions spécifiques et individuelles.

4. Approche méthodologique de la thèse

Notre travail de thèse s'appuie, en sus de ce cadrage théorique, sur une analyse qualitative à deux pendants. Le premier est constitué d'une enquête de terrain menée sur le territoire de la région des Hauts-de-France et constituée de quatre observations, dont trois participantes, et de 26 entretiens semi-directifs avec des acheteurs publics, des directions achats, des élus et des acteurs associatifs du territoire liés aux achats publics responsables. Le deuxième pendant est une analyse des littératures grise et législative relatives aux achats publics responsables.

L'analyse de la littérature nous a permis d'identifier les différents éléments permettant, au niveau institutionnel, de qualifier un achat public d'achat public responsable. Elle nous a également permis de mieux comprendre le cadre dans lequel ces achats publics particuliers s'exerçaient, et quelles étaient les principales contraintes des acteurs liés à ces achats. En sus, l'analyse de la littérature législative a permis de mettre en évidence une dynamique législative complexe des achats publics responsables, dont la majorité se déroule en dehors du code de la commande publique. De même, l'analyse de la littérature grise permet de comprendre l'évolution de l'appréhension, par les institutions publiques, de l'achat public responsable et de ses potentiels effets, notamment sur la dépense publique. Enfin, en nous appuyant sur cette double littérature, nous avons mis à jour des incohérences au sein du cadre législatif, des effets de réinterprétations des règles législatives par les acteurs au sein de la littérature grise, mais également des incohérences dans les objectifs quantitatifs associés aux achats publics responsables. Enfin, grâce à l'analyse de la double littérature, nous avons pu comprendre et mobiliser le vocabulaire propre à l'environnement institutionnel des collectivités locales et des achats publics, facilitant ainsi la réalisation des entretiens et des observations.

Ces entretiens et ces observations nous ont permis de mettre en évidence différents résultats, que nous avons classés et analysés au cours de cette thèse. Les résultats principaux comportent d'abord l'identification des critères considérés comme responsables par les personnes enquêtées, et dont l'utilisation dans un achat public permet de qualifier cet achat comme un achat public responsable. Ensuite, nous avons pu mettre en évidence de nombreux changements organisationnels au sein des collectivités locales réalisés à la suite de l'introduction de l'achat public responsable dans les actions de ces collectivités. Par ailleurs, ces modifications ne se limitent pas aux seules collectivités locales, mais portent également sur les prestataires, les pratiques d'achat de manière générale et les relations avec les acteurs du territoire. De plus, grâce aux entretiens et aux observations, nous avons pu obtenir des informations sur comment sont produits les achats publics responsables, ce qui nous a permis de formuler une schématisation de la chaine de production des achats publics responsables. Enfin, nous avons pu obtenir, au cours des entretiens, de nombreuses informations sur des marchés publics spécifiques, qualifiés d'achats publics responsables par les acteurs rencontrés, et qui ont été traitées dans ce travail de thèse comme des études de cas auxquelles nous avons appliqué notre cadre théorique.

5. Annonce du plan

Pour répondre à notre problématique, nous avons réalisé un plan en cinq parties et 11 chapitres.

La première partie de cette thèse constituée des chapitres 1 et 2 est intitulée « Éléments de contextualisation ». Elle porte sur un travail de définition et de contextualisation de l'achat public responsable.

Le premier chapitre s'intitule « L'achat public (responsable) comme objet juridique et institutionnel ». Dans ce chapitre, nous présenterons la dynamique législative de l'achat public responsable afin d'en déterminer les contours de la manière la plus précise possible. Nous présenterons également le cadre institutionnel de ces achats particuliers, notamment le plan national des achats pour des achats durables, qui entend poser les jalons de la pratique des achats publics responsables pour l'ensemble du territoire national.

Le chapitre 2 s'intitule « L'achat public (responsable) dans la littérature académique et positionnement théorique de la thèse » et consiste en une revue de la littérature académique de l'achat public et de l'achat public responsable. Dans ce chapitre, nous présenterons comment cet achat est appréhendé en sciences économiques. Cependant, l'absence de littérature dans notre discipline indique un point aveugle, que nous avons cherché à résoudre à l'aide d'autres disciplines, notamment les sciences de gestion et les sciences politiques, plus développées sur ce sujet.

Dans la deuxième partie, intitulée « Cadre théorique et méthodologique de la thèse » nous présentons un cadre théorique propre à la thèse (chapitre 3), ainsi qu'une méthodologie précise de la manière dont nous avons répondu à notre problématique (chapitre 4).

Dans le chapitre 3, appelé « Analyse institutionnaliste et cadrage théorique de l'achat public responsable » nous développons un cadre d'analyse multiniveau dont l'ambition est de permettre d'analyser les politiques publiques de développement durable, et d'en élaborer une critique complexe adaptée à une analyse fine du terrain. Pour ce faire, nous mobilisons des éléments présents dans l'analyse polanyienne du capitalisme, qui nous permet d'appréhender le cadrage général dans lequel se déroulent ces actions publiques. Nous mobilisons également le cadre de l'économie des conventions, qui nous permet d'analyser le niveau « acteur » de l'action publique et de comprendre comment ils agissent collectivement, et pourquoi. Enfin, nous mobilisons également l'économie politique du développement durable et les approches de

la soutenabilité, présentes en socioéconomie du développement durable et en économie écologique, afin de nous permettre de formuler une analyse du niveau de soutenabilité de l'action publique locale. Nous développons également, à l'occasion de ce chapitre, un outil d'analyse de la responsabilité et de la soutenabilité de l'achat public responsable, en posant différents axiomes qui permettent de qualifier une action publique de responsable, sans que cette responsabilité implique de flou sémantique avec une forme de soutenabilité.

Dans le chapitre 4 intitulé « Méthodologie du travail de thèse », nous explicitons l'entièreté de notre méthodologie de travail. Celle-ci est qualitative, et construite autour d'entretiens semi-directifs et d'observations participantes et non-participantes à une succession de réunions et d'ateliers relatifs aux achats publics responsables sur le territoire.

Dans la troisième partie intitulée « L'achat public responsable dans les collectivités enquêtées : critères d'achat, formes juridiques de marché, formes d'acheteurs et conventions de qualité de l'achat publics responsables », nous présentons et analysons dans les chapitres 5 et 6 les premiers résultats de l'enquête terrain relative aux achats publics responsables locaux.

Dans le chapitre 5 appelé « Les critères et formes d'achat public considérées comme responsables » nous explicitons l'intégralité des critères considérés comme responsables par les acheteurs publics et d'autres acteurs gravitant autour des achats publics responsables rencontrés sur le terrain. Ces différents critères sont triés et donnent la classification suivante : les critères de qualité, les critères sanitaires, les critères de développement durable évaluables et les critères de « bon sens ». Cependant, les achats publics responsables ne se limitent pas à l'introduction de ces critères et nous identifions sur le terrain enquêté une succession de formes juridiques de marché considérées également comme responsables : les formes spécifiques de marchés orientées vers l'économie sociale et solidaire, les formes spécifiques de marché orientées vers les structures de l'insertion par l'activité économique et les formes spécifiques de marché permettant de réduire les contraintes liées à la législation des achats publics responsables.

Dans le chapitre 6 intitulé « Les conventions de qualité de l'achat public responsable et formes d'acheteurs publics », nous mettons en évidence deux distinctions structurantes dans notre travail de thèse. La première est la distinction entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes au sein des collectivités locales. Cette distinction est d'autant plus importante que ces deux types d'acteurs sont désignés par le même terme d'« acheteurs », ce qui crée un flou important sur leurs activités. Les acheteurs-économistes sont de nouveaux acteurs dans les collectivités locales recrutés, ou formés, afin d'être les spécialistes de l'introduction des critères

considérés comme responsables dans les marchés publics. Les acheteurs-juristes, de leur côte, sont les acheteurs « historiques » des collectivités locales, spécialisé dans la « solidité juridique de l'achat », c'est-à-dire faire en sorte que la façon dont le contrat qui lie la collectivité et son prestataire soit en adéquation avec les règles législatives de l'achat public. La deuxième distinction est celle entre deux conventions de qualité des achats publics responsables qui coexistent au sein des collectivités locales rencontrées : la convention de qualité des achats publics écologiquement et socialement responsables, dont les acteurs qui la portent valorisent l'introduction de critères écologiques et/ou sociaux dans les achats publics, au dépit de l'augmentation des dépenses publiques ou de l'introduction d'un risque de contestation juridique ou d'une augmentation du risque d'infructuosité ; la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables, qui se traduit par la volonté d'éliminer tout risque juridique relatif à la passation de marchés publics pour les collectivités locales.

Dans la quatrième partie intitulée « modifications organisationnelles internes et externes induites par l'introduction de l'achat public responsable et chaîne de production de l'achat public responsable », nous mettons en évidence dans les chapitres 7, 8 et 9, une deuxième partie de nos résultats tirés de l'enquête de terrain.

Le chapitre 7 intitulé « Les modifications internes des collectivités locales rencontrées à la suite de l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat » présente les modifications organisationnelles internes aux collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable au sein de leurs pratiques. En effet, l'introduction de l'achat public responsable ne se traduit pas par la seule introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics. D'une part, l'arrivée des acheteurs-économistes modifie les relations entre les services. D'autre part, pour certaines collectivités enquêtées, l'introduction de l'achat public responsable s'est traduite par l'opportunité de revoir et modifier l'organisation des achats de la collectivité.

Le chapitre 8 appelé « Les modifications dans le fonctionnement externe des collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable » réalise le même travail d'analyse, mais pour les modifications organisationnelles. L'achat public est une action publique engageant de nombreux acteurs, et pas uniquement la collectivité locale qui les met en œuvre. Nous qualifions ces acteurs de partenaires, que nous distinguons en trois catégories : les partenaires économiques (prestataires, entreprises privées commerciales, fédérations de prestataires sur le territoire), les partenaires associatifs (SIAE, réseaux d'acteurs associatifs,

associations) et les partenaires politiques (autres collectivités locales du territoire, État déconcentré, service public de l'emploi local).

Le chapitre 9 intitulé « Présentation et analyse de la chaîne de production de l'achat public responsable » synthétise les deux chapitres précédents en montrant les effets des modifications organisationnelles internes et externes sur ce que nous qualifions de chaine de production des achats publics. Cette chaine met en évidence les différentes étapes qui permettent de produire l'achat public, de la demande d'un service à l'attribution du marché public au prestataire présentant l'offre économiquement la plus avantageuse. En mettant en évidence ces modifications de la chaine de production de l'achat public induite par l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités, nous développons alors la chaine de production de l'achat public responsable. Cette chaine permet alors de mettre en évidence que l'introduction de l'achat public responsable ne se limite pas à l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics, mais se traduit par de complexes interactions entre plusieurs services des collectivités locales et avec les partenaires.

La cinquième et dernière partie intitulée « Analyse critique du niveau de soutenabilité et de la forme de la responsable des clauses sociales et écologiques dans les achats publics responsables » présente dans les chapitres 10 et 11 deux analyses de cas pratiques permettant d'analyser le niveau de soutenabilité de l'achat public responsable. En suivant la distinction entre les clauses écologiques et les clauses sociales opérée par les acheteurs-économistes et le cadre législatif, nous analysons dans un premier temps la soutenabilité sociale de l'achat public responsable, et dans un second temps la soutenabilité écologique de et achat particulier.

Dans le chapitre 10 appelé « La soutenabilité sociale de l'achat public responsable », nous présentons alors une analyse complète des clauses sociales, de ses acteurs principaux et des formes que l'on peut identifier sur le terrain. Nous mettons alors en lumière les conditions permettant de qualifier un achat public responsable de socialement fortement soutenable.

Dans le chapitre 11 intitulé « La soutenabilité écologique de l'achat public responsable », nous analysons deux marchés publics comprenant des clauses écologiques, et nous montrons qu'en fonction de l'investissement de l'acheteur-économiste, mais également d'une succession d'autres critères (moyens temporels et financiers laissés par la collectivité à l'acheteur pour rédiger son marché, contrainte de budget ou non, volonté de réguler les prestataires…) l'achat public responsable peut être écologiquement fortement soutenable.

Partie 1 : Éléments de contextualisation

Introduction de la partie 1

Cette première partie introductive poursuit l'objectif d'éclairer notre objet d'étude au regard des littératures grises, juridiques et académiques. Le premier chapitre est dédié à l'analyse de l'achat public (responsable) dans la littérature grise et juridique, dans le but d'en déterminer à la fois les origines et une forme de définition. Le deuxième chapitre propose un état de l'art de l'achat public (responsable) dans la littérature académique.

Le chapitre 1 présente dans une première section la dynamique législative de l'achat public et de l'achat public responsable. Cette dynamique est liée à la multiplicité des législations relatives à l'achat public (responsable) issues de l'Union Européenne et de l'État français, ainsi que de la jurisprudence et des décisions du Conseil d'État. Mettre en avant cette dynamique permet de comprendre comment l'achat public responsable s'est construit au cours du temps, et sa forme législative au moment où nous écrivons cette thèse. Dans une seconde section, le chapitre présente le plan national des achats durables 2022-2025 qui fait aujourd'hui office de référence dans la littérature grise relative à l'achat public responsable. L'analyse de ce rapport est alimentée par l'analyse d'un rapport précédent dont l'ambition était similaire (plan national pour les achats publics durables 2015-2020) ainsi que par les différentes législations mentionnées au cours de la première section.

Le chapitre 2 présente la façon dont les achats publics (responsables) sont perçus dans la littérature académique. Il montre dans un premier temps que les sciences économiques éprouvent des difficultés à appréhender cet objet de recherche particulier qui pourtant représente au moins 15 du PIB national (OCDE, 2011, 2017). D'abord en présentant comment l'achat public (responsable) est appréhendé par la macroéconomie, en montrant qu'il est difficilement identifiable dans l'ensemble des dépenses publiques de l'État. Cette difficulté est accentuée par le fait que les achats publics (responsables) ne correspondent pas à une catégorie statistique spécifique et que les méthodes de calcul du montant (au niveau national comme au niveau local) ne font pas l'objet d'une règle comptable claire. Ensuite, en montrant que l'approche standard identifie cette forme d'action publique comme un acte de consommation classique, en oblitérant le fait que cette consommation est réalisée par un acteur public et donc que les motivations et l'intérêt de cet acteur sont différents d'un consommateur « classique ». Enfin, en montrant que dans l'analyse institutionnaliste, l'achat public responsable est considéré comme un outil au service d'autres politiques publiques, et donc que cette action publique n'est pas traitée en tant que telle dans ces approches. Néanmoins, nous identifions dans les approches

institutionnalistes des outils, issus notamment des courants de pensée pragmatiques, permettant d'appréhender et d'analyser l'achat public (responsable) comme une action publique à part entière. Pour compléter notre analyse de la littérature, nous présentons également la façon dont les achats publics (responsables) sont analysés dans les sciences de gestion, les sciences politiques et le droit. Les sciences de gestion sont sujettes à une analyse duale de ces achats, perçus soit comme un outil de développement écologique et social sur le territoire, soit comme l'opportunité d'optimiser économiquement les dépenses publiques. Les sciences politiques et le droit identifient l'achat public responsable comme l'opportunité de réguler économiquement, socialement et écologiquement les prestataires, à condition que les acheteurs publics disposent de moyens temporels et économiques suffisant pour écrire des achats adaptés.

Chapitre 1 : L'achat public (responsable) comme objet juridique et institutionnel

Introduction

L'achat public (responsable) [1] apparait comme un objet à priori juridique. D'abord, parce que l'achat public est défini par le code de la commande publique comme des « *contrats conclus à titre onéreux ou une autorité concédante* […] *avec un ou plusieurs opérateurs économiques* »[2]. Ensuite, car l'achat public responsable, plus spécifiquement, est également un terme apparu pour la première fois dans un texte juridique, à l'article 13 de la loi n° 2014-856 relative à l'économie sociale et solidaire[3]. Ainsi, démarrer ce travail de recherche par une explication juridique de ce qu'est l'achat public (responsable) semble pertinent au regard de l'objet étudié.

Toutefois, l'achat public (responsable) est également un objet administratif. En effet, malgré son aspect contractuel, il relève d'une procédure, qualifiée généralement de procédure achat, ou d'écriture de marché. Cette procédure se divise en différentes étapes : évaluer le besoin de l'entité administrative à l'origine du marché public, écrire ce marché avec différents critères d'achat, le publier dans les journaux officiels adaptés, recevoir les offres des prestataires potentiels qui seront notées en fonction des critères propres à chaque achat, attribuer le marché au prestataire ayant présenté la meilleure offre et, enfin, notifier le prestataire titulaire du marché et les prestataires écartés[4]. Le besoin de l'entité administrative à l'origine du marché est qualifié d'objet du marché. Les critères d'achat se divisent en trois catégories : les critères techniques, liés aux caractéristiques techniques propres aux biens achetés (par exemple, la couleur de l'encre des stylos) ; les critères d'exécution, parfois qualifiés de clauses d'exécution, qui expliquent comment le marché va se dérouler (modalités de livraison, de transport, quantité d'heures de travail estimée, délais de construction…) ; les critères de jugement, qui permettent de distinguer les offres entre elles lorsqu'elles répondent positivement aux critères techniques

[1] L'auteur utilise le terme « responsable » entre parenthèses pour signifier qu'il traite à la fois l'achat public et l'achat public responsable simultanément.
[2] (Article L2 — Code de la commande publique — Légifrance, 2019)
[3] (LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire — article 13 — en vigueur jusqu'au 19 août 2015, 2014)
[4] Dans une logique de séparation dite « ordonnateur — comptable », le paiement des prestataires est réalisé par les finances publiques, et non par les auteurs du marché.

et aux critères d'exécution. L'ensemble du vocabulaire spécifique lié aux achats publics est disponible dans le lexique de la thèse.

L'objectif de ce chapitre introductif est alors d'explorer, de présenter et d'analyser ce qu'est l'achat public (responsable) au regard d'une double littérature juridique et institutionnelle. D'une part, car l'achat public (responsable) est un objet peu étudié dans la littérature académique[5], en dehors de la littérature législative. D'autre part, car nous pensons nécessaire de présenter dans un premier temps notre objet de recherche de façon pratique et claire. Cette présentation permettra ainsi de clarifier différents éléments qui seront réutilisés et mobilisés tout au long de notre travail de thèse, et que nous chercherons à mettre en évidence dans ce chapitre.

Dans une première section, nous présenterons et analyserons une revue de la littérature juridique de l'achat public (responsable) afin d'en comprendre la dynamique sur les 20 dernières années. Pour ce faire, nous exploiterons à la fois des législations françaises présentes, ou non, dans le code de la commande publique, ainsi que différents éléments législatifs issus du Conseil d'État (CE) et de l'Union Européenne (UE). À partir de cette présentation, nous dresserons un tableau récapitulatif des différents changements législatifs, ainsi qu'une synthèse schématique permettant de comprendre comment les législations discutent et s'influencent entre elles. Dans une seconde section, nous aborderons l'achat public responsable en tant qu'objet institutionnel à l'aide de l'analyse du Plan National des Achats Publics Durables 2022-2025 (PNAD 2022-2025). L'analyse de ce plan nous permettra, au regard du plan précédent (Plan National pour les Achats Publics Durables 2015-2020 — PNAPD 2015-2020 —), de comprendre comment l'achat public responsable, qualifié d'« achat public durable » dans ces documents, est perçu dans sa dimension administrative et stratégique par le gouvernement.

[5] L'analyse de l'achat public (responsable) dans la littérature académique en sciences économiques et en sciences de gestion se trouve dans le chapitre 2 de la thèse.

1. Revue de la littérature juridique de l'achat public (responsable)

Il serait logique d'assimiler la dynamique législative des achats publics responsables à celle propre aux achats publics de manière générale. Cependant, l'achat public responsable n'apparait en tant que tel dans la législation relative à l'achat public qu'au moment de son intégration dans le dernier code de la commande publique, actuellement en application, qui est entré en vigueur le 1er avril 2019. Auparavant, l'achat public responsable était effectivement présent dans la législation française, mais évoluait dans des législations que nous qualifions de législations annexes. Ces législations ne sont en rien moins contraignantes que celles relatives à l'achat public. Toutefois, le fait que l'achat public responsable n'intègre les règles de la commande publique qu'après cinq ans d'existence dans des législations annexes tend à montrer que l'achat public responsable et l'achat public sont perçus comme deux éléments différents aux yeux du droit français. Ainsi, présenter et analyser la dynamique législative de l'achat public responsable demande une approche historique des différentes modifications législatives propres à cette forme d'achat public particulière.

1.1. La perception de l'achat public responsable par l'Union Européenne[6]

Les travaux de F. Romestant, dans le cadre de sa thèse de doctorat en sciences de gestion, offrent une première revue de la littérature juridique de l'achat public responsable (Romestant, 2016, annexes 4, 5 et 6). On y découvre que les liens entre l'achat public et des considérations liées au développement durable débutent, au sein de l'Union Européenne, en 1996 avec le *Green paper-public procurement in the European Union : Exploring the way forward*. Ce premier texte est une ébauche relative aux possibilités d'inclure des critères sociaux et naturels dans les marchés publics, dans leur forme législative de l'époque. On y trouve également la volonté d'harmoniser les règles de passation des marchés au sein de l'Union Européenne. Ces travaux préliminaires sont suivis de multiples communications qui donnent, en 2004, naissance à une première directive européenne (2004/18/CE)[7].

Cette première directive impose aux États membres d'harmoniser leurs procédures de passation de marché public, mentionnée dans l'introduction de ce chapitre, dont le socle doit

[6] Pour rappel, la hiérarchisation du droit national et européen implique que les législations éditées par l'Union Européenne doivent nécessairement être traduites en droit national dans un délai spécifique, généralement égal à deux ans. Étudier les modifications législatives européennes permet ainsi d'étudier également les modifications législatives nationales.

[7] Directive 2004/18/CE du parlement européen et du conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, 2004

respecter les critères de concurrence suivants : égalité de traitement entre les candidats, non-discrimination des offres et la transparence des marchés. Elle ajoute également que les États doivent s'assurer que les marchés publics ne créent pas de distorsion de concurrence vis-à-vis d'un soumissionnaire privé. Enfin, au travers de cette directive, l'Union Européenne affirme que les marchés publics doivent contribuer à la protection de l'environnement et promouvoir des politiques de développement durable à deux conditions : assurer le meilleur rapport qualité/prix possible dans les marchés publics et faire en sorte que les critères sociaux et environnementaux soient conformes aux trois critères de concurrence susmentionnés. Cette première modification législative majeure de l'achat public pose les jalons de la concurrence européenne dans les marchés publics et de l'achat public responsable. Elle indique également l'importance d'introduire des critères environnementaux et sociaux dans les achats publics responsables. Elle est suivie par plusieurs communications et prescriptions de l'Union Européenne qui réaffirment l'importance d'introduire ces critères, la nécessité de faciliter l'accessibilité aux marchés publics en simplifiant les procédures de candidatures, mais tant que ces critères et cette simplification restent dans les critères de concurrence et favorise le rapport qualité/prix.

Dix ans plus tard, en 2014, la directive 2014/24/CE (version française) ou 2014/24/EU (version anglaise) abroge la directive 2004/18/CE et promeut une nouvelle fois l'inclusion de critères sociaux et environnementaux dans les marchés publics. L'objectif est alors de donner aux acheteurs la possibilité de pondérer le critère prix dans les marchés publics par des critères liés à sociaux et/ou environnementaux, afin que le critère prix ne soit plus le seul déterminant de l'attribution des offres. Ce critère prix pondéré est désormais qualifié de cout du marché, et ce changement sémantique est important. En proposant une approche par le cout, cette directive permet de distendre l'objet du marché (ce qui est demandé par la collectivité) et ses critères d'attribution. Cette distorsion laisse alors plus de place aux critères d'attribution sociaux et environnementaux. Toutefois, cet espace supplémentaire reste à l'avantage du critère économique : l'offre qui obtient le marché n'est plus l'offre la moins chère, mais « l'offre économiquement la plus avantageuse »[8]. Ainsi, la directive 2014/24/CE ne permet pas aux collectivités d'attribuer un marché à l'offre « écologiquement » ou « socialement » la plus avantageuse, car le critère prix reste le critère d'attribution dominant et déterminant dans l'achat public. De même, le critère prix reste encore aujourd'hui le seul critère que la collectivité peut

[8] L'expression « offre économiquement la plus avantageuse » est utilisée dans l'ordonnance 2018-1074 qui institue le code actuel de la commande publique (*Article L2152-7 — Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique — Légifrance*, 2018)

légalement pondérer à 100 % dans un marché (Gayot, 2019), si elle justifie la non-utilisation de critères sociaux ou écologiques par les critères de concurrence[9].

La directive pose aussi les jalons de l'évaluation du prix du marché par le cout global, ou du cout du cycle de vie des produits comme un indicateur pertinent d'attribution du marché[10]. Le cout du cycle de vie correspond à une actualisation du prix d'achat du produit à l'aide des couts liés à l'utilisation du produit lui-même et à sa destruction ou à son réemploi. Cependant, des problèmes surviennent quant à l'utilisation du cout du cycle de vie. L'évaluation monétaire des externalités écologiques liées à l'utilisation du produit est particulièrement complexe, car elle requiert des compétences techniques spécifiques (Boidin, 2007 ; Perret, 2014). Le calcul monétaire des effets immédiats ou de long terme sur l'environnement ou la santé de l'utilisation d'un produit lors d'une prestation de nettoyage, ou de tout acte de consommation, est difficilement quantifiable sans réduire la Nature à un capital monétaire évaluable (Figuière et al., 2018 ; Nieddu & Vivien, 2010) et s'inscrire dans une philosophie utilitariste de la Nature (Larrère, 1997), si tant est que l'on considère que les effets sur l'environnement d'une action à long terme soient évaluables (Jonas, 1995). De même, le calcul requiert une idée précise de la durée d'utilisation du produit, afin de déterminer son cout d'utilisation dans le temps. Dès lors, les marchés de travaux[11] apparaissent comme les seuls marchés actuellement où il est possible d'évaluer ce cout global. D'une part, car ces achats sont écrits par des ingénieurs travaux ou des cabinets d'experts qui disposent des compétences techniques nécessaires pour réaliser cette évaluation. D'autre part, car les collectivités peuvent préciser la durée anticipée de l'utilisation des bâtiments dans le temps. Cette limite d'utilisation dans le temps est le critère permettant de prendre en compte les couts d'utilisation de l'achat sur le long terme, contrairement à des achats de fournitures dont l'utilisation est plus incertaine (la durée de vie d'un stylo, par exemple, est difficilement évaluable et dépend de l'intensité de son utilisation par un agent de la collectivité).

Ces différentes directives européennes ont un effet direct sur le droit national, et leur transcription a entrainé d'importants changements dans l'environnement législatif lié à la commande publique.

[9] Cette obligation de justification est récente et liée à la mise en application de la loi 2021-1104 dite loi climat et résilience (LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1), 2021).

[10] *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, 2014*

[11] La typologie juridique des formes de marché public compte trois formes : les marchés de fournitures (objets), les marchés de service (prestations) et les marchés de travaux (construction, rénovation ou entretien des bâtiments ou des voiries).

1.2. Le droit français relatif à l'achat public responsable : entre application du droit européen et régulation sociale et naturelle

La directive 2004/18/CE entraine l'abrogation du code des marchés existant à l'époque et la création d'un nouveau code des marchés publics en 2006. Également, la directive 2014/24/CE donne lieu à l'abrogation du code des marchés publics en 2016 et à l'institution du nouveau code de la commande publique, utilisé actuellement, depuis 2019.

Cependant, les transcriptions législatives des directives de l'Union Européenne ne sont pas les seuls déterminants de la dynamique législative française relative aux achats publics responsables. Comme indiqué en introduction de ce chapitre, le terme « achat public responsable » apparait pour la première fois dans l'article 13 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire[12].

1.2.1. L'article 13 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire et la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte

L'article 13 de la loi ESS institue l'achat public socialement responsable, qui repose sur l'introduction de critères sociaux dans les marchés publics. Il impose également la réalisation d'un Schéma Promotionnel de l'Achat Socialement Responsable (SPASR) aux collectivités dont le budget achat dépasse un montant qui sera fixé l'année suivante par le décret 2015-90[13] à 100 millions d'euros hors taxe.

L'article 13 de la loi ESS comporte deux alinéas : le premier institue l'obligation de rédiger un SPAPSR, le second institue le rôle de « facilitateurs » des clauses sociales dont le rôle est d'assister les pouvoirs adjudicateurs dans la mise en place de clauses sociales dans les marchés publics.

Le premier alinéa de l'article 13 de la loi ESS sera alimenté par la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte (loi 2015-992)[14] qui ajoute une dimension environnementale à l'achat public responsable et donne naissance à l'achat public socialement et écologiquement responsable. En outre, il institue le Schéma Promotionnel de l'Achat Public Socialement et Écologiquement Responsable (SPAPSER) qui vient remplacer le SPASR existant. Cette même loi impose à tous les pouvoirs adjudicateur l'application de critères

[12] LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, 2014
[13] Décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015 fixant le montant prévu à l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, 2015
[14] LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 2015

naturels relatifs à la consommation d'énergie, qualifiés de critères HQE (haute qualité environnementale) dans les marchés de travaux, que ce soit pour les nouvelles constructions ou dans la rénovation des parcs immobiliers existants.

En 2018, le premier aliéna de l'article 13 de la loi ESS, amendé par les modifications induites par la loi transition énergétique pour une croissance verte, est abrogé et réintégré dans le nouveau code de la commande publique lors de sa réécriture[15]. Ce passage de législation annexe au code de la commande publique n'est pas sans effets sur les acteurs. D'abord, cela envoie un signal qui réaffirme l'importance de l'achat public responsable pour l'État, qui passe d'un droit de la régulation à une régulation par le droit (Cantillon, 2010)[16]. Ensuite, cette introduction du SPAPSER dans le code de la commande publique a donné lieu à l'ajout de deux nouvelles obligations. La première est l'obligation de mise en place d'indicateurs de suivi des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics ainsi que leurs modalités de suivi. La seconde est l'inclusion dans le schéma promotionnel des stratégies d'économie circulaire[17].

Le deuxième alinéa donnera lieu à l'émergence de facilitateurs des clauses sociales sur le territoire, et permettra à ceux déjà présents depuis le début des années 2000 (Bucolo et al., 2009) de gagner en légitimité d'action. Ces acteurs seront étudiés et leurs actions sur les achats publics responsables au cours des chapitres 5 et 9 de la thèse.

1.2.2. L'achat public responsable dans les lois EGALIM (2018), AGEC (2020) et climat et résilience (2021)

En 2018, la loi 2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi EGALIM, impose aux collectivités locales d'acheter dans leurs achats de denrées alimentaires, au moins 50 % de produits « de qualité »[18] et 20 % de produits issus de l'agriculture biologique. La qualité de ces produits, ainsi que l'aspect « bio » sont considérés comme des critères écologiquement responsables dans les marchés publics.

[15] Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, 2018

[16] Selon G. Cantillon, il existe une distinction entre le droit de la régulation, qui consiste à faire passer des lois permettant de modifier à la marge le comportement des acteurs économiques, et le droit de la régulation, qui consiste à imposer des règles de comportements stricts de façon « jupitérienne », c'est-à-dire dans une logique *top-down*.

[17] Code de la commande publique — Article L2111-3, 2019

[18] Les produits « de qualité » sont des produits labellisés (label rouge, indication géographique protégée…).

De même, la stratégie liée à l'économie circulaire incluse dans le code de la commande publique est renforcée par la loi 2020-105 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire[19] dite loi AGEC, qui impose dans son article 58 des objectifs chiffrés liés à l'usage de matériaux de réemploi dans les achats publics (entre 20 et 100 % en fonction des types d'achats). Ces produits issus du recyclage ou du réemploi sont également considérés comme des produits écologiquement responsables.

Enfin, en 2021, la loi 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets[20], dite loi climat et résilience, vient renforcer dans son article 35 la volonté d'introduire des critères sociaux et naturels dans la commande publique. L'article porte 5 modifications majeures : l'obligation (qui auparavant était une possibilité) de mettre en place des critères techniques environnementaux, des clauses environnementales et des critères de sélection des offres responsables dans les différentes catégories de marchés ; le renforcement du SPAPSER (obligation de publication, indicateurs quantitatifs de suivi des clauses sociales et naturelles dans les marchés publics) ; l'affirmation du lien entre les clauses sociales et le retour à l'emploi des publics qualifiés de « fragiles » ; la possibilité d'exclure un prestataire d'un marché public lorsque celui-ci n'a pas honoré l'obligation de produire son plan de vigilance ; l'introduction facultative des clauses sociales et environnementales dans les marchés de défense et de sécurité. Toutefois, l'ensemble de ces nouvelles obligations et possibilités sont contrebalancées par l'obligation de limiter les dépenses publiques ou de respecter les critères de concurrence. Ainsi, une collectivité peut ne pas inclure de critères sociaux ou écologiques dans ses marchés si elle justifie que cette inclusion risque d'augmenter de façon importante le cout du marché, ou d'entrainer une distorsion de concurrence.

[19] LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1), 2020
[20] LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1), 2021

Encadré 1.1 : le plan de vigilance

Le plan de vigilance est un document produit par les sociétés soumises à la loi devoir de vigilance qui concerne les sociétés de plus de 5000 salariés directs ou indirects (filiales) dont le siège social est situé en France, ou 10 000 salariés dans le cas contraire. Les sociétés concernées doivent établir un plan de vigilance « raisonnables » relative aux actions de la société, de ses filiales directes ou indirectes, de ses sous-traitants, et de ses fournisseurs. Ce plan doit limiter les atteintes « graves » aux droits humains, aux libertés fondamentales, à l'environnement ainsi qu'à la sécurité des personnes résultant des activités (LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre [1], 2017).

De plus, la liaison entre la commande publique et la loi devoir de vigilance parait difficile à mettre en œuvre. En effet, les prestataires potentiellement soumis à cette législation particulière sont présents sur des marchés publics de grande taille, soumis à des situations oligopolistiques (Saussier & Tirole, 2015). Ce faisant, écarter l'un de ces prestataires pourrait amener à limiter encore davantage la concurrence présente sur ces marchés, et entrainer une situation de distorsion de concurrence selon les critères européens.

1.2.3. Circulaire interministérielle et arrêts du Conseil d'État

Nous distinguons de premiers éléments relatifs à l'achat public responsable dans plusieurs documents législatifs, mais dont la teneur apparait à priori comme moins formelle et coercitive que la production de législations et de codes.

La circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et des établissements publics, qualifiée parfois de circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État (Deschamps, 2012), pose les jalons de la politique d'achat public responsable de l'État et de ses ministères. Elle demande une traduction en pratiques des exigences de développement durable soulevées lors des Grenelles de l'environnement et de l'insertion dans la politique de gestion quotidienne de l'État. Elle met en avant des enjeux de « responsabilité » et de « crédibilité » de l'État dans ses dépenses, évaluées à ce moment-là à 15 milliards d'euros. La circulaire insiste par ailleurs sur l'harmonisation de ces pratiques qualifiées de responsables entre les différentes

composantes de l'État dans trois domaines identifiés comme communs : les achats courants[21] ; les mesures d'écoresponsabilité (promouvoir les comportements écoresponsables des agents, gérer de façon économe l'énergie et rationaliser les déplacements professionnels ou la gestion des déchets) ; la responsabilité de l'État en tant qu'opérateur économique en sa qualité d'employeur. La dimension pratique est prédominante dans cette circulaire, contrairement au code des marchés publics de 2006.

> « *Je compte sur votre engagement pour que les exigences du développement durable se traduisent de manière effective dans le fonctionnement quotidien des services relevant de votre autorité et des établissements publics qui vous sont rattachés.* »
>
> Source : circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et des établissements publics

La circulaire est suivie de différentes annexes proposant des traductions concrètes de prise en compte d'objectifs du développement durable dans les pratiques d'achat des entités adjudicatrices du gouvernement : limiter la consommation énergétique des outils informatiques, réduire les photocopies et les photocopieurs individuels, utilisation de papier recyclé, réduction des consommations en fournitures de bureau, prise en compte de la protection des sols dans les approvisionnements de denrées alimentaires… L'ensemble de ces propositions sont adossées à la présence de label européen ou français afin de fournir des spécifications techniques aux acheteurs.

Ces premières propositions formelles d'actes plus « responsables » dans les achats publics et la volonté d'harmoniser les pratiques entre les différentes composantes de l'État se sont traduites par la création du service des achats de l'État en 2009, aujourd'hui Direction des achats de l'État, dont l'objectif est triple : professionnaliser la fonction d'acheteur public d'État en proposant des formations et des plans de carrière ; centraliser l'ensemble des achats courants des ministères afin de favoriser les groupements de commandes et de rationaliser les achats ; proposer des lignes directrices relatives à l'introduction de critères de développement durable dans les marchés publics d'État (Cantillon, 2010).

[21] Les achats courants s'opposent aux achats dits « métier », spécifique à certains ministères. Par exemple, les achats liés à la défense et à la sécurité (armement, flotte navale…) ne sont pas des achats courants, contrairement aux papiers ou stylos.

D'autres entités institutionnelles jouent un rôle essentiel dans la régulation législative française, notamment le Conseil d'État dont les arrêts font jurisprudence et déterminent dans des situations de conflit ce que les acheteurs peuvent ou non mettre en place.

En 2013, l'arrêt du Conseil d'État n° 364950 du 25 mars[22] donne raison au Département de l'Isère dans la mise en place de critères d'évaluation relatifs à la politique d'insertion sociale de l'entreprise. La décision met en avant la cohérence entre l'objet du marché de travaux (entretien de voiries), ses conditions d'exécutions (heures d'insertion par l'activité économique) et l'évaluation de la politique d'insertion sociale de l'entreprise.

Cependant, l'ensemble des modifications législatives n'ont pas été faites en faveur de l'introduction de critères de développement durable dans les marchés publics. Deux décisions du Conseil d'État viennent limiter l'introduction des critères sociaux ou naturels dans le processus de sélection des offres.

Le deuxième arrêt du Conseil d'État est l'arrêt n° 363921 du 15 février 2013[23], qui condamne, à la demande de la société Derichebourg polyurbaine, à rompre son marché de ramassage des ordures ménagères à la suite de l'introduction d'un critère de sélection basé sur la réalisation d'un bilan carbone sans en préciser les critères. Toutefois, la société en question a été condamnée à verser 3000 euros d'indemnités à la société Europe service déchet pour avoir réalisé un pourvoi administratif. Le critère de sélection proposé par la Mairie de Colombes a été rejeté à la fois sur la forme (absence de précisions relatives aux modalités de calcul des critères), mais également sur le fond (absence de lien entre l'objet du marché et les critères d'attribution du marché).

De même, l'arrêt du Conseil d'État n° 417580 du 25 mai 2018[24] condamne Nantes Métropole à verser 4000 euros d'indemnités à une société d'imprimerie pour avoir inclus des critères relatifs à la « performance en matière de responsabilité sociale de l'entreprise ». Cette performance était évaluée sur la base de 5 axes (protection de l'environnement, aspects sociaux, aspects sociétaux, performance économique durable et gouvernance) et constituait la politique d'achat public durable de la collectivité locale. Cette évaluation comprenait des critères relatifs à la lutte contre les discriminations, au respect de l'égalité homme-femme et des travailleurs en situation de handicap, à la sécurité et santé du personnel et à la stabilité des effectifs (limitation

[22] *Conseil d'État, 7ème— 2ème SSR, 25/03/2013, 364 950, Publié au recueil Lebon*, 2013
[23] *Conseil d'État, 7ème et 2ème sous-sections réunies, 15/02/2013, 363 921, Inédit au recueil Lebon*, 2013
[24] *Conseil d'État, 7ème— 2ème chambres réunies, 25/05/2018, 417 580, Publié au recueil Lebon*, 2018

de l'utilisation de contrat d'intérim). L'ensemble de ces critères a été considéré comme relevant de la politique interne de l'entreprise et non de l'objet du marché ou de ses conditions d'exécution (réalisation d'impressions).

Ainsi, la dynamique législative française relative aux achats publics responsables est particulièrement active depuis quelques années. Il est possible de noter un début d'intérêt pour les clauses sociales depuis les années 1990, et pour la question du besoin et des critères écologiques depuis le début des années 2000 (Gayot, 2019). Néanmoins, l'achat public responsable en tant que tel apparait au milieu des années 2010 et ne cesse de prendre de l'ampleur depuis.

1.3. Synthèse des législations européennes et françaises relatives achats publics responsables et analyses de leurs relations

Cette troisième sous-section a pour objectif de présenter une synthèse des législations nationales et européennes présentées précédemment, ainsi qu'une analyse de leur dynamique et de leurs relations.

Le tableau 1 propose une synthèse descriptive de l'ensemble de ces modifications législatives françaises et européennes.

Tableau 1.1 : synthèse des différentes modifications législatives relatives à l'achat public responsable

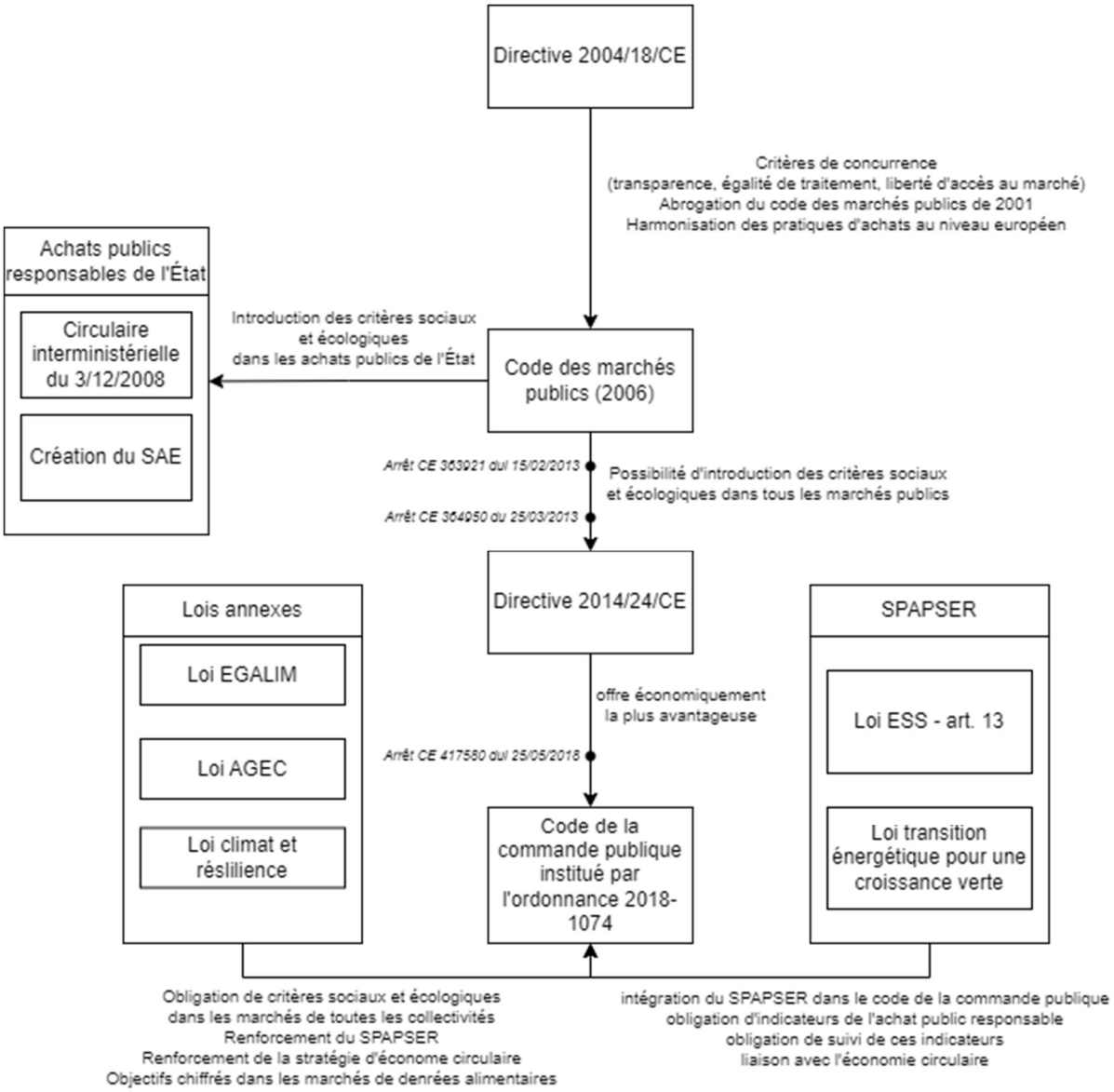
Date	Source	Nom ou code	Changement(s) législatif(s)
2004	Directive de l'Union Européenne	2004/18/CE	Harmonisation des procédures de passation des marchés publics au sein de l'Union Européenne et introduction des critères de concurrence ; affirmation de la liaison entre les marchés publics et des objectifs de développement durable, sous la condition que l'introduction de ces objectifs n'entraine pas de distorsion de concurrence ; entraine l'abrogation du code des marchés publics en 2004
2014		2014/24/CE	Réaffirmation des liens entre les marchés publics et les objectifs de développement durable ; introduction de l'analyse du cout du cycle de vie des produits comme critères d'attribution des offres ; ouverture de « l'offre économiquement la plus avantageuse » qui pondère le critère prix par des critères sociaux ou naturels ; entraine l'abrogation du code des marchés publics de 2006 en 2016
2006	Droit français	Code des marchés publics — article 14	Possibilité d'inclure des clauses sociales dans les critères d'attribution du marché
2014		Loi 2014-856 — article 13, alinéa 1	Obligation pour les collectivités locales définies par le décret 2015-90 de réaliser un SPAPSR
		Loi 2014-856 — article 13, alinéa 2	Création des facilitateurs des clauses sociales
2015		Loi 2015-992	Ajout de la dimension naturelle au SPAPSR qui devient le SPAPSER
2015		Décret 2015-90	La réalisation du SPAPSER concerne les collectivités locales disposant de plus de 100 millions d'euros de budget achat
2018		Ordonnance 2018-1074	Institution du nouveau code de la commande publique, abroge l'alinéa 1 de l'article 13 de la loi 2014-856 et le décret 2015-90
2018		Code de la commande publique — Article L2111-3 et article D2111-3	Réinstitution de l'obligation de réaliser un SPAPSER pour les collectivités locales disposant de plus de 100 millions d'euros de budget achat ; obligation de suivi des achats publics responsables par des indicateurs dont les modalités de calcul sont spécifiées dans le SPAPSER ; liaison du SPAPSER avec l'économie circulaire

2021		Loi 2021-1104 — article 35	Obligation de mettre en place des critères techniques environnementaux, des clauses environnementales et des critères de sélection des offres responsables dans les différentes catégories de marchés ; renforcement du SPAPSER ; affirmation du lien entre les clauses sociales et le retour à l'emploi des publics fragiles ; possibilité d'exclure un prestataire lorsque celui-ci n'a pas réalisé son plan de vigilance ; introduction facultative des clauses sociales et environnementales dans les marchés de défense et de sécurité.
2008	Circulaire interministérielle	Circulaire relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable	Réflexions relatives à la mise en place de pratiques responsables dans les marchés publics d'État ; mobilisation d'écolabels européens ou français comme critères techniques dans les marchés publics ; institution de la notion d'exemplarité « sociale et environnementale » de l'État
2013	Arrêté du Conseil d'État	Arrêt du Conseil d'État n° 363921 du 15 février 2013	Interdiction d'utiliser des critères d'attribution des offres relatifs à la « politique sociale de l'entreprise » (formation des personnels et exigences de sécurité) dans les marchés de services de ramassage d'ordures ménagères
2013		Arrêt du Conseil d'État n° 364950 du 25 mars	Autorisation d'utiliser des critères d'attribution des offres reposant sur la politique d'insertion sociale dans les marchés lorsque l'objet du marché ou ses conditions d'exécutions sont liés à l'insertion par l'activité économique
2018		Arrêt du Conseil d'État n° 417580 du 25 mai 2018	Interdiction d'utiliser des critères d'attribution des offres relatifs à la « performance en matière de responsabilité sociale d'entreprise » quand ceux-ci concernent la politique interne de l'entreprise et non l'objet du marché ou ses conditions d'exécutions

Source : auteur

Le tableau 1 présente de façon synthétique les différentes modifications législatives relatives à l'achat public responsable en fonction des différentes institutions à l'origine des modifications. Cependant, cette présentation descriptive ne permet pas d'appréhender les relations et la dynamique entre ces modifications. Le schéma 2 propose de rendre compte de ces relations entre les modifications législatives les plus importantes, toutes origines confondues, afin de représenter graphiquement la construction institutionnelle législative de l'achat public responsable jusque dans sa forme actuelle.

Schéma 1.1 : Les relations entre les modifications législatives relatives aux achats publics responsables issues de l'Union Européenne, de l'État français et du Conseil d'État



Source : auteur

Lecture du schéma

En romain dans les cadres : éléments juridiques

En romain hors cadre : effets des éléments juridiques sur l'achat public responsable

En italique : arrêts du Conseil d'État

Ce schéma met en évidence le rôle prédominant de la législation européenne sur le code des marchés publics et le code de la commande publique. La construction législative de l'achat public responsable relève donc en grande partie de l'influence de l'Union Européenne, qui repose sur la volonté de lisser les pratiques d'achat public entre les pays membres, les critères de concurrence et la manière d'introduire des critères sociaux et écologiques dans les marchés.

Le schéma montre également que le fonctionnement des achats de l'État s'est construit de façon indépendante des achats des autres entités adjudicatrices, avec la création du service des achats de l'État (SAE) qui plus tard prendra la forme de la direction des achats de l'État (DAE). Les achats de l'État sont évidemment soumis aux mêmes impératifs législatifs que le reste des pouvoirs adjudicateur et ne s'exemptent pas des règles de la commande publique, à l'exception des marchés de sécurité et de défense, mais leur fonctionnement administratif est géré par une entité institutionnelle créée dans ce but et dont le rôle est à la fois d'acheter et de prescrire des règles spécifiques à ces achats (Cantillon, 2010). Il n'y a pas eu, pour les collectivités locales, de dynamique institutionnelle similaire (création d'un service central aux collectivités, création d'un statut d'acheteur public avec des formations et des plans de carrière…).

Enfin, cette synthèse graphique met en évidence le montage juridique complexe à l'origine du code de la commande publique actuelle (influence de l'Union Européenne, arrêts du Conseil d'État, législations annexes, SPAPSER…). Ce montage entraine certaines incohérences dans le code de la commande publique. Par exemple, les règles de concurrence présentes dès le début du code de la commande publique[25] spécifient qu'il est interdit de discriminer des prestataires pour d'autres raisons que celles liées à l'objet du marché. Ainsi, les collectivités ne peuvent pas favoriser des structures locales dans leurs marchés publics sans que cela soit considéré comme de la distorsion de concurrence. Pourtant, les SPAPSER doivent participer à l'élaboration de la mise en place d'une politique d'économie circulaire sur les territoires. Les collectivités locales doivent donc mettre en place des achats favorisant l'économie circulaire territoriale, sans avoir le droit de favoriser les entreprises de leurs territoires dans leurs procédures d'appel d'offres. De même, le recours aux labels privés dans les critères techniques est considéré comme une distorsion de concurrence, car tous les prestataires ne peuvent pas payer l'accès à ces labels. Pourtant, la loi EGALIM stipule la présence de produits de qualité, adossés à des labels spécifiques.

[25] Code de la commande publique — Article L3, 2018

Enfin, il est important de nuancer l'ensemble des modifications législatives en faveur de l'achat public responsable par l'importance du poids du cadre de la concurrence au niveau européen. La prédominance des critères de concurrence sous-tend l'ensemble des modifications législatives relatives à l'achat public responsable (Helfrich & Romestant, 2015), ce qui signifie que l'introduction des critères sociaux ou écologiques est conditionnée au respect de la transparence des offres et des candidatures, de la non-discrimination et de l'égalité de traitement des prestataires potentiels. Le poids de ces critères est d'autant plus prégnant dans l'article 35 de la loi climat et résilience, qui introduit l'article L3-1 du code de la commande publique suivant :

> *« 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. »*

Source : loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, article L3-1, alinéa 1

Les conditions définies par le code de la commande publique renvoient à l'ensemble des dispositions législatives du code de la commande publique, et notamment l'article L3 qui précède l'article L3-1 :

> « *Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code.*
>
> *Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.* »

Source : article L3 du code de la commande publique

Ainsi les modifications législatives relatives à l'achat public responsable dans le code de la commande publique sont soumises aux critères de concurrence instaurés par l'Union Européenne et conditionnées par la « bonne utilisation des deniers publics ». De plus, les différents arrêts du Conseil d'État limitent l'utilisation des critères écologiques et sociaux à leur

liaison avec l'objet du marché et non au fonctionnement de l'entreprise. Dès lors, c'est avant tout le critère prix, ainsi que la concurrence qui sont favorisés dans les achats publics responsables. Dans ce cadre, les critères sociaux et écologiques apparaissent alors davantage comme une forme de contrainte à l'optimisation de la dépense publique, symbolisée par la logique de cout traduite par l'expression « offre économiquement la plus avantageuse ». La difficulté à introduire des critères sociaux et écologiques dans les marchés publics (Darnault & Malvy, 2020) apparait alors comme logique, dans la mesure où les acheteurs des collectivités locales tendent à favoriser l'application du code de la commande publique et ses principes de concurrence lors de l'élaboration de leurs marchés publics (Mamavi et al., 2015).

Enfin, à l'exception de la circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État, l'achat public responsable n'est jamais clairement défini de façon technique ou substantielle dans toute cette littérature juridique, même dans le texte qui institue le SPAPSER. Ainsi, si on s'en tient à l'analyse de la législation, les collectivités sont livrées à elles-mêmes lors de l'élaboration de leur SPAPSER, de sa liaison avec l'économie circulaire ou dans la mise en place d'indicateurs de suivis. Il existe néanmoins différents rapports relatifs à l'achat public responsable dans la littérature grise. Un rapport apparait comme particulièrement représentatif de la perception de l'achat public responsable par le gouvernement : le Plan National pour les Achats Durables 2022-2025 (PNAD 2022-2025), qui constitue le document de référence relatif aux achats publics responsables pour le gouvernement et au sein des collectivités locales.

2. Le PNAD 2022-2025 : une volonté normative et prescriptive sous-tendue par la diminution des dépenses publiques

Le PNAD se définit comme une feuille de route à la disposition des acheteurs des collectivités locales lors de l'élaboration de leurs achats publics responsables. Son objectif est de transposer en pratiques concrètes les possibilités législatives relatives aux achats publics responsables en proposant une « stratégie nationale » (Commissariat général au développement durable, 2022, p. 5) et en indiquant ce qu'il est légalement possible de faire dans les marchés.

2.1. Une première définition des achats publics responsables dans les documents officiels

Le PNAPD est une réédition du plan de 2015-2020, mais porte également une dimension stratégique (propositions d'actions thématiques, objectifs quantitatifs liés à l'introduction des clauses sociales ou naturelles dans les marchés publics). Cette dimension est adossée à un retour des réseaux d'acheteurs publics qui ont participé à la conception du plan. Ce plan ne définit pas l'achat public responsable, toutefois il mentionne le plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) 2015-2020 qui définit l'achat public responsable tel que :

« *Un achat public durable*[26] *est un achat public :*

- *Intégrant des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social, et favorisant le développement économique ;*

- *Qui prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;*

- *Permettant de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources ;*

- *Et qui intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.* »

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014, p. 5

Cette définition, qui est la première définition que l'on peut identifier depuis le début des revues de la littérature, met en avant trois dimensions permettant de distinguer un achat public d'un achat public responsable. Un achat public responsable est un marché public qui comprend des clauses sociales ou écologiques et qui favorise le développement économique,

[26] Le document traite de l'achat public durable. Nous considérons que le terme achat public durable, dans la mesure où celui-ci est tiré des législations relatives à l'achat public responsable, est employé sémantiquement comme un synonyme au terme achat public responsable. Le terme achat public responsable sera celui employé au cours de l'analyse.

qui permet de réduire les dépenses publiques de manière « *intelligente* » (*ibid.,* p.5), qui prend en compte l'ensemble des « parties prenantes »[27] et qui prend en compte la durée totale du marché et le cycle de vie du produit.

La définition proposée n'apparait pas comme systémique, c'est-à-dire qu'elle ne précise pas si un achat public, pour être qualifié de responsable, doit respecter l'ensemble des critères avancés, ou s'il suffit que l'achat réponde à un seul de ces critères. On peut alors supposer qu'un achat public responsable doit, pour être qualifié ainsi, comporter au moins une clause sociale ou écologique, ou réaliser des économies par la sobriété énergétique. La présence d'économies qualifiées d'intelligentes renvoie, dans la seule définition disponible dans la revue de la littérature, à une logique de diminution des dépenses publiques. Cette logique sous-tend l'ensemble du document, notamment dans l'introduction des logiques de cout global motivées par la diminution de la dépense publique engagée sure par la prise en compte du cout d'utilisation sur le long terme des produits ou services achetés par la collectivité.

2.2. Les clauses sociales et naturelles dans les marchés publics : entre réduction des dépenses publiques et pouvoir de régulation du Marché par le marché

Le PNAD 2022-2025 débute le document par une affirmation quantitative claire : 100 % des marchés publics d'ici 2025 doivent être dotés d'une disposition environnementale. 30 % de ces marchés doivent également être dotés de dispositions sociales. Ces dispositions renvoient à la prise en compte de la dimension environnementale ou sociale dans un marché. Chaque objectif (100 % de dispositions environnementales, 30 % de dispositions sociales) est détaillé et justifié dès le début du document.

2.2.1. Les clauses environnementales dans le PNAD 2022-2025

Les dispositions environnementales et leur objectif chiffré sont justifiés par les récentes lois annexes au code de la commande publique (EGALIM, AGEC, loi climat et résilience). La dimension environnementale mentionnée renvoie à un ensemble de critères divers :

[27] Les « parties prenantes » ne sont pas délimitées ici, cependant nous supposons qu'il s'agit principalement de la collectivité locale et de son environnement écologique, les prestataires et ceux qui travaillent pour eux et les usagers concernés par l'achat.

« La dimension environnementale est entendue au sens large, comme par exemple, la réduction des prélèvements des ressources, la composition des produits et notamment leur caractère écologique/polluant/toxique, le caractère réutilisable/recyclé/reconditionné/recyclable des produits, les économies d'énergie, la prévention de la production des déchets et la valorisation des déchets, les pratiques environnementales appliquées aux modalités d'exécution des prestations et notamment les politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les performances en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité, la lutte contre la déforestation, les pollutions, le gaspillage alimentaire et énergétique, le développement des énergies renouvelables, etc. en lien avec la prestation commandée. »

Source : PNAD 2022-2025, p. 7-8

La diversité des différents critères écologiques proposés montre à quel point les dispositions écologiques à disposition des acheteurs publics sont larges et peuvent concerner l'ensemble des achats publics. Ces dispositions doivent être introduites dès l'objet du marché (devant prendre en compte des objectifs de développement durable) et peuvent être mobilisées dans l'ensemble du marché (objet du marché, critères techniques, clauses d'exécution, critères de notation des offres). Proposer ces dispositions permet de justifier l'ambitieux objectif de 100 % des marchés publics dotés de clauses écologiques d'ici 2025.

Toutefois, ces critères ne sont pas classés hiérarchiquement. Ainsi, selon le document, inclure un critère relatif au recyclage des déchets est aussi important que de limiter les prélèvements sur la Nature. De plus, le document précise que les critères doivent être liés à la prestation commandée, et réaffirme par cela le lien entre les critères écologiques et l'objet du marché. Ce faisant, il n'est pas possible de réguler directement les prestataires, en leur imposant dans les critères d'exécution ou les critères techniques des actions environnementales liées au fonctionnement même de l'entreprise. Dès lors, ces clauses environnementales s'inscrivent dans la lignée des travaux en matière de responsabilité sociale des entreprises, qui insistent sur le caractère discrétionnaire de l'adoption de pratiques responsable au sein du fonctionnement de l'organisation (Gond & Igalens, 2020a). De même, il n'est pas précisé dans le texte si ces clauses peuvent être prépondérantes dans l'attribution des marchés. Ainsi, il est induit que le critère de prix reste le critère d'attribution principal, car les acheteurs ne peuvent pas déroger aux règles de concurrence européenne pour favoriser un prestataire écologiquement soutenable.

Le document affirme par ailleurs la volonté d'inclure des considérations sociales dans (*a minima*) 30 % des marchés publics d'ici 2025. Les collectivités, ainsi que l'État, devront alors mener simultanément l'introduction de clauses sociales et écologiques dans leurs marchés publics, alors que le document stipule que les objectifs du PNAAPD 2015-2020, qui étaient bien moins ambitieux (30 % des marchés dotés de clauses environnementales, et 25 % dotés de clauses sociales) n'étaient pas atteints au moment de la rédaction du PNAD 2022-2025.

2.2.2. Les clauses sociales dans le PNAD 2022-2025

Les considérations sociales consistent à prendre en compte la dimension sociale dans l'acte d'achat. Contrairement aux clauses écologiques, les considérations sociales ne sont pas justifiées dans le document par un ensemble législatif. Toutefois, il est mentionné la volonté de développer « l'achat inclusif », affirmée dans la loi ASAP, qui consiste à s'adresser aux structures de l'insertion par l'activité économique ou du handicap (secteur adapté et protégé).

Comme les considérations environnementales, les considérations sociales proposées sont nombreuses et non hiérarchisées :

> *La dimension sociale est entendue au sens large, comme par exemple, l'insertion des publics éloignés de l'emploi et de personnes en situation de handicap, la lutte contre les discriminations, notamment la promotion de l'égalité femme/homme, le respect des exigences éthiques (respect des droits de l'homme…) ou équitables, la performance dans la protection ou la formation des salariés, en lien avec la prestation commandée, etc.*
>
> Source : PNAD 2022-2025, p. 9

De même, elles doivent être « en lien avec la prestation commandée », c'est-à-dire avec l'objet du marché.

Il est surprenant de constater que les ambitions sociales du document soient inférieures aux ambitions écologiques. D'une part, car la part des marchés publics dotés de clauses sociales est évaluée à 12,5 %, et que cette évaluation est proche de la part des marchés dotés de clauses écologiques (15,8 %). D'autre part, car les clauses sociales sont plus anciennes que les clauses écologiques dans les marchés publics, et que le tissu des acteurs locaux et nationaux participant à leur mise en place est plus développé et mieux identifié (notamment avec les facilitateurs, mentionnés dans l'article 13 de la loi ESS, déjà identifiés en 2009 (Bucolo et al., 2009)). Ces ambitions plus faibles trouvent deux explications. D'une part, les publics en insertion ou en

situation de handicap ne sont pas infinis, ainsi les structures de l'insertion par l'activité économique et du handicap ne peuvent pas répondre à l'ensemble des marchés publics. D'autre part, les publics en insertion et en situation de handicap ne disposent pas des qualifications nécessaires pour répondre à l'ensemble des prestations commandées par les collectivités locales. L'objectif proposé par le document apparait donc comme plus réaliste, au regard des difficultés des structures à répondre aux appels d'offres et à la nature des prestations commandées.

Néanmoins, force est de constater que les engagements portés par le document sont ambitieux, et proposent des outils et des exemples de critères à disposition de l'ensemble des pouvoirs adjudicateur. Par ailleurs, malgré la prédominance (non signifiée, mais en filigrane) du critère prix et de la bonne gestion des deniers publics, il est marqué que les marchés dotés de clauses sociales et naturelles qui comptent dans l'évaluation quantitative soient les marchés notifiés. En d'autres termes, indiquer un critère écologique dans un marché et attribuer celui-ci à un prestataire ayant eu 0 lors de la notation de ce critère ne pourra pas être comptabilisé dans l'évaluation des collectivités locales. Ce caractère de notification est nouveau et n'était pas mentionné dans le PNAAPD 2015-2020.

La suite du document est un ensemble de propositions d'actions facilitant la mise en place des achats publics responsables au sein des collectivités locales. Dès lors, le PNAD dispose d'une dimension stratégique (renforcement de la commande publique responsable) et d'une dimension normative (proposition des « bonnes pratiques d'achat » à poursuivre). Toutefois, contrairement au PNAAPD 215-2020 sur lequel s'appuie le présent document, la dimension stratégique se limite aux objectifs quantitatifs fixés dès le début du texte. De même, la dimension normative est limitée par l'ouverture constante dans les différents axes d'action proposés par le texte.

2.3. Les axes d'action identifiés par la PNAD 2022-2025 permettant de renforcer l'achat public responsable

Le document est divisé en deux catégories d'actions, qualifiées d'axes, à introduire au sein des différentes organisations ayant le pouvoir de passer des marchés publics. Le premier axe porte sur les différentes actions à mettre en place afin de faciliter le travail des acheteurs publics lorsqu'ils souhaitent mettre en place une action d'achat public responsable. Le second porte sur la promotion, la diffusion et le suivi du PNAD 2022-2025 auprès de l'ensemble des acteurs économiques et politiques participant aux démarches d'achat public responsable.

Les actions à mettre en place afin de faciliter l'acte d'achat public responsable sont divisées en trois catégories : le développement et le recours à des outils pratiques à la disposition des acheteurs, l'identification et le renforcement des acteurs du territoire qui assistent les collectivités locales dans la mise en place de leurs achats publics responsables et le développement et le renforcement des formations à l'achat public responsable et au développement durable. Les différents outils pratiques mentionnés renvoient principalement à des outils juridiques (formes de marchés publics) ou technologiques (mise en place de plateformes numériques à disposition des acheteurs). Il est néanmoins important de noter la volonté de développer des outils communs à l'ensemble des acheteurs. Ces outils communs peuvent apparaitre comme pertinents, notamment dans la volonté d'évaluer de façon commune et systématique la part des marchés publics dotés de clauses sociales ou écologiques. Toutefois, ils risquent d'amener une forme d'homogénéisation des pratiques dans une action publique pourtant particulièrement liée aux acheteurs qui écrivent ces marchés et aux territoires sur lesquels ils sont mis en place. L'identification d'acteurs sur le territoire est indiquée comme étant l'un des facteurs permettant de développer l'achat public responsable, notamment pour les collectivités locales. Toutefois, aucune mention claire n'explique comment développer ces facilitateurs et le maillage territorial en faveur de l'achat public responsable qu'ils coordonnent. Enfin, le développement et le renforcement des formations des acheteurs sont mentionnés comme un sujet en cours de développement, alors que ces formations sont considérées comme essentielles par les acheteurs publics depuis plusieurs années (Gayot, 2019).

Le second axe du document concerne la promotion et le suivi du PNAD 2022-2025 au cours des quatre années délimitées par le plan. La promotion du PNAD est assimilée, dans le document, à la promotion de l'achat public responsable sur le territoire et au niveau national. Cette promotion est assurée par deux moyens : une promotion interne du PNAD, dont l'objectif est d'influencer les décideurs politiques, et une promotion externe. L'influence des décideurs politiques était déjà présente dans le PNAAPD 2015-2020 (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014). Elle consiste à développer le « portage politique » des achats publics responsables, c'est-à-dire de pousser les décideurs politiques à développer les achats publics responsables au sein de leurs structures. Cette promotion interne est portée par des « ambassadeurs » de l'achat public responsable, dont la nature n'est pas identifiée dans le texte. Ainsi, nous comprenons que ces ambassadeurs sont des acteurs au sein des structures politiques dont le poids dans la commande publique est important (direction de la commande publique, responsable achat, élu aux achats publics…).

La promotion externe proposée par le PNAD est intéressante, car elle se divise en deux catégories d'actions : une mise en évidence des achats publics responsables réussis et la liaison du PNAD avec d'autres politiques publiques de développement durable. La mise en évidence des achats publics responsables réussis s'appuie sur la création de « trophées » à remettre aux acheteurs pour récompenser les « meilleurs » achats publics responsables qu'ils ont réalisés. Ces trophées existent déjà depuis 2008 (tropheecommandepublique.com, 2023) et ont récompensé à plusieurs reprises des pouvoirs adjudicateur des Hauts-de-France : la CCI Région Nord de France en 2014, la Métropole Européenne de Lille en 2017, la commune d'Haubourdin en 2018, le CHU Amiens Picardie en 2019 et la Communauté Urbaine de Dunkerque en 2021. Les prix sont discernés à la fois pour les « meilleurs » achats publics responsables, pour les achats les plus « performants », mais également pour la mise en place sur le territoire d'outil facilitant le recours à l'achat public responsable. La liaison du PNAD avec d'autres politiques de développement durable s'appuie sur la mise en place des SPASER (mis en place lors de la publication du PNAD par 34 collectivités sur les 160 contraintes de le faire), des AGENDAS 21[28] ou de toute autre forme de document public en faveur du développement durable. Cette liaison repose également sur la mise en place, sur le territoire, de réseaux d'acteurs (facilitateurs, fédérations de prestataires…) dont l'objectif est de faciliter le recours à l'achat public responsable et de partager les lignes directrices du PNAD, notamment ses objectifs quantitatifs.

2.4. Le suivi du PNAD 2022-2025

Le suivi du PNAD est lié à l'obligation de suivi du SPAPSER et des achats publics responsables. Dans le vocabulaire de l'achat public, le terme suivi peut désigner deux éléments : le suivi des clauses d'exécution du marché et le suivi des achats publics responsables. Le suivi des clauses d'exécution du marché consiste à vérifier si le prestataire respecte les règles contractuelles d'exécution du marché (délais, méthodologie de travail…). Le suivi des achats publics responsables est le suivi sous-entendu dans le PNAD 2022-2025.

[28] L'agenda 21 est une traduction en action publique locale des 5 piliers du développement durable présentés lors du Sommet de la Terre de Rio 1992 (lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, épanouissement des êtres humains, cohésion et solidarité des entre territoires et générations et dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsable) (Danneels, 2016). En pratique, les agendas 21 se traduisent par la mise en place d'une feuille de route, constituée de différentes phases (prise de décision, vote, passage à l'action et évaluation) des politiques de développement durable portées par les collectivités locales (Dechezleprêtre, 2019).

Ce suivi, déjà introduit dans le code de la commande publique lors de l'intégration du SPAPSER, consiste à mesurer la part des marchés publics dotés de clauses sociales et écologiques. Cette mesure est effectuée sur la base d'une déclaration des collectivités locales à l'observatoire économique de la commande publique (l'OECP) qui réalise ses actions sous l'égide du ministère de l'Économie, des finances et de la relance. En 2020, l'OECP indique que 12,11 % des marchés publics sont dotés de clauses sociales et 16,81 % sont dotés de clauses environnementales (Ministère de l'économie, des finances et de la relance, 2021). Toutefois, ces statistiques sont à prendre avec du recul : la méthode d'évaluation quantitative n'est pas spécifiée[29] et les données sont récoltées à l'aide de déclarations envoyées par les différents pouvoirs adjudicateur. Comme il n'existe pas de règle comptable de l'achat public[30], la création d'une catégorie statistique nationale relative aux achats publics responsables est difficile, mais nécessaire pour faire exister l'objet « achat public responsable » dans les politiques publiques (Desrosières, 2008). Le PNAD cherche à renforcer ces outils d'évaluation quantitative de la commande publique, en rendant obligatoire et plus facile la remontée des informations permettant de créer ces statistiques.

Néanmoins, contrairement au PNAAPD 2015-2020 qui mettait très largement en avant la dimension quantitative de l'évaluation de l'achat public responsable (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014), le PNAD donne une place importante à l'évaluation qualitative. Cette évaluation est mentionnée dans chaque action relative à l'évaluation et au suivi du PNAD et des achats publics responsables. Par ailleurs, le document ne porte pas de dimension normative concernant cette évaluation (pour le moment). En effet, toutes les formes d'évaluation (quantitative et qualitative) mentionnées ne sont pas associées à des outils particuliers ou des catégories statistiques imposées. Dès lors, le document propose aux collectivités locales, à l'État, et de manière générale à toutes les institutions qui passent des marchés publics, de créer leur propre référentiel d'évaluation de l'achat public responsable et du suivi du PNAD. Nous notons néanmoins la volonté de faire émerger, d'ici 2025, des outils d'évaluation communs à l'ensemble des pouvoirs publics, mais ces outils d'évaluation quantitatifs et qualitatifs seront issus des « meilleurs » outils d'évaluation décidés localement par les institutions.

[29] Une mention indique « redressée selon la méthode OCEP », sans plus d'explication.

[30] L'achat public ne correspond à aucune catégorie dans la comptabilité des collectivités locales, qui se divise entre budget de fonctionnement et budget d'investissement. En fonction de leur nature, les achats peuvent être inscrits dans le budget de fonctionnement (achats de fournitures, de prestation, délégations de service public…) ou dans le budget d'investissement (achats de travaux de grande ampleur, par exemple).

Ainsi, le PNAD 2022-2025 est un document majeur pour les achats responsables. D'une part, car il fixe les objectifs nationaux en matière de part de marchés publics dotés de clauses sociales ou écologiques. D'autre part, car il énumère un ensemble d'actions à mettre en place afin de développer l'achat public responsable au sein des différents acteurs publics, notamment des collectivités locales. Par ailleurs, contrairement au PNAAPD 2015-2020, qui était davantage tourné vers une harmonisation des pratiques des acheteurs et des microobjectifs à atteindre, le PNAD est plus large et laisse une place importante aux décisions locales. Cette largesse offerte aux acteurs locaux est un signe majeur de comment cette action est perçue par le gouvernement. Au lieu d'une position jupitérienne et une régulation par le droit, qui visiblement n'a pas fonctionné jusqu'alors dans la mesure où les objectifs précédents n'ont pas été atteints, le gouvernement adopte une approche par le terrain, adaptée aux territoires. En laissant une liberté accrue aux collectivités locales dans les critères qu'elles introduisent et la façon dont elles évaluent les résultats de leurs achats, l'État délègue la responsabilité des achats publics responsables aux collectivités locales. Toutefois, cette liberté est temporaire. Les collectivités locales soumises au SPAPSER doivent produire, d'ici 2025, un SPAPSER type ainsi qu'un ensemble d'outils d'évaluation qualitative et quantitative des achats publics responsables, au risque de se voir imposer un schéma et des pratiques d'évaluation par le gouvernement.

Conclusion

En conclusion, nous montrons dans ce chapitre que l'achat public (responsable) est un objet législatif et administratif complexe.

Législatif d'abord, car son existence est liée à sa présence dans le droit, d'abord dans la loi ESS de 2014 et ensuite dans le code de la commande publique institué en 2018 et entré en application en 2019. De plus, la dynamique législative de ces achats est particulièrement importante depuis les 20 dernières années, indiquant un intérêt grandissant pour cette forme d'achat au sein du gouvernement et de l'Union Européenne. Cet intérêt se traduit alors à la fois par un renforcement des règles de concurrence produites par l'Union Européenne, et la présence d'exceptions juridiques à ces règles ainsi qu'à la liaison de l'achat public responsable à d'autres politiques nationales (loi EGALIM, loi climat et résilience…).

Administratif ensuite, car la mise en œuvre de ces achats relève à la fois de procédures administratives propres aux achats publics, mais également à la valorisation de cette forme d'achat au sein des collectivités locales et des acteurs publics locaux. Comprendre comment l'achat public responsable est traité administrativement permet d'appréhender comment les règles d'écriture des marchés et les différentes procédures peuvent influencer la forme que prendra cet achat. De plus, c'est au sein de cette analyse administrative que nous trouvons deux éléments particulièrement importants. Le premier est une première définition de l'achat public responsable, même si celle-ci reste non systémique et extrêmement large. Le deuxième est une distinction dans la mise en œuvre de cette politique publique entre les services de l'État, qui se sont dotés d'une direction et d'acheteurs formés à l'écriture de ces marchés, et les collectivités locales, qui n'ont ni l'un ni l'autre. Cette distinction motive alors notre intérêt particulier pour l'achat public responsable local, car l'absence de règles communes laisse à penser que chaque collectivité pourrait agir comme bon lui semble. Ce faisant, c'est cette absence de règles qui crée les conditions d'un terrain surprenant et fructueux en perceptions et en modalités de mise en œuvre de l'achat public responsable.

Par ailleurs, approcher l'achat public responsable que par l'une ou l'autre des voies susmentionnées impliquerait une analyse incomplète de notre objet de recherche. D'une part, porter une approche purement juridique risquerait d'omettre les difficultés administratives liées à la mise en œuvre de l'achat public responsable, et ne permettrait pas d'obtenir une définition, même large, de ce qu'est cette forme d'achat particulière. D'autre part, appréhender l'achat public responsable uniquement dans une dimension administrative ne permet pas de comprendre le poids des institutions juridiques, notamment de l'Union Européenne, dans les règles que doivent suivre les acheteurs qui mettent en place ces achats. Ainsi, nous faisons le choix d'adopter une position de recherche particulière : plutôt que de se concentrer sur une façon d'aborder notre objet de recherche, nous cherchons davantage à comprendre comment chacune des façons de l'aborder influence l'autre et *in fine* la mise en pratique de ces achats.

Toutefois, malgré l'utilisation de la littérature juridique et administrative, nous ne disposons d'aucun élément théorique permettant d'appréhender l'achat public responsable comme un objet de recherche en sciences économiques. Nous notons la présence de quelques statistiques et quelques montants, mais nous avons indiqué nos doutes relatifs à la qualité des données produites. Dès lors, nous ne disposons d'aucun outil permettant d'appréhender l'achat public responsable comme un acte économique. Pourtant, deux éléments nous poussent à dire que cette forme d'achat est bien un objet économique. Le premier est que l'achat public

(responsable) relève d'une forme de consommation de la part de l'acteur public, et donc d'un acte économique. Dès lors, l'achat public responsable relève d'une question économique liée au rôle de l'acteur public dans sa dimension d'acteur économique ainsi que dans la mise en œuvre d'une politique publique économique et de ses effets. Le deuxième est que la prédominance de l'usage du marché et le poids de la concurrence dans l'ensemble des textes juridiques et des procédures liées à l'achat public responsable sous-tend l'existence d'un cadre de pensée économique à la mise en œuvre de l'achat public (responsable). Ce cadre, que nous lions à l'approche économique standard, suppose que l'usage du marché comme moyen de coordination entre les acteurs économiques permettrait d'atteindre, lorsque ce marché est en situation de concurrence, une forme d'efficacité économique associée à une diminution des dépenses publiques. Toutefois, ce cadre n'est pas clairement explicité dans les textes juridiques et administratifs, et nous considérons qu'il comporte de nombreuses limites. Ce faisant, notre deuxième chapitre de thèse est consacré à comment l'achat public (responsable) est perçu dans la littérature académique en sciences économiques.

Les éléments importants de ce chapitre

Ce chapitre met en évidence 3 éléments importants.

Le premier est que la dynamique législative relative à l'achat public responsable oscille entre la législation produite par l'Union Européenne et la législation française. La législation européenne met en avant la logique de l'offre économiquement la plus avantageuse dans un contexte le plus concurrentiel possible, tandis que la législation nationale valorise à la fois ces questions concurrentielles, mais également des objectifs nationaux propres, comme la loi EGALIM ou la liaison entre le devoir de vigilance et la commande publique. Ce faisant, la règle de l'achat public responsable semble d'abord être d'optimiser les dépenses publiques tout en introduisant, le plus possible et sans que cela n'entrave la concurrence, des critères sociaux ou écologiques.

Le deuxième est que les différentes législations laissent planer un flou sur ce qu'est l'achat public responsable. Ce flou est partiellement levé à l'aide de la littérature grise, notamment des différents plans nationaux relatifs à l'achat public responsable. Toutefois, celui-ci n'est jamais complètement levé, car les possibilités de critères responsables mentionnées dans ces documents sont nombreuses. Dès lors, le rôle des acheteurs dans la mise en place des achats publics responsables apparait comme essentiel en l'absence de règles communes relatives à cette forme d'achat particulière.

Le troisième est que nous percevons une différence de traitement de l'achat public responsable au niveau des achats de l'État (avec la direction des achats de l'État, des formations associées et des plans de carrière acheteur) et au niveau des collectivités locales (qui n'héritent que des obligations sans aide substantielle lors de leur mise en place). Cette différence de traitement peut se traduire à la fois par une forme d'impossibilité de mettre en œuvre l'achat public responsable au niveau local, ou une grande amplitude d'actions propres à chaque acteur public local.

Chapitre 2 : L'achat public (responsable) dans la littérature académique et positionnement théorique de la thèse

Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons exploré l'achat public responsable en tant qu'objet juridique et administratif. Toutefois, nous avons constaté également que considérer l'achat public responsable uniquement sous ces aspects ne nous permet pas d'aborder l'achat public responsable comme un objet de recherche en sciences économiques. Pourtant, l'achat public en France représente 11 % du PIB en 2011 et 15 % en 2017, avec une tendance à la hausse (OCDE, 2011, 2017). En outre, c'est un acte de consommation, ainsi qu'une forme d'action publique économique. Dès lors, l'achat public (responsable) apparait effectivement comme un objet d'étude économique. De plus, l'idée d'introduire des critères sociaux et environnementaux fait de l'achat public responsable un potentiel levier majeur du déploiement des politiques de développement durable au niveau national et local.

Toutefois, force est de constater que l'achat public (responsable) n'est pas un domaine fortement exploré des sciences économiques. L'absence de littérature, notamment de littérature institutionnaliste, est rendue visible par le peu d'ouvrages et d'articles qui traitent de ces achats pour eux-mêmes. Nous lions cette absence au fait que l'achat public (responsable) est un objet difficilement appréhendable pour les économistes. Pour les économistes standards, le fait que les marchés publics soient soumis à des règles et soient passés par l'État implique qu'il ne fonctionne pas en « concurrence parfaite ». Pour les économistes institutionnalistes l'achat public (responsable) se « glissent sous l'État » et dispose d'une forme marchande particulière. En d'autres termes, l'achat public (responsable) ne se situe pas au niveau des régulations directement opérées par l'État et il est assimilé à un acte de consommation favorisant la mise en concurrence des acteurs. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'étendre notre analyse à d'autres littératures que celle de notre discipline : en sciences de gestion, en sciences politiques et en droit. En multipliant les approches, nous constatons que la perception de l'achat public (responsable) est non seulement différente entre les différentes disciplines, mais également que l'angle d'analyse varie. Ainsi, ce chapitre propose de présenter les différentes approches de

l'achat public (responsable) et d'en proposer une synthèse afin de comprendre comment l'achat public (responsable) peut être mis au service du développement durable territorial.

Pour répondre à ce questionnement, nous traiterons dans une première section de la littérature en sciences économiques. Cette littérature est subdivisée en trois parties : l'achat public (responsable) en macroéconomie, l'achat public (responsable) dans l'analyse économique standard et l'achat public (responsable) dans la littérature institutionnaliste. Nous traiterons dans une deuxième section de l'achat public (responsable) dans la littérature gestionnaire. Nous mettrons à jour au sein de cette section deux façons d'appréhender l'achat public (responsable) : l'achat public responsable comme source de création de valeur partenariale et l'achat public (responsable) comme source d'efficacité de la commande publique. Enfin, dans une troisième section, nous présenterons des travaux en sciences politiques et en droit relatifs à l'achat public (responsable) qui, selon nous, sont compatibles avec notre discipline d'origine. Enfin, nous présenterons dans une quatrième et dernière section une synthèse de ces différentes approches.

1. Les différentes perceptions de l'achat public en sciences économiques

Cette première section est dédiée à une revue de la littérature de l'achat public (responsable) en sciences économiques dans une démarche pluraliste. Nous verrons au cours de cette section que la macroéconomie ne distingue pas l'achat public (responsable) des autres sources de dépenses de l'État, traitant ainsi de façon similaire la subvention et l'achat. Nous verrons également comment l'approche standard appréhende l'achat public (responsable) comme un outil d'optimisation de la dépense publique, en s'appuyant notamment sur les règles européennes de concurrence mentionnées dans le premier chapitre. Enfin, nous verrons que l'approche institutionnaliste traite l'achat public (responsable) comme un outil de soutien à d'autres politiques publiques déjà existantes.

1.1. La perception de l'achat public dans la macroéconomie

En macroéconomie, l'achat public, au même titre que la subvention, est considéré comme une dépense de l'État. Ces dépenses sont représentées de façon homogène par la lettre capitale G dans les équations représentant la demande agrégée d'une économie nationale (Y=C+I+G) (Sidiropoulos & Varoudakis, 2019). La limite principale de l'approche macroéconomique est l'homogénéité de la dépense publique sous la forme d'une variable

unique alors que les logiques d'achat et de subvention sont radicalement différentes, ne serait-ce que dans la procédure administrative engageant cette dépense (une subvention n'est pas attribuée de la même manière qu'un achat public).

La raison de cette homogénéisation de la subvention et de l'achat peut venir d'un simple enjeu de simplification de la dépense. Pour autant, les statistiques de l'OCDE arrivent à dégager une évaluation, dont les modalités de calculs ne sont pas expressément indiquées, de la part de l'achat public dans le PIB des pays membres de l'institution (OCDE, 2011, 2017). Dès lors, il apparait que l'achat public constitue un enjeu macroéconomique, ne serait-ce que par son poids important dans les économies nationales.

Pour comprendre pourquoi la macroéconomie n'arrive pas à distinguer l'achat public responsable) des autres dépenses de l'État, il est nécessaire de comprendre pourquoi l'achat public (responsable) n'est pas une variable statistique employée par les macroéconomistes. Il n'est pas ici question d'interroger la construction des indicateurs statistiques, ou leurs effets sur la réalité économique, mais plutôt de comprendre pourquoi l'achat public n'est pas une catégorie statistique employable.

En France, le calcul des dépenses des collectivités locales est divisé en deux catégories : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissements. Les dépenses de fonctionnements concernent toutes les dépenses liées à l'activité régulière de la collectivité. En d'autres termes, s'y trouvent principalement les dépenses en main-d'œuvre, d'entretien, quelques achats de fournitures, les factures d'énergie… Les dépenses d'investissement sont des dépenses relatives à la construction de biens qui, par nature, sont considérés comme pérennes. C'est le cas d'achats relatifs à la construction de routes, d'infrastructures, de bâtiments et de certains achats de fournitures dont la durée de vie est estimée à plusieurs années (Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, 2019). Comptablement, cela signifie que les achats publics se situent à la fois dans les budgets investissements et les budgets de fonctionnement des collectivités. Ainsi, l'achat public (responsable) ne constitue pas une catégorie statistique à part entière, et sans catégorie statistique propre, il est difficile de faire apparaitre ces achats comme un objet spécifique (Desrosières, 2008).

Il serait alors envisageable de reconstruire macroéconomiquement une catégorie statistique à partir des données disponibles dans les budgets des collectivités locales. En des termes plus pratiques, cela impliquerait d'être capable de distinguer clairement dans les

comptes de l'ensemble des collectivités locales de France les dépenses relatives à l'achat public et celles relatives à l'achat public responsable. Toutefois, la variabilité des types d'achat, en fonction des années et des formes de collectivité, rend la tâche particulièrement ardue. Et le fait que l'achat public responsable n'est pas clairement défini ni par le droit, ni par des règles comptables, rend cette action impossible sans contacter l'ensemble des collectivités locales afin d'obtenir leurs données internes.

De plus, ces données internes sont également sujettes à une complexité liée au fait que la méthode de calcul du budget achat annuel des collectivités locales n'est pas homogène. Au cours de la thèse, plusieurs modalités de calcul ont été identifiées. La première consiste à calculer le budget achat d'une année à partir de l'ensemble des montants estimés des achats passés sur cette même année. Une deuxième consiste à ne prendre en compte que les dépenses effectivement réalisées, mettant ainsi de côté les montants estimés, car certains achats peuvent être amendés en cours d'exécution et voir leur montant augmenter ou diminuer. Une troisième consiste à prendre en compte la caractéristique pluriannuelle de certains achats, et de diviser le montant estimé de ces achats par le nombre d'années sur lesquelles se déroule le marché. Par exemple, un marché d'un montant estimé de 100 € euros passés sur quatre ans serait valorisé, dans cette méthode de calcul, à la hauteur de 25 € par an. De même, certaines collectivités considèrent que les montants des délégations de service public, qui pourtant sont établies via la procédure de marché public, ne doivent pas être prises en compte dans le calcul du budget achat au regard de la nature particulière de la prestation et des montants très importants que ces délégations représentent (les acheteurs parlent alors de budget hors concession). Dès lors, les données produites par les collectivités locales n'apparaissent pas comme une solution permettant de résoudre le problème d'évaluation du montant de l'achat public en France, et encore moins de l'achat public responsable.

Une autre possibilité serait de s'appuyer sur les journaux officiels qui publient régulièrement les offres passées par les collectivités locales. Toutefois, tous les achats ne sont pas publiés dans ces journaux, car les règles de publicité des marchés (publication des offres) varient en fonction de la nature de l'achat (fourniture, prestation intellectuelle ou travaux), de la nature de l'entité publique (État, collectivité locale, entreprise publique…) et des montants estimés des achats. Ce faisant, s'appuyer sur les journaux officiels implique de limiter son analyse aux seuls marchés dont les montants sont suffisamment importants pour être publiés, oblitérant ainsi tous les marchés de taille plus réduite.

Des travaux en cours, menés au sein du laboratoire Clersé (UMR 8019), par A. Abdelsalam cherchent à mettre en évidence cette distinction, notamment afin de distinguer les sources de financement public des entreprises et mettre en évidence le montant total des subventions qu'elles ont pu recevoir depuis 1949 (Abdelsalam & Delatte, 2023). Toutefois, ces travaux ne couvrent pas l'ensemble des montants relatifs aux achats publics, et ne mentionnent pas l'achat public responsable.

Dès lors, l'achat public (responsable), en tant qu'objet spécifique et particulier, étant, pour le moment, absent de l'analyse macroéconomique, nous mobilisons d'autres approches en sciences économiques.

1.2. La perception de l'achat public (responsable) dans l'analyse économique standard

Dans l'analyse standard des sciences économiques, la notion d'achat public est étudiée comme une forme de contrat permettant l'optimisation des dépenses publiques à l'aide de différents critères.

Une première approche, portée par F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, en 2006, défendue également en 2015 par S. Saussier et J. Tirole, a deux caractéristiques. La première est que l'achat public est une dépense publique optimisable. Ce souhait d'optimisation repose sur l'hypothèse de la nécessaire diminution des dépenses publiques, sans pour autant expliquer en quoi celle-ci serait souhaitable (Marty et al., 2006; Saussier & Tirole, 2015). La deuxième est que l'achat public est une forme d'action économique réalisée par l'État, mais que celle-ci ne diffère aucunement d'une action économique menée par un acteur privé lambda ou un individu. Dans cette approche, l'achat public doit se soumettre aux règles de fonctionnement du marché portées par l'approche standard (autorégulation du marché, fixation du prix grâce à la concurrence). Le rôle particulier de l'État réside ici dans sa capacité à imposer une situation de concurrence aux prestataires. Cette situation doit être la plus importante possible, c'est-à-dire que l'appel d'offre doit être le plus diffusé possible afin de toucher un nombre important d'entreprises. Cette vision est similaire à celle portée par l'Union Européenne et permet de justifier la mise en place des règles de concurrence au sein des procédures d'achat public (libre accès au marché, non-discrimination des candidats et transparence de l'information) (Helfrich & Romestant, 2015). La responsabilité de l'État est alors de faire en sorte de réduire le plus possible les asymétries d'informations existant entre l'acheteur public et les prestataires à l'aide de la procédure de marché. Ce faisant, l'achat public est considéré, dans cette approche, de

manière équivalente à un acte de consommation classique, oubliant ainsi la caractéristique première de ces achats : ils sont menés par l'acteur public et ont pour objectif, à priori, de servir le bien commun.

Une seconde approche, portée par F. Maréchal et P.-H. Morand en 2022, prend en compte cette caractéristique particulière de l'achat public. Les auteurs cherchent à démontrer et concluent qu'il est nécessaire aujourd'hui de réformer le système de notation des marchés publics, car celui-ci tend à favoriser les situations d'opportunisme. Cependant, ce résultat est fondé sur deux hypothèses particulières. La première est que les agents des collectivités locales sont nécessairement biaisés, même si les auteurs mentionnent qu'ils pourraient être « bienveillants » (sans définir les caractéristiques de cette bienveillance). Ce biais serait alors nécessairement ressenti au moment de la notation des offres. La seconde est que les agents qui mettent en place des critères sociaux et environnementaux ne sont pas nécessairement dotés des compétences techniques et intellectuelles pour noter ces critères (Maréchal & Morand, 2022). Ce faisant, les critères de développement durable des marchés publics ne seraient pas forcément pertinents, au regard du manque de compétence des agents publics.

Toutefois, les auteurs ne semblent pas avoir pris en compte deux éléments propres à l'achat public. Le premier est que les agents des collectivités locales qui écrivent les marchés publics ne sont pas ceux qui attribuent les notes au moment de la commission d'appel d'offre. En effet, ces notes sont discutées par différents acteurs nécessairement externes à l'écriture du marché et désignés par un vote dont les règles varient en fonction des collectivités locales. Le second est que des acteurs indépendants considérés comme spécialistes de questions techniques propres à certains marchés spécifiques peuvent être invités à discuter des notes au moment des commissions d'appel d'offre[31]. Ce faisant, les résultats et préconisations de cet article nous apparaissent comme distendus vis-à-vis de la réalité. De plus, ils semblent reposer sur l'hypothèse qui fonde l'approche de l'économie publique standard qui consiste à appréhender les individus en charge des entités publiques comme des êtres (individus) égoïstes et motivés par leurs seules préoccupations individuelles, qualifiées d'intérêts (Bozio & Grenet, 2017).

[31] *Article R2162-22 - Code de la commande publique - Légifrance*, 2019

Dès lors, l'approche standard est constituée principalement de deux approches. La première tend à réduire l'achat public (responsable) à deux aspects : sa mise en concurrence et son acte économique de consommation. Pour la dépense, celle-ci doit être optimisée par le développement de la concurrence sous la forme d'un contrat dans un cadre d'asymétrie d'informations. Pour l'acte économique de consommation, l'approche standard considère que l'achat public est une forme d'action économique de consommation « classique ». C'est-à-dire que la nature de l'acteur public émetteur du marché n'est pas prise en compte dans l'analyse, si ce n'est pour dire qu'il n'est pas nécessairement bienveillant dans ses choix. Ces approches supposent alors une forme d'incompétence et d'intérêt individuel de la part des acheteurs lors de la mise en place des critères de notation des marchés en sus de leurs biais personnels. Ce faisant, les approches standards de l'achat public (responsable) nous apparaissent comme peu satisfaisantes pour appréhender cette action publique. D'une part, car nous émettons l'hypothèse que l'achat public ne peut pas uniquement être réduit à sa dépense, car il constitue une forme d'action publique spécifique (Chatel et al., 2005). D'autre part, car ce n'est pas un simple achat sur un marché, mais un achat émis par l'acteur public, qui est un acteur économique particulier. Nous faisons alors le choix d'étudier la littérature académique en sciences économiques institutionnalistes qui met en évidence le rôle prépondérant de l'État dans l'activité économique capitaliste (Maucourant & Plociniczak, 2011 ; Polanyi, 2017 ; Postel & Sobel, 2010).

1.3. L'achat public comme un outil au service de la mise en place de politiques publiques responsables

Dans l'analyse institutionnaliste, l'achat public et l'achat public responsable apparaissent comme des outils au service de différentes politiques publiques.

L'achat public responsable peut être considéré comme un outil d'intervention sur les marchés permettant d'en solvabiliser la demande ou d'augmenter sa croissance (notamment les marchés de type aviation civile ou les marchés de défense) (Guellec, 2019).

C'est également un outil de régulation du fonctionnement des entreprises dans une perspective de promotion de la Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE) (Capron & Quairel-Lanoizelée, 2015) par l'inclusion de critères sociaux et environnementaux dans les marchés ou par l'incitation économique à adopter des comportements plus responsables (Desbarats, 2013).

L'achat public (responsable) est également considéré comme une voie de financement supplémentaire permettant de compenser la diminution des subventions pour les structures de l'ESS (Lacroix & Slitine, 2019), de promouvoir le commerce équitable (Malandain, 2012) ou encore le développement l'innovation (Crifo et al., 2012 ; Lauvergeon, 2018).

Enfin, l'achat public (responsable) est perçu comme un outil de retour à l'emploi des personnes en situation d'insertion par l'activité économique, notamment grâce à l'introduction d'heures de travail à faire réaliser par des personnes en insertion (Havet et al., 2016).

Ces approches permettent d'appréhender l'achat public (responsable) d'une façon plus diversifiée que les approches standard et macroéconomique, cependant elle souffre de deux biais principaux : l'achat public n'est pas perçu de manière systémique (il est lié à une politique publique spécifique) et il est perçu comme un levier facilement mobilisable. Cette facilité d'utilisation est à nuancer par un cadre législatif européen contraignant et la technicité nécessaire à la réalisation de ces achats (Gayot, 2019). L'une des manières de lever ces biais sans les contourner et de s'intéresser, de manière pragmatique, à la manière dont sont réalisés ces achats, et aux personnes qui les mettent en œuvre. Nous proposerons alors, dans le chapitre 3 de cette thèse, un cadre théorique inspiré en partie de l'économie des conventions, et notamment des conventions de qualité et des approches conventionnalistes du travail.

Pour compléter notre revue de la littérature, nous faisons, par ailleurs, le choix de compléter notre analyse à l'aide d'autres littératures académiques, notamment la littérature en sciences de gestion.

2. La dualité des perceptions en sciences de gestion

Dans cette deuxième section, nous présentons deux approches de l'achat public (responsable) dans les sciences de gestions. Le choix de ces approches est motivé par leur opposition en termes de perception de notre objet d'étude. Pour la première, portée par F. Romestant, V. Helfreich et G. Oruezabala, l'achat public (responsable) est appréhendé comme une source de création de valeur partenariale inattendue dans un environnement juridique et institutionnel complexe. Pour la deuxième, l'achat public est perçu comme une source d'efficacité de la dépense publique, à l'aide notamment d'une meilleure gestion des prestataires locaux et une gouvernance territoriale plus efficace.

2.1. L'achat public (responsable) comme source de valeur partenariale dans un environnement législatif contraignant

Dans cette approche, l'achat public (responsable) est étudié à plusieurs niveaux : au niveau du marché en lui-même, des acheteurs qui rédigent et publient les marchés et de l'organisation de collectivité locale émettrice du besoin à l'origine du marché.

L'achat public (responsable) est considéré comme un support de création de valeur partenariale, sans préciser ce que celle-ci désigne. Toutefois, cette forme de valeur apparait, à la lecture, comme similaire à la proposition de valeur étendue, présente dans la *Stakeholder theory* (Théorie des parties prenantes) (Freeman, 2010) et qui consiste à agréger des objectifs et des évaluations économiques, sociales et écologiques dans le calcul de la valeur (Bonnafous-Boucher & Dahl Rendtorff, 2014). La source de la création de valeur partenariale réside dans le rapport que les acheteurs entretiennent avec leurs prestataires, leurs collègues, leur réseau personnel et institutionnel et les homologues des autres institutions publiques partenaires (Romestant & Oruezabala, 2018). L'idée que la valeur produite par les achats publics responsables peut également être sociale et écologique réside dans la capacité de l'achat public responsable à promouvoir des enjeux de développement durable dans le cadre concurrentiel imposé par l'Union Européenne (Helfrich & Romestant, 2015).

Cette approche de l'achat public (responsable) a la caractéristique propre de valoriser les acheteurs publics. Ces acheteurs sont alors considérés comme étant à l'intersection de l'achat public (responsable), sous sa forme institutionnelle et juridique, de la collectivité locale et de ses agents et des fournisseurs. Dès lors, ces travaux mettre en avant le rôle des acheteurs publics dans le fonctionnement de la collectivité locale et dans son organisation, mais également dans les relations que la collectivité locale entretient avec ses fournisseurs. F. Romestant, V. Helfreich et G. Oruezabala montrent que les liens tissés entre la collectivité et ses prestataires, au travers du travail des acheteurs, sont générateurs de nouvelles pratiques (qualifiées de responsables) dans l'achat public. Les auteurs montrent également le poids administratif et juridique des règles produites par l'Union Européenne et l'État sur le travail des acheteurs. Ces règles s'imposent comme des contraintes avec lesquelles les acheteurs doivent composent à chaque fois qu'ils souhaitent mettre en place des critères écologiques ou sociaux dans les marchés. Ces contraintes limitent parfois leurs possibilités, notamment lorsque celles-ci sont associées aux exigences des services émetteurs des besoins transcrits dans les achats publics responsables.

Toutefois, dans cette approche, l'achat public (responsable) n'est pas perçu en tant qu'action publique spécifique, mais en tant qu'outil contraint par un cadre législatif au service d'objectifs plus larges, comme le développement durable ou la création de valeur partenariale. Ce faisant, cette approche limite l'achat public (responsable) à sa seule utilité et a du mal à appréhender l'achat public (responsable) autrement que par ses effets ou les contraintes qui pèsent sur lui. Nous cherchons donc à compléter notre analyse à l'aide d'autres approches présentes dans les sciences de gestion.

2.2. L'achat public (responsable) comme source d'efficacité de la dépense publique

Mamavie et *al.* proposent une autre approche de l'achat public. Dans celle-ci, cet achat est considéré comme un outil d'analyse de l'efficacité de la dépense publique[32] au regard de la proximité (locale, cognitive et sociale) des collectivités territoriales et de leurs prestataires (Mamavi et al., 2015). L'article consiste en une analyse économétrique réalisée sur plus de 500 000 marchés publics entre 2006 et 2011[33] et qui se fonde sur deux hypothèses majeures. La première est que l'achat public peut être considéré comme un outil d'optimisation des dépenses publiques. La seconde est que la proximité entre la collectivité locale et les fournisseurs est importante. Cette analyse produit trois résultats :

- Les marchés de travaux tendent à être passés avec des prestataires géographiquement proches des collectivités locales commanditaires et les marchés de services et de fournitures sont passés avec des prestataires plus éloignés.
- L'achat public comme peut être utilisé comme un outil de gouvernance territoriale.
- La proximité géographique entre la collectivité et ses prestataires est un facteur important de la réussite du marché notamment lorsqu'il y a des ajustements à la marge en cas de dysfonctionnements dans les marchés et pour faciliter les discussions entre la collectivité et le prestataire.

[32] Le terme d'efficacité lié à la dépense publique n'est pas défini clairement par les auteurs de l'article. Cependant la lecture de l'article laisse à penser que cette efficacité se mesure par un rapport cout-avantage de la dépense publique, renvoyant à l'idée que l'efficacité de la dépense publique correspond à une forme d'optimisation économique de la dépense publique.

[33] Les données ont été collectées à partir du Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics (BOAMP). Ce bulletin n'indique pas sur quels critères les prestataires obtiennent les marchés. Il est donc impossible, sans contacter les collectivités émettrices des marchés, d'obtenir le détail de la notation et ainsi de connaitre la note du prestataire sur les critères sociaux et écologiques.

Toutefois, le premier résultat de l'article, qui apparait comme un résultat majeur selon les auteurs, est à nuancer. L'idée que les collectivités locales fassent davantage appel à des entreprises locales pour les marchés de travaux par rapport aux marchés de fournitures ou de services peut s'expliquer par deux raisons simples. La première est que les prestataires qui répondent aux appels d'offre sont généralement dotés d'antennes locales qui réalisent les prestations, ou sous-traitent à des prestataires locaux. Dès lors, même si c'est le siège du prestataire qui répond et obtient l'appel d'offre, il y a de fortes chances que ce soit un prestataire local qui assure la prestation, notamment dans les marchés de services ou les grands marchés de travaux. La deuxième est que les prestataires de fournitures sont rarement contactés directement par les collectivités, qui mobilisent davantage des centrales d'achats (entités dont l'objectif est de fournir, à l'aide d'un même marché, l'ensemble des fournitures dont les collectivités pourraient avoir besoin). Sans ces centrales, les collectivités seraient contraintes de passer un marché spécifique pour chaque fourniture (un marché pour les bureaux, un marché pour les stylos, un marché pour les pots à crayons…). Ainsi, le recours à des prestataires plus éloignés dans les marchés de fournitures s'explique surtout par une simplification des procédures de passation de marché pour les collectivités locales plus que par la volonté d'acheteur plus loin et pour moins cher. Enfin, force est de constater que, concernant les marchés de travaux, les entreprises qui ne se situent pas sur le territoire de la collectivité émettrice n'ont que peu d'intérêt à répondre à ces marchés, dans la mesure où les travaux ont une dimension nécessairement locale. Il semble en effet peu probable qu'une PME marseillaise réponde à un marché de réparation de voirie de la Métropole Européenne de Lille, au vu des délais, des couts de déplacement du matériel et du personnel que cela pourrait engendrer. Et quand bien même elle répondrait, elle n'aurait que peu de chance de remporter le marché au vu de ses couts plus importants. Ainsi, nous ne discutons pas tant le premier résultat de l'article, qui semble adapté à la réalité rencontrée au cours de notre travail de thèse. Toutefois, nous précisions que les raisons de ce résultat relèvent davantage d'une question pratique que d'une volonté de la part des acheteurs des collectivités locales à renforcer l'efficacité de la commande publique via un achat de proximité (qui, par ailleurs, est interdit dans le droit).

Cette approche s'appuie en réalité sur l'hypothèse que l'achat public (responsable) peut être considéré comme un outil d'optimisation des dépenses publiques. Dès lors, la perception de l'achat public dans cette approche est similaire à celle portée par A. Erridge en 2007, qui considère l'achat public responsable comme un outil en tension entre la mise en concurrence la plus transparente et ouverte possible, l'optimisation des dépenses publiques et le soutien à une

politique publique nationale ou locale (Erridge, 2007). Si l'hypothèse d'optimisation des dépenses publiques n'est pas clairement rappelée au cours des différentes étapes de l'article, il nous semble qu'elle se trouve en filigrane tout le long du travail de recherche, et sous-tend même les hypothèses fondatrices du travail économétrique réalisé par les auteurs. En cherchant à optimiser l'achat public (responsable) afin de le rendre plus efficace, et en calculant cette efficacité au regard du cout du marché et non de la qualité du service public rendu, les auteurs s'inscrivent dans la logique de diminution des dépenses publiques portée par l'analyse économique standard. Ainsi, ils limitent leur approche à la seule « performance économique » (Jany-Catrice, 2012) de l'achat public (responsable), la privant ainsi d'une analyse plus globale et systémique des marchés publics.

Ainsi, l'ensemble des travaux mentionnés en sciences économiques et en sciences de gestion ne sont pas pleinement satisfaisants. D'une part, car la majorité des travaux dans ces deux disciplines portent sur la question de l'optimisation de la dépense publique liée à l'achat. D'autre part, car ces travaux tendent à se concentrer sur les dépenses engagées lors de la mise en place des achats publics (responsables), ou sur l'analyse de la politique publique à l'origine de ces achats. Ainsi, nous faisons le choix d'alimenter une nouvelle fois notre revue de la littérature à l'aide de travaux en sciences politiques et en droit, afin de percevoir l'achat public (responsable) comme une forme d'action publique propre, et non plus simplement comme une dépense ou une politique publique.

3. L'achat public (responsable) en sciences politiques et en droit : entre mimétisme marchand de l'État et outil de régulation de l'activité économique

Cette section présente deux analyses que nous considérons comme compatibles avec notre discipline économique d'origine. La première est en sciences politiques, et est portée par M. Ansaloni et A. Smith, qui théorisent le mimétisme marchand de l'État, c'est-à-dire une action publique prenant la forme d'une action marchande afin de réguler le marché par le marché. La seconde est en droit, portée par G. Cantillon, qui distingue la régulation par le droit et le droit de la régulation comme modalités de régulation de l'activité économique et prend l'exemple de l'achat public responsable pour illustrer cette distinction.

3.1. L'achat public responsable en sciences politiques : mimétisme marchand de l'État et régulation de l'activité économique

Dans l'analyse des sciences politiques, l'achat public (responsable) peut être considéré comme une forme de régulation du marché par le marché. En d'autres termes, l'achat public (responsable) permettrait, à l'aide d'une action marchande, de réguler le marché (en tant qu'entité théorique économique) et les acteurs qui s'y trouvent. L'achat public est considéré comme une modalité d'action publique qualifiée de « mimétisme marchand de l'État » (Ansaloni & Smith, 2017). Ce mimétisme, préexistant au tournant néolibéral de l'État (*ibid*), consiste à solutionner un problème d'ordre public par une modalité marchande grâce à deux éléments. D'abord, des règles précises indiquant les modalités d'attribution du marché et définissant les contours du service public à assurer. Ensuite, grâce à l'identification des producteurs présents sur le marché.

Ainsi, en nous croisant cette analyse avec les approches institutionnalistes en sciences économiques, nous pouvons en conclure que pour réguler le marché par le marché, il convient de contourner la condition d'atomicité des producteurs (identification précise des producteurs) et surtout de lever l'idée que le marché est un système parfaitement autorégulé et autoéquilibré (Coriat & Weinstein, 2005 ; Maucourant & Plociniczak, 2011 ; Polanyi, 2017). Dans ce cadre, le marché perd son fonctionnement « mécanique » et automatisé pour tendre vers une conception plus « naturelle », basée sur l'échange et la discussion entre des acteurs situés et dotés de parole (Berthoud, 1992).

Selon M. Ansaloni et A. Smith, pour que le marché puisse être régulé par un marché public, celui-ci doit être rédigé dans des conditions répondant à au moins deux critères : des moyens alloués (temps, budget) suffisants et une certaine ingéniosité des agents publics[34] en partie conditionnée aux moyens alloués. Dans le cas où les moyens ou l'ingéniosité des agents de l'État seraient insuffisants, ceux-ci seraient dans la nécessité de coconstruire le marché avec les futurs prestataires, diminuant ainsi leur capacité de régulation du marché et de ses acteurs.

L'originalité de cette analyse réside dans l'idée que les achats publics (responsables) sont dotés d'un effet de régulation du marché et des prestataires. Les acheteurs publics apparaissent alors comme étant dotés d'une capacité de régulation de l'activité économique qui

[34] La notion d'ingéniosité avancée par les auteurs n'est pas clairement définie. Elle semble renvoyée vers un ensemble d'outils intellectuels liés à l'ingénierie du marché (écriture), mais également à une forme d'innovation dans les règles d'écriture du marché.

se traduit au travers des éléments inscrits dans le marché public. Dès lors, l'achat public responsable correspond à une action publique pouvant réguler socialement et écologiquement l'activité économique et les prestataires, quand les acheteurs le produisent en ce but. Ainsi, cette analyse ouvre la voie vers une analyse économique des marchés publics différente de celle proposée dans les travaux actuels en sciences économiques et en sciences de gestion. Plutôt que de se concentrer sur les dépenses liées à l'achat, à ses effets ou aux politiques publiques à son origine, l'idée ici est d'envisager l'achat public (responsable) comme une action publique ayant potentiellement un effet de régulation sociale et écologique sur le marché. Dans ce cadre, les règles de concurrence européenne et le code de la commande publique peuvent alors être davantage considérés comme des limites rigides et exogènes à la capacité de régulation économique, sociale et écologique des acheteurs que comme un cadre général d'action. L'exploration de ces limites législatives, et de leur caractère exogène, fais l'objet de la prochaine sous-section.

3.2. L'achat public (responsable) comme outil de régulation dans les sciences juridiques

L'analyse juridique portée par G. Cantillon considère également que l'achat public responsable permet d'assurer une régulation de l'activité économique, entendue par l'auteur comme la poursuite des grands équilibres macroéconomiques (Cantillon, 2010).

Surtout, cette analyse montre que le droit national n'est pas nécessairement une forme de contrainte exogène qui viendrait entraver la liberté de l'activité économique. Au contraire, le droit peut être considéré par les pouvoirs publics comme un outil de régulation bicéphale. L'État est en effet capable, par le droit, de réguler l'activité économique de deux manières. Ces deux manières sont liées à la forme du droit employé par l'acteur public.

La première est la « régulation par le droit » (*ibid*.) dont l'objectif est de réguler les comportements individuels, dans une perspective jupitérienne[35] de la législation et de l'action de l'État. Appliqué à l'achat public (responsable), on comprend que le code de la commande publique ainsi que les règles européennes appartiennent à cette catégorie de législation. Leur objectif est alors de normer les comportements de manière générale, et de contraindre l'ensemble des acteurs à respecter ces règles. Pour autant, la régulation par le droit n'est pas la seule forme du droit à disposition de l'acteur public.

La seconde correspond au « droit de la régulation » (*ibid*.), dont l'objectif est d'ajuster, à la marge, par la législation, le fonctionnement des marchés privés ou publics dans les domaines où l'État s'est retiré depuis l'effritement de l'État-providence (*ibid.*). Cette forme de droit correspond davantage à l'article 13 de la loi ESS de 2014 (avant que celui-ci ne soit réintroduit en 2018 dans le code de la commande publique) ou à la loi AGEC de 2020. Toutefois, la législation qui semble être la plus pertinente pour expliquer les possibilités législatives liées à cette forme du droit est la loi EGALIM qui permet de contourner les règles de liberté d'accès au marché et d'égalité de traitement entre les candidats en autorisant l'introduction de labels dans les critères d'attribution des marchés de denrées alimentaires.

Cette capacité de régulation de l'activité économique *via* le recours au droit de la régulation est néanmoins à nuancer. D'autres travaux mettent en évidence un ensemble de freins au développement des achats publics responsables en France, et plus particulièrement dans les collectivités locales. Ces freins ne sont pas tant liés à la question de la dépense publique ou à l'absence de politiques publiques ou d'investissements des élus et des acheteurs sur la question des achats publics responsables. En effet, C. Darnault et A. Malvy montrent que les difficultés rencontrées lors de la mise en place de l'achat public responsable au sein des collectivités locales sont principalement d'ordre technique, juridique, administratif et organisationnel. Par exemple, le manque de formation des acheteurs, l'atomicité des services ayant la possibilité de passer des marchés au sein d'une même collectivité ou le manque structurel de main-d'œuvre sont autant de freins mis en évidence par les autrices (Darnault & Malvy, 2020). Dès lors, passer des législations en faveur des critères sociaux et écologiques dans les achats publics responsables, même lorsqu'elles relèvent de la régulation par le droit, n'est pas suffisant pour s'assurer que cette action publique régule effectivement l'activité économique.

[35] Le terme « jupitérienne » renvoie à une logique « *top-down* », c'est-à-dire à une logique d'action publique unilatérale décidée par l'État et s'exerçant sur ses administrés.

Ainsi, ces approches en sciences politiques et en droit offrent à notre analyse un éclairage supplémentaire ainsi qu'un niveau de finesse plus important à notre analyse de l'achat public responsable. Toutefois, l'approche en sciences politiques laisse à penser que la capacité de régulation écologique et sociale des acheteurs est « aisée » lorsque les critères de moyens et d'ingéniosité sont réunions. Pourtant, il existe de nombreuses autres difficultés rencontrées par les acheteurs, dont la première est l'infructuosité du marché. Dans cette situation, les prestataires ne répondent pas à l'appel d'offre, ou pas correctement. Cette situation peut être liée à un manque de coopération des prestataires, notamment quand ceux-ci sont en position de force (taille importante des prestataires, peut de prestataires potentiels sur le marché). Elle peut également survenir lorsque les critères introduits par les acheteurs ne correspondent pas à leur offre actuelle. Ainsi, même si les prestataires souhaitent répondre à l'appel d'offre, ils ne sont pas actuellement en mesure de proposer une prestation adaptée à l'ensemble des nouveaux critères présents dans le marché. De plus, les limites présentées par les approches juridiques n'abordent aucunement les questions de soutenabilité de l'action publique, du rôle de l'État à la fois comme acteur économique et acteur régulateur, ou des limites inhérentes au capitalisme, dont le fonctionnement repose sur l'exploitation du Travail et de la Terre (Polanyi, 2017 ; Postel & Sobel, 2010).

4. Synthèse de la revue de la littérature en sciences économiques, sciences de gestion, sciences politiques et en sciences juridiques

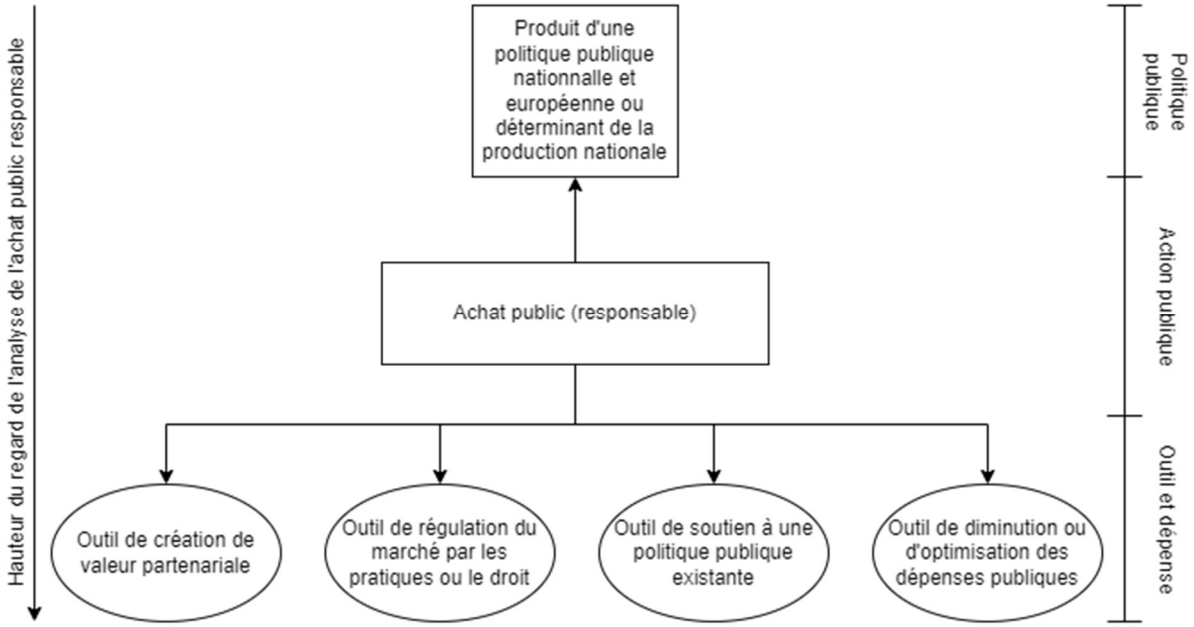
Les différentes approches présentées permettent d'envisager l'achat public (responsable) à différentes échelles. En fonction de la hauteur de vue choisie par les auteurs lors de leur analyse de l'achat public (responsable), un marché public peut être considéré comme le produit d'une politique publique nationale et européenne (Helfrich & Romestant, 2015) ou un déterminant de la production nationale (Sidiropoulos & Varoudakis, 2019). Il peut également être appréhendé par ses « usages », c'est-à-dire son utilisation décrite, potentielle ou souhaitée par les auteurs. On retrouve alors quatre types d'usage : l'achat public comme outil de création de valeur partenariale (Mamavi et al., 2015 ; Romestant & Oruezabala, 2018) ; l'achat public comme outil de régulation du Marché par le droit ou les pratiques (Ansaloni & Smith, 2017; Cantillon, 2010) ; l'achat public comme soutien à une politique publique existante (Cantillon, 2010; Capron & Quairel-Lanoizelée, 2015; Crifo et al., 2012; Desbarats, 2013; Guellec, 2019; Lacroix & Slitine, 2019; Lauvergeon, 2018; Malandain, 2012; Romestant &

Oruezabala, 2018) ; l'achat public comme outil de diminution ou d'optimisation des dépenses publiques (Erridge, 2007; Mamavi et al., 2015; Marty et al., 2006; Saussier & Tirole, 2015).

Prises indépendamment, ces différentes approches ne permettent pas d'appréhender l'achat public (responsable) de manière systémique. D'une part, car elles existent indépendamment les unes des autres du fait de leur appartenance à des disciplines académiques différentes. Ensuite, car elles se distinguent par des méthodologies de travail différentes, et des points de vue ciblés sur les différents aspects de l'achat public (responsable). Ainsi, il n'est jamais question dans les travaux présentés sélectionnés d'aborder l'achat public (responsable) dans une perceptive systémique. Néanmoins, des perméabilités existent entre ces différentes approches. D'une part, elles partagent pour la plupart une épistémologie similaire (approche pragmatiste, mise en avant des acheteurs publics et en évidence du cadrage législatif européen). D'autre part, car le choix des différents éléments présentés est en partie motivé par leurs cohérences et similarités dans une logique d'analyse économique institutionnaliste.

Le schéma 2.1 met en relation ces différentes approches afin de former un système de pensées cohérent permettant de mettre en évidence les différentes approches de l'achat public (responsable) présentées.

Schéma 2.1 : synthèse des analyses en sciences économiques, sciences de gestion, sciences politiques et droit de l'achat public (responsable)



Source : auteur

L’achat public (responsable) peut donc être appréhendé par différents angles d’analyse qui varient en fonction de la hauteur du regard pris par les auteurs académiques. Ces différences de niveaux analytiques permettent de mieux comprendre la pluralité des approches de l’achat public et la difficulté que celles-ci peuvent avoir à discuter entre elles.

Conclusion

Dans les différentes approches présentées, celles que nous souhaitons retenir et au sein desquelles nous nous inscrivons plus aisément sont : l’approche de l’économie institutionnaliste, l’approche des sciences de gestion qui met l’accent sur le rôle des acheteurs publics dans la création de valeur partenariale et les deux approches présentées en sciences politiques et en droit. Ensemble, elles nous permettent de formuler un premier cadrage théorique à la thèse : l’achat public responsable correspond à une action publique protéiforme, mis en place par des acheteurs à la suite de l’introduction de nouvelles politiques publiques et ayant une capacité de régulation économique, sociale et écologique dans un environnement juridique et administratif complexe ayant pour critère principal la concurrence et la diminution des dépenses publiques.

Cette distinction entre l’action publique, la dépense liée à cette action, la politique publique à son origine et le cadre juridique dans lequel elle s’exerce est un point central du travail de recherche. Cette distinction, que nous théorisons ici, est essentielle dans une perspective d’analyse systémique de l’achat public responsable. En distinguant les différents niveaux, il devient alors possible de développer un cadre global prenant en compte l’ensemble des aspects liés à cette action publique particulière.

Ainsi, la thèse propose de s’intéresser à l’achat public (responsable) dans ses usages de régulation du Marché par le droit et la pratique et comme soutien à une politique publique existante. Cependant, l’analyse ne traitera pas ces usages sans prendre en compte le fait qu’ils soient conditionnés par le fait que l’achat public (responsable) peut être perçu comme une dépense à optimiser et qu’il est le produit d’un cadre national et européen de la commande publique. Dès lors, ce travail de thèse propose d’appréhender l’achat public (responsable) comme une action publique spécifique, déterminée par les personnes qui la mettent en œuvre afin de poursuivre différents usages, et contrainte par le cadre national et européen de la commande publique.

Par ailleurs, cette revue de la littérature met en lumière un point aveugle à l'ensemble de ces approches : l'achat public (responsable) répond à un besoin de service public. En effet, lorsque l'achat concerne les agents des collectivités (marchés de fournitures par exemple), son objectif est de permettre aux agents de réaliser leurs missions de service public. Dans le cas où les achats concernent les usagers, ils doivent correspondre à un niveau de prestation suffisant pour répondre à un besoin relevant du bien commun. Ce faisant, l'achat public responsable porte en lui une double contrainte. La première correspond aux contraintes administratives et juridiques, mises en évidence au cours de ce deuxième chapitre. La seconde correspond à une contrainte liée à la perception du service public porté par les acheteurs et les collectivités locales. Cette perception limite, par exemple, l'introduction de critères écologiques et sociaux dans les marchés afin de s'assurer que les prestataires puissent y répondre, et éviter ainsi toute rupture du service public. Elle implique également un niveau de qualité des prestations proposées. Cette qualité est négociée entre les acheteurs, les prestataires et les élus, et fait parfois l'objet de discussions complexes qui tendent à ralentir l'introduction de nouveaux critères dans des marchés déjà existants. Ainsi, pour appréhender l'achat public responsable de façon systémique, le cadre théorique mobilisé doit répondre à trois critères. Le premier critère est d'être capable d'appréhender le cadre global (formes de législation, environnement capitaliste de l'action publique, institutions de l'achat public…) de l'achat public responsable. Le deuxième est qu'il doit nous permettre de mettre en évidence le rôle des acheteurs publics dans la régulation sociale et écologique de l'activité économique, tout en interrogeant ce rôle et comment celui-ci est mené. Le troisième et dernier critère est de donner les outils permettant d'analyser les effets de ces achats, de façon critique, sur l'environnement et les personnes humaines. Ce cadrage théorique complexe fait l'objet du troisième chapitre de thèse.

Les éléments importants de ce chapitre

Ce chapitre met en évidence différentes approches de l'achat public (responsable) distinguées en fonction de leurs disciplines d'origine.

En sciences économiques, l'achat public (responsable) est difficile à appréhender macroéconomiquement (manque de données, pas de règle comptable nationale et diversité des méthodes de calculs locales). Dans l'approche standard, il est principalement appréhendé sous l'angle de sa dépense, qu'il conviendrait d'optimiser (par une « meilleure » rédaction des contrats ou l'accentuation de la concurrence). En économie institutionnaliste, l'achat public (responsable) est perçu comme un outil permettant de développer d'autres politiques publiques (soutien à l'économie sociale et solidaire, stabilisation de la demande sur certains marchés…).

En sciences de gestion, deux visions s'opposent. Une première qui conçoit l'achat public responsable comme un outil de création de valeur partenariale entre les acheteurs publics, les collectivités locales et les prestataires. Une seconde qui propose d'utiliser les marchés publics afin d'optimiser les dépenses publiques dans une logique d'efficacité de la commande publique, que nous traduisons comme une optimisation cout-avantage similaire à celle portée par l'économie standard.

Dans les approches retenues en sciences juridiques et en sciences politiques, l'achat public (responsable) est perçu comme une forme de régulation du marché par le marché et une action publique qui relève du mimétisme marchand de l'État (réalisation d'une action marchande afin de réguler le marché).

Enfin, cette revue de la littérature permet de mettre en évidence une distinction fondamentale de notre approche : l'action publique est différente des politiques publiques à son origine, du droit qui l'encadre et de la dépense qu'elle engage. Ainsi, pour appréhender l'achat public responsable dans son ensemble, il est nécessaire de développer un cadre théorique complexe doté d'outils d'analyse multiniveaux. Ces outils doivent permettre d'analyser le cadre juridique et institutionnel des achats publics responsables, les acteurs qui en sont à l'origine et ses effets sur l'environnement et les personnes humaines.

Conclusion de la partie 1

Dans la première partie de ce travail nous avons présenté différents éléments de contextualisation. Le premier est la dynamique législative relative aux achats publics responsables. Celle-ci débute dans les années 1990, mais prend une ampleur plus importante à partir des modifications législatives européennes de 2014. La deuxième est le rôle prédominant de la littérature grise et des rapports relatifs aux achats publics responsables dans leur définition, leur mise en place et leur évaluation. Nous notons, à cette occasion, que les objectifs ambitieux du Plan National pour des achats durables 2022-2025 fixe des objectifs largement supérieurs à ceux du plan précédent, qui pourtant n'avaient pas été atteints.

Nous avons également exploré les différentes approches des achats publics (responsables) dans la littérature académique. En macroéconomie, ces achats sont invisibilisés au sein des dépenses gouvernementales (qui comprennent l'ensemble des dépenses de l'État et de ses organes, comme les subventions). En approche économique standard, les achats publics sont perçus comme un simple échange sur un marché, oblitérant ainsi la caractéristique particulière de l'État en tant qu'acteur économique. En approche économique institutionnaliste, l'achat public responsable est perçu comme un outil au service d'autres politiques publiques. Pour alimenter ces approches en sciences économiques, nous avons mobilisé les sciences de gestion, les sciences politiques et le droit. Dans les sciences de gestion, l'achat public (responsable) est soumis à une approche duale, où il est d'un côté source d'opportunité organisationnelle et de régulation écologique et sociale des prestataires, et de l'autre source d'efficacité économique. En sciences politiques et en droit, l'achat public responsable est effectivement perçu comme un outil de régulation, à la condition que les acheteurs disposent de suffisamment de moyens temporels et financiers pour rédiger ces achats.

Nous identifions alors que les achats publics locaux sont difficilement identifiables dans l'approche économique institutionnaliste. Ils sont invisibles sous l'État régulateur, car nous nous situons au niveau des collectivités locales. De plus, par leur forme a priori ambigüe entre potentielle régulation et approche marchande, ces achats ne sont que peu explorés dans l'analyse de l'économie critique. C'est pourquoi dans la seconde partie de cette thèse, nous cherchons à développer un cadre théorique complexe qui puisse prendre en compte à la fois les contraintes institutionnelles relatives aux achats publics responsables, le niveau des acteurs qui mettent en œuvre ces achats et la possibilité d'élaborer une critique du niveau de soutenabilité écologique et sociale de ces achats.

Partie 2 : Cadre théorique et méthodologique de la thèse

Introduction de la partie 2

La première partie de la thèse présente des éléments de contextualisation et de compréhension de l'achat public responsable. Elle met ainsi en évidence l'aspect institutionnel et législatif de l'achat public responsable (chapitre 1) et la nécessité de développer une approche théorique et pratique de cette action publique particulière, au vu de l'absence de littérature académique sur la question (chapitre 2). Cette seconde partie propose de répondre à cette nécessité en développant une approche théorique propre à cette thèse, s'étendant sur plusieurs niveaux (institutionnel, acteur et critique) (chapitre 3). Elle présente également la méthodologie de l'enquête que nous avons menée au cours de notre travail de recherche (chapitre 4) pour explorer la question de l'achat public responsable et comprendre dans quelle mesure les acheteurs publics peuvent, ou non, réguler l'activité économique, écologique et sociale de leur territoire.

Le chapitre 3 présente le cadrage théorique de la thèse. Celui-ci s'étend sur trois niveaux : une analyse du niveau institutionnel des achats publics responsables, une analyse des acteurs qui mettent en œuvre ces achats publics particuliers et l'élaboration d'une critique sociale et écologique. Le niveau institutionnel est analysé à l'aide de l'approche polanyienne des institutions, des marchandises fictives et du désencastrement. En mobilisant cette approche, nous montrons que l'achat public responsable est sous-tendu par un ensemble d'institutions particulières, mais qu'il est également en lui-même une institution ayant des effets sur les acteurs qui mettent en œuvre cette action publique particulière. Nous montrons également que, malgré leur aspect responsable, ces achats participent à la mise en marchandise du travail, de la terre et de la monnaie, et font ainsi partie intégrante de la logique capitaliste décrite par K. Polanyi. Le niveau acteur est abordé à l'aide de l'économie des conventions, et plus particulièrement les conventions de qualité, des approches du travail et de l'emploi et de l'analyse de l'action publique. Grâce aux conventions de qualité, nous identifions les raisons pour lesquelles les acheteurs mettent en œuvre différentes pratiques, et en quoi celles-ci sont considérées comme responsables. Les approches du travail et de l'emploi permettent de mettre en évidence que les acheteurs publics jouent un rôle d'intermédiaires sur le territoire entre les collectivités locales, les acteurs associatifs et les prestataires. Enfin, l'analyse de l'action publique portée par l'économie des conventions s'appuie à la fois sur l'idée de mener un terrain et d'identifier les institutions et le langage des acteurs qui mettent en œuvre ces actions publiques. Ce faisant, elle met en évidence l'importance de s'intéresser à l'aspect « technique »

de ces actions, plutôt que de se concentrer uniquement sur l'aspect politique ou l'aspect dépense des actions publiques.

Le niveau critique du chapitre 3 est formulé à partir de la critique sociale et écologique formulée par les approches de la soutenabilité forte (socioéconomie écologique et l'écodéveloppement). Cette critique permet, tout en prenant en compte le travail des acteurs, de déterminer le niveau de soutenabilité d'une action publique au regard des logiques qui la sous-tendent (soutenabilité faible/soutenabilité forte). Croisée avec l'approche polanyienne et l'approche conventionnaliste, elle permet alors de mettre en évidence que les acheteurs, au moment de mettre en œuvre leurs achats publics responsables, valorisent différemment les sphères écologiques, sociales et économiques. En fonction de la hiérarchie entre ces sphères (domination de la sphère économique sur les sphères sociales et écologiques/sphère économique mise au service des sphères sociales et écologiques) le niveau de soutenabilité de l'action publique va varier, malgré un cadre institutionnel qui pousse à adopter un niveau de soutenabilité faible.

Le chapitre 4 présente l'ensemble de la méthodologie de la thèse. Ce chapitre présente dans un premier lieu la démarche abductive de la thèse et de l'enquête de terrain. Cette démarche consiste à réaliser un mouvement pendulaire entre les « phases théoriques » et les « phases de terrain » afin que celles-ci se complètent. Dans un deuxième temps, le chapitre 4 présente les entretiens et observations passives et participantes réalisées au cours de la thèse, et la façon dont ils ont été réalisés. Enfin, ce chapitre explique comment le cadre théorique a alimenté l'analyse des entretiens, et inversement, afin de montrer l'intérêt de la démarche abductive dans notre travail de recherche.

Chapitre 3 : Analyse institutionnaliste et cadrage théorique de l'achat public responsable

Introduction

Dans les chapitres précédents, nous avons évoqué notre préférence pour l'économie institutionnaliste à plusieurs reprises, sans pour autant avoir développé davantage les implications de ce choix. Par ailleurs, nous avons mentionné dans le chapitre précédent que le cadrage théorique de notre thèse devait être capable de prendre en compte à la fois les enjeux de cadrage juridique et institutionnel de l'achat public responsable, le rôle des acheteurs publics dans la réalisation de l'achat public responsable, l'achat public responsable en tant qu'action publique et nous donner des clés de lectures des effets de ces achats sur l'environnement et les personnes humaines. Développer ce cadre d'analyse complexe et systémique implique de faire se rencontrer dans un même espace conceptuel différentes approches théoriques compatibles et pertinentes au regard de notre objet et du choix que nous faisons d'adopter une posture d'économiste institutionnaliste.

Par ailleurs, l'économie institutionnaliste, peut sembler être le fruit d'une accumulation de différentes critiques de l'approche économique standard, aujourd'hui largement dominante et présente dans les principales institutions économiques (Helfrich & Romestant, 2015). Toutefois, nous considérons qu'au-delà de ces apparentes critiques, le choix de l'économie institutionnaliste implique d'embrasser au moins trois axiomes de travail (Postel, 2007).

Le premier est que nous sommes dans une économie de production. Le fait de se trouver dans une économie de production signifie d'accepter que ce qui est socialement premier est la production. Cela signifie également que la production précède l'échange qui aura lieu sur le marché. Dans cette situation, la production n'est pas déclenchée de façon automatique à la suite de la rencontre d'une offre et d'une demande agrégée. Dans le cas de notre travail de thèse, cette situation est rendue visible par les situations infructueuses (non-réponse des prestataires à un appel d'offre) liées à l'absence de produits correspondants aux critères écologiques exigés par les collectivités locales (Gayot, 2019). Les prestataires ne sont en mesure d'échanger que ce qui est déjà produit sur le marché, et la décision de produire une prestation entièrement

nouvelle n'est pas liée uniquement à l'apparition d'une demande ponctuelle émanant d'une ou plusieurs collectivités locales.

Le second axiome est lié que cette économie de production est capitaliste. Ainsi, être économiste institutionnel implique de prendre en compte dans l'analyse la primauté du capital sur le travail. En d'autres termes, l'économie institutionnaliste prend en compte la relation inégale entre les entreprises, qui fixent unilatéralement la quantité de travail demandée, et les salariés, qui sont considérés comme une variable d'ajustement. En sus, cela implique également que cette relation inégale se traduit par une exploitation systémique du Travail nécessaire pour dégager des gains de productivité et accumuler le capital.

Le troisième et dernier axiome est que l'économie capitaliste de production est également une économie monétaire. L'aspect monétaire de cette approche permet d'expliquer des phénomènes comme le chômage involontaire (en plus d'autres critères, notamment liés à des préconceptions de ce que doivent être les travailleurs, et de l'action d'intermédiaires présents sur marché du travail qui limitent l'accès de celui-ci à certaines personnes (Eymard-Duvernay, 2012 ; Larquier & Monchatre, 2014)). En outre, la monnaie ne joue pas seulement un rôle dans le bouclage macroéconomique. Elle constitue également un référentiel d'échange commun, qualifiée de médiation monétaire (Orléan, 2006), qui permet non seulement d'échanger, mais qui influence également les mécanismes d'investissement des entreprises et l'ensemble du système bancaire.

Ainsi, inscrire notre travail de thèse dans une approche institutionnaliste nécessite de prendre en compte ces trois axiomes. Cela demande également d'adopter une méthodologie de travail particulière. D'abord, les objets observés sont nécessairement situés, c'est-à-dire que l'analyse porte sur un objet inscrit dans une société dotée d'institutions à instant donné. Dans notre cas, cela se traduit par une limitation de notre analyse à un secteur géographique précis (les collectivités des Hauts-de-France qui ont accepté de participer à l'enquête), dans un environnement institutionnel particulier (législation européenne de l'achat public responsable, rôle des collectivités locales sur le territoire, place de l'État dans les décisions, code de la commande publique…) et dont les résultats sont corrélés à la période sur laquelle la thèse a été effectuée (2018-2024). Ensuite, cela signifie que l'approche économique que nous portons est une approche substantive. Dans cette approche, l'économie « *désigne un certain domaine de la vie sociale en général, un ensemble de pratiques, de règles et d'institutions dont l'objet est la production, la distribution et la consommation des ressources, biens ou services, nécessaires à la vie individuelle et collective* » (Postel & Sobel, 2010). En d'autres termes, cela implique de

considérer dans l'analyse la prédominance des institutions dans les phénomènes économiques et dans l'organisation de la société. Ainsi, la société n'est pas qu'un immense marché où chaque consommateur fait des choix éclairés et est motivé par son intérêt personnel sans rencontres ou discussion de façon mécanique. Au contraire, chaque interaction est située, encadrée, coordonnée et assurée par des institutions. Le marché lui-même, en tant qu'outil de coordination des échanges et phénomène économique, repose sur un ensemble d'institutions qui ne lui sont pas nécessairement liées directement (police, institutions qui régulent les standards de qualité des produits…) (Coriat & Weinstein, 2005). C'est dans ce cadre d'analyse globale et systémique que nous formalisons le cadre théorique de notre travail de thèse.

Cette formalisation n'est toutefois pas un travail aisé, pour trois raisons principales. La première vient de l'absence d'un champ structuré en économie institutionnaliste sur la question de l'achat public (responsable). En effet, l'absence d'une littérature abondante sur la question, comme nous pourrions trouver en économie de la santé ou en économie du développement durable ou économie écologique, implique de trouver les approches théoriques adaptées à un champ encore largement inexploré, sans chercher à « plaquer la théorie sur le terrain ».

La deuxième vient de l'éclatement des analyses de l'action publique en économie institutionnaliste. Largement structurée dans l'analyse standard (Bozio & Grenet, 2017), elle tend au contraire, en économie institutionnaliste, à se concentrer sur certains points spécifiques que nous catégorisons en deux grandes familles : l'analyse des politiques publiques à l'origine de l'action publique et l'analyse des effets de ces actions. À cette deuxième famille, nous ajoutons également la sous-famille de l'analyse de l'évaluation des politiques publiques (Perret, 2014), portant principalement sur ses effets ou sur la construction des critères permettant de construire ces évaluations (Gadrey & Jany-Catrice, 2016). Des essais d'analyse de l'action publique sont toutefois à mettre en évidence. E. Chatel, T. Kirat et R. Salais tentent en 2005 de structurer le champ de l'analyse de l'action publique (Chatel et al., 2005). Cette proposition implique d'accepter dans un premier temps une méthodologie qualitative, peu utilisée aujourd'hui en sciences économiques, ou une méthodologie mixte de recherche (quantitative et qualitative). De plus, s'inscrire dans ce cadre entraine également un travail de maitrise du jargon autochtone propre aux institutions qui encadrent l'objet étudié et une initiation au langage juridique nécessaires à l'analyse de la littérature grise. L'analyse des politiques publiques prend alors non seulement un temps conséquent, mais également un investissement important de la part des chercheuses et chercheurs sur leur terrain, avec toutes les difficultés que cela signifie (Alam et al., 2012).

Enfin, le dernier point vient de notre objectif mentionné dans le chapitre précédent. Le cadre théorique de la thèse doit permettre d'appréhender l'achat public responsable de façon systémique, afin de trancher avec les analyses précédentes qui tendent à se concentrer uniquement sur certains aspects de cette forme d'achat public particulière. Pour ce faire, nous devons développer un cadre qui inclut des outils d'analyse concernant 1) le cadre global et institutionnel de l'achat public responsable, 2) le rôle de l'acheteur public dans la régulation sociale et écologique de l'activité économique, mais également les conditions dans lesquelles ce rôle est joué et 3) des outils permettant d'analyser les effets de ces achats sur l'environnement et les personnes humaines et d'en formuler une critique, sans tomber dans une logique d'évaluation des politiques publiques. Ce projet nécessite alors, au regard des trois exigences susmentionnées, de composer notre cadre théorique à partir de plusieurs approches qui devront être compatibles entre elles et avec l'ancrage institutionnaliste de la thèse. Nous formulerons le cadrage théorique de cette thèse en trois sections.

La première répond à l'exigence de prise en compte de l'environnement institutionnaliste de la thèse. Pour ce faire, nous mobiliserons l'approche polanyienne du capitalisme, des institutions, du désencastrement, du marché et des marchandises fictives. Cette approche permet, d'une part, de mettre en évidence le rôle central de l'acteur public et de ses institutions dans l'organisation et la prise de décisions économiques. Elle montre également comment le capitalisme s'appuie sur trois marchandises fictives pour fonctionner et se reproduire dans le temps. Enfin, elle montre comment le système marchand, considéré comme étant parfait et autonome lorsque les conditions sont réunies, se traduit par un désencastrement de la sphère économique du reste de la société.

La deuxième section répond à l'exigence de prise en compte du rôle des acheteurs publics dans le déploiement, la stabilisation et le développement de l'achat public responsable dans les collectivités rencontrées. Nous mobiliserons l'économie des conventions, notamment l'approche des conventions de qualité, qui montrent qu'il existe des représentations de la qualité préalables à l'échange, et que celui-ci ne peut avoir lieu qu'en présence de représentations similaires de la qualité ou de compromis de la part des acteurs. En outre, nous adjoindrons à cette analyse des conventions de qualité les analyses conventionnalistes relatives au marché du travail et à l'environnement institutionnel. En mobilisant l'économie des conventions, nous mettrons l'acteur au centre de notre analyse. Nous pourrons également prendre en compte la dynamique des institutions et des pratiques.

Enfin, dans une dernière partie, nous répondrons à la troisième exigence de formulation d'une critique écologique et sociale de l'achat public responsable. Nous mobiliserons pour cela le cadre de l'économie politique du développement durable, et plus spécifiquement de l'écodéveloppement et de la socioéconomie écologique. Nous croiserons ces deux approches avec celles présentées dans les deux premières parties afin de faire apparaitre que le rôle des acheteurs publics est important dans le niveau de soutenabilité que prendra l'achat public responsable.

1. Une approche polanyienne de l'achat public responsable

L'approche polanyienne se caractérise par une distinction entre l'économie substantive et l'économie formelle. Les différences entre ces deux approches résident dans le rapport qu'entretiennent les sciences économiques avec la nature, entendue comme l'environnement dans lequel les personnes humaines évoluent, interagissent, consomment et échangent. L'économie substantive désigne alors « *un domaine de la vie sociale en général, un ensemble de pratiques, de règles et d'institutions dont l'objet est la production, la distribution et la consommation des ressources, biens ou services, nécessaires à la vie individuelle et collective* » (Postel & Sobel, 2010). Elle est définie comme « *un procès institutionnalisé d'interaction entre l'homme et son environnement qui se traduit par la fourniture continue des moyens matériels permettant la satisfaction des besoins* » (Polanyi, 1975, p. 242) . À contrario, l'économie formelle désigne « *un calcul portant, à fin donnée, sur l'utilisation la plus efficace des moyens disponibles dans un contexte de rareté, contexte hors duquel il n'y aurait pas le moindre sens à vouloir être économe* » (Postel & Sobel, 2010). Cette thèse s'inscrit dans une approche substantive de l'économie.

Les travaux de et autour de K. Polanyi mettent en évidence trois aspects majeurs de son analyse. Le premier est le rôle central des institutions et des décisions politiques et législatives dans la mise en œuvre d'une politique économique (Polanyi, 2017; Postel & Sobel, 2023, 2024). Le second est le rôle prédominant du marché dans l'économie capitaliste, à la fois comme forme d'organisation autonome de l'activité économique, mais également dans son rôle indéniable de fixateur de prix (*ibid.*). Le troisième et dernier aspect est la nécessaire mise en marchandise des personnes humaines (Travail), de l'environnement naturel (la Terre) et de la monnaie (Postel & Sobel, 2010, 2023, 2024) pour que le capitalisme puisse fonctionner. Les institutions du capitalisme s'appliquent à mettre ces trois éléments en marchandise, qui sont dès lors qualifiés de marchandises fictives. Cette mise en marchandise permet de les échanger sur un marché et

leur attribuer un prix. Toutefois, celle-ci ne peut être que partielle, car la Terre, la Monnaie et le Travail ne sont pas des marchandises. Cette section sera divisée en deux sous-sections. La première a pour objectif d'identifier le rôle des institutions dans la construction de l'achat public responsable, et de mettre en évidence que l'achat public responsable est lui-même une institution. La seconde s'appuie sur l'analyse des marchandises fictives afin de montrer comment les achats publics responsables, malgré leur qualificatif « responsable » qui les distingue des achats publics classiques, participent à l'exploitation du Travail, de la Terre et de la Monnaie.

1.1. Le rôle des institutions dans la construction de l'achat public responsable

Sans développer pleinement une théorie complète des institutions économiques (Maucourant & Plociniczak, 2011), K. Polanyi met en évidence le rôle des institutions économiques dans le fonctionnement du capitalisme ainsi que le rôle du capitalisme dans le fonctionnement de ces institutions (Postel & Sobel, 2023). D'abord, en présentant les effets des différentes lois successives qui amenèrent à la création d'un marché du travail en Angleterre au moment de la révolution industrielle (Polanyi, 2017). Ensuite, en montrant que le marché autorégulateur entrainerait nécessairement la destruction des personnes humaines et de l'environnement (*ibid.*). Ce faisant, pour fonctionner, le marché nécessite des institutions, et en cela, il perd sa capacité autorégulatrice et autoéquilibratrice (Coriat & Weinstein, 2005). De plus, le marché apparait alors lui-même comme une institution économique, dont la forme varie en fonction des époques, des besoins de la société, d'autres institutions et des capacités technologiques (Maucourant & Plociniczak, 2011). Par ailleurs, l'approche polanyienne des institutions met également en évidence que la sphère économique relève d'un processus, et que celui-ci consiste en un ensemble de relations sociales, de règles et de croyances qui imposent aux individus des contraintes tout en leur ouvrant des possibilités (Maucourant & Plociniczak, 2009).

Dès lors, nous déduisons à partir de cette approche que les institutions économiques se caractérisent par trois aspects. En premier lieu, les institutions sont constituées d'un ensemble de règles contraignant les acteurs, et ces contraintes sont nécessaires à la vie en société et à l'organisation de l'activité économique. En deuxième lieu, les institutions sont liées entre elles. En d'autres termes, les institutions ne subsistent pas seules, et s'appuient sur la présence d'autres institutions pour prospérer et perdurer. En troisième et dernier lieu, les institutions produisent des opportunités pour les acteurs, et ces opportunités peuvent se traduire de

différentes manières (gains économiques, modifications des pratiques, nouvelles possibilités d'action…).

1.1.1. Les institutions de l'achat public responsable

Nous distinguons deux types d'institution de l'achat public responsable. La première catégorie correspond aux institutions qui participent à former l'achat public responsable, c'est-à-dire à en définir les règles, les contraintes et les opportunités. La seconde est les institutions qui mettent en œuvre ces achats publics particuliers.

Dans la première catégorie, certaines institutions sont facilement identifiables. Le code de la commande publique, mentionné dès le premier chapitre de cette thèse, est certainement l'institution à laquelle on pense le plus aisément. Si ce code ne fournit pas une définition claire des achats publics responsables, il leur attribue néanmoins des règles similaires à celle des achats publics classiques. Une autre institution aisément identifiable est le système juridique français, notamment le Conseil d'État et les tribunaux administratifs. En rendant leurs jugements lors de contentieux qui opposent les collectivités locales et les prestataires, ils participent à former la jurisprudence qui encadrera les possibilités d'action des acheteurs publics. Ce faisant, le Conseil d'État et les tribunaux administratifs participent à l'élaboration des règles et des contraintes de l'achat public responsable. Enfin, l'État et ses différents organes participent également, lors de la production de la littérature grise relative à l'achat public responsable[36], à en définir les règles et les pratiques. Enfin, l'Union Européenne a une place prédominante en tant qu'institution de l'achat public responsable. D'une part, car elle est l'entité législative principale de tous les pays membres. Cela signifie que les législations relatives à l'achat public et à l'achat public responsable décidées par l'Union Européenne s'appliquent nationalement. Dans le cas de notre objet d'étude, cela se traduit par l'application, en outre, des règles de mise en concurrence (liberté d'accès au marché, transparence et non-discrimination des candidats).

Dans la seconde catégorie, les institutions qui emploient les achats publics responsables sont d'abord les administrations publiques et l'ensemble des acteurs économiques qui ont recours aux marchés publics pour faire réaliser leurs prestations. Toutefois, les administrations publiques ne sont pas les seules qui utilisent les achats publics responsables. L'entreprise,

[36] Beaudouin-Hubière & Havet, 2021 ; Commissariat général au développement durable, 2022 ; Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et al., 2018 ; Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014

comme entité économique et matérialisée par les prestataires, s'appuie également sur les achats publics responsables pour créer de la valeur. En répondant et obtenant les appels d'offres, elles font usage des achats publics responsables. Par ailleurs, leur rôle ne se limite pas à la seule réponse aux marchés publics dotés de critères écologiques et sociaux. Les prestataires participent également à la création et la définition de ces achats particuliers lorsqu'ils le peuvent (Ansaloni & Smith, 2017). En outre, en fonction de leur capacité de réponse aux appels d'offre, les prestataires influencent indirectement les critères qui seront employés par les acheteurs au moment de la rédaction des marchés publics afin d'éviter les appels d'offre infructueux qui entraineraient une rupture du service public. De plus, les prestataires peuvent également influencer directement les acheteurs lorsqu'ils sont consultés en amont du processus de rédaction du marché, ou modifier celui-ci à la marge au cours des espaces de discussions prévus avec les prestataires dans certaines formes juridiques d'achat (accords-cadres).

Par ailleurs, en reprenant la définition d'institution que nous avons donnée en introduction de cette section, l'achat public responsable apparait comme une institution en lui-même.

1.1.2. L'achat public responsable comme institution

Il peut sembler surprenant de qualifier l'achat public responsable d'institution. Pourtant, il en revêt tous les aspects.

D'abord, par son aspect administratif et juridique. L'achat public responsable est constitué d'un ensemble de règles à suivre qui contraignent les acteurs. Par ailleurs, l'achat public responsable participe à la coordination des acteurs et de leurs comportements, notamment par l'harmonisation des pratiques d'achat proposées dans la littérature grise présentée dans le chapitre 2[37]. De même, cette forme d'achat produit ses propres contraintes, qualifiées de « bonnes pratiques » par les acheteurs et les institutions. L'ensemble de la littérature grise étudiée pointe le développement de nouvelles pratiques chez les acheteurs publics et des modifications dans les relations entre les collectivités et leurs prestataires. L'introduction de l'achat public responsable n'est donc pas sans effet sur la réalité économique. Elle implique des modifications dans les rapports entre les acteurs privés et publics et des modifications dans les pratiques de ces acteurs qui n'étaient pas attendues lors de l'élaboration du cadre juridique et administratif de ces achats particuliers.

[37] Si nous devions ne citer que quelques documents dans l'ensemble des éléments consultés :

Ensuite, par le fait que l'achat public responsable soit effectivement lié à d'autres institutions. L'encastrement des achats publics responsables dans le système institutionnel économique est notamment rendu visible par le fait que les règles de l'achat public responsable soient émises par d'autres institutions, et soient similaires, pour les règles principales, à celles des marchés publics « classiques ». Dès lors, l'achat public responsable est bien lié à d'autres institutions qui participent à sa construction et assurent sa pérennité.

Enfin, par le fait que la présence de l'achat public responsable permet de nouvelles opportunités d'achat pour les collectivités locales. L'assouplissement des règles juridiques amené par cette forme d'achat public spécifique permet aux acheteurs d'inscrire des critères écologiques ou sociaux inenvisageables jusqu'alors. Par exemple, la mise en œuvre de la loi EGALIM (2020) permet aux acheteurs d'introduire des critères de « qualité », traduits par des labels, ce qui auparavant était interdit. Malgré la limitation de ces labels aux seuls marchés de denrées, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une avancée dans les possibilités offertes aux acheteurs publics dans la modification de leurs pratiques.

1.2. L'achat public responsable comme source d'exploitation du Travail, de la Terre et de la Monnaie

L'approche polanyienne ne se limite pas à la seule analyse des institutions. L'une des clés de voute de cette approche est l'analyse des marchandises fictives, nécessaires au fonctionnement du capitalisme. Ces marchandises sont qualifiées de fictives, car elles ne correspondent pas au double critère permettant de qualifier un objet comme une marchandise : l'objet doit être produit (premier critère) pour être vendu (deuxième critère) (Polanyi, 2017 ; Postel & Sobel, 2010). La présence de ce double critère permet de limiter la notion de marchandise aux objets produits, d'une part, et qui sont échangés sur un marché, d'autre part (Postel & Sobel, 2010).

Sont qualifiées de marchandises fictives le Travail, la Terre et la Monnaie. Le Travail est réalisé par des personnes humaines, qui ne sont pas produites pour être vendues. La Terre (*land*), que nous faisons le choix de traduire comme les ressources naturelles, est vendue, mais n'est pas produite par les personnes humaines (nous pourrions considérer au mieux que les ressources naturelles sont transformées, ce qui n'inclut donc pas leur production). Enfin, la monnaie est certes produite, mais elle ne l'est pas pour être vendue, car elle porte en elle un aspect éminemment politique et institutionnel (Orléan, 2006).

Le Travail permet d'alimenter le capitalisme marchand en heures de travail, nécessaire à la production, mais également au dégagement des surplus et des gains de production qui permettent aux capitalistes d'accumuler du capital (fonction principale du système capitaliste).

La Terre est le fondement de toutes marchandises produites, car sans ressource naturelle il n'y aurait tout simplement pas de production (même les services reposent nécessairement sur une dimension matérielle à un moment donné). Enfin, la monnaie, en tant qu'outil d'échange et référentiel commun d'évaluation de la valeur des choses, permet d'assurer des échanges fluides et non contraints par la nécessaire double coïncidence des besoins (pour échanger un bien avec un autre individu, il est nécessaire que je possède le bien que cet individu souhaite, et qu'il possède le bien que je souhaite également (Smith, 1995)).

Les institutions du capitalisme, notamment l'État, la Justice et la Police, s'appliquent à mettre en marchandise le Travail, la Terre et la Monnaie pour permettre à celui-ci de fonctionner. Ce processus, décrit par K. Polanyi (notamment pour la mise en marchandise du Travail au moment de la révolution industrielle anglaise) (Polanyi, 2017), comporte nécessairement un cout social, écologique et économique important (paupérisation de la société, augmentation des inégalités, destruction de l'environnement naturel…). La dichotomie entre la nécessaire mise en marchande du Travail, de la Terre et de la Monnaie pour faire fonctionner le capitalisme et les effets délétères de cette marchandisation est réduite par d'autres institutions dont l'objectif est de stabiliser le capitalisme et réduire le poids de celui-ci sur les personnes humaines et les ressources naturelles. Ces institutions qui démarchandisent partiellement[38] les marchandises fictives naissent, en partie, de la critique du capitalisme qui force celui-ci à évoluer et à s'adapter au cours du temps (Boltanski & Chiapello, 1999).

Par ailleurs, parler de marchandise fictive implique d'embrasser l'idée que nous sommes dans une économie de marché, et non pas dans une économie réelle qui ne consisterait qu'en l'échange mécanique de biens par une rencontre fictive entre l'offre et de la demande (Berthoud, 1992). En réalité, un échange marchand s'appuie sur bien d'autres institutions dont l'objectif est de le stabiliser et de lui apporter des assurances et du crédit (Coriat & Weinstein, 2005), des représentations de la qualité préalables portées à cet échange et interprétées par les acteurs (Eymard-Duvernay, 1989) et la présence d'une monnaie d'échange reconnue par toutes et tous comme telle, même si ce n'est pas le seul aspect de la monnaie.

[38] La démarchandisation des marchandises fictives ne peut être que partielle dans un environnement capitaliste, car la vente de celles-ci sur un marché est une condition sine qua non du fonctionnement du capitalisme.

En considérant que les achats publics responsables sont une institution, et que cette institution s'inscrit dans une économie marchande de production capitaliste, ceux-ci n'échappent pas à la logique des marchandises fictives.

Ces achats participent à la marchandisation du Travail. L'usage des clauses sociales, par exemple, consiste principalement à faire réaliser des heures de travail par des personnes en situation d'insertion par l'activité économique. Acheter des heures de travail à faire réaliser par des personnes en situation d'insertion par l'activité économique implique nécessairement de considérer cette forme de travail, et donc les personnes qui la réalisent, comme une marchandise échangeable dans le cadre d'un marché public.

Ils participent également à la marchandisation de la Terre, que nous qualifions d'exploitation des ressources naturelles. En passant des commandes (de biens ou de service), les collectivités locales s'inscrivent tout autant que les entreprises ou les consommateurs dans l'exploitation de ces ressources. De plus, cette exploitation est parfois poussée à son paroxysme. Par exemple, la loi AGEC (présentée dans le premier chapitre) pousse les collectivités locales à acheter des biens ou des matériaux « recyclés », et ne prend pas en compte la réutilisation du matériel déjà existant au sein des collectivités locales, ou l'usage d'échange non marchand entre deux services ou deux entités administratives.

Enfin, ils participent tout autant à la marchandisation de la Monnaie. Cette marchandisation est un peu plus difficile à mettre en évidence lorsqu'on ne comprend pas la structuration financière des achats publics. Lorsque les collectivités locales passent des marchés dont l'attribution budgétaire correspond à la partie « investissement » de leur comptabilité, ils s'appuient sur l'existence et l'utilisation d'une monnaie de crédit (Keynes, 1936) afin d'acheter des biens avec des ressources financières dont elles ne disposent pas encore. Ce mécanisme est exacerbé dans les marchés dits de « partenariats public-privés », qui consistent à cofinancer, avec l'aide d'une entreprise, l'achat d'infrastructures particulièrement couteuses (stades sportifs, piscines…). De façon plus précise, les partenariats publics-privés consistent à partager entre l'entreprise titulaire du marché et la collectivité l'apport en capital et le risque financier attenant nécessaires à la production d'une prestation couteuse[39]. En d'autres termes, les collectivités s'endettent à la fois auprès de leur banque et auprès d'une entreprise qui, généralement, s'endette également pour apporter le capital. La collectivité est donc dans

[39] La part de capital apporté par l'entreprise titulaire du marché ainsi que la durée sur laquelle s'étale le remboursement de l'entreprise par la collectivité locale sont précisées dans le contrat juridique qui définit les termes du marché public.

l'obligation de rembourser à la fois sa banque et l'entreprise titulaire du marché. Cette forme d'achat a été introduite pour permettre aux pouvoirs adjudicateur de s'endetter de façon plus importante sur le long terme, mais elle s'apparente en réalité à une forme de surendettement des collectivités locales : c'est une modalité qui permet d'emprunter plus que ce que la collectivité aurait pu obtenir seule en espérant que les gains économiques de l'infrastructure financée couvrent les remboursements importants du contrat. De plus, cela signifie que des acteurs publics s'endettent auprès d'acteurs privés lucratifs non financiers pour financer le service public.

Dès lors, le caractère « responsable » de ces achats ne réside pas dans une logique qui irait à l'encontre du capitalisme grâce à une prise en compte d'objectifs sociaux ou écologiques dans la commande publique. Il ne réside pas non dans l'idée que les achats publics responsables seraient une institution qui irait à l'encontre du capitalisme et de ses effets sur le Travail, la Terre ou la Monnaie. Pour autant, qualifier les achats publics responsables comme un instrument au service du capitalisme serait réducteur. D'une part, car ces achats peuvent permettre de réguler le marché, en introduisant des logiques différentes (approche sociale ou écologique dans l'achat) (Ansaloni & Smith, 2017). Ce faisant, nous pourrions envisager les achats publics responsables comme des outils de démarchandisation du Travail, de la Monnaie et de la Terre, malgré le fait qu'ils favorisent, à priori et dans le cadre législatif et institutionnel dans lequel ils évoluent, l'exploitation des marchandises fictives. D'autre part, car ce serait réduire ces achats à leur seule dimension institutionnelle, oblitérant ainsi toute la dimension politique et personnelle que ces achats portent en eux. En effet, ces achats sont écrits par des acteurs, les acheteurs publics. Ce faisant, le rôle de ces achats, et les objectifs qui leur sont attenants sont intrinsèquement liés aux acheteurs qui les écrivent et les mettent en œuvre. Ainsi, malgré leur caractère de reproductibilité de la marchandisation du Travail, de la Terre de la Monnaie, les achats publics responsables peuvent porter en eux de multiples objectifs, dont la teneur varie en fonction des personnes à l'origine de ces achats.

La seconde section de ce chapitre s'attache alors à proposer un cadre théorique, l'économie des conventions, qui permet selon nous de s'intéresser à ce rôle des acheteurs, tout en étant compatible avec le cadre d'analyse polanyien présenté en première section.

2. L'achat public responsable au prisme de l'économie des conventions

Les conventions désignent un ensemble de règles, de pratiques, de référentiels et d'outils qui permettent aux acteurs de se coordonner collectivement ou d'interpréter ces conventions collectives afin de justifier leurs actions individuelles. L'économie des conventions se caractérise par une analyse pragmatique des phénomènes économiques centrée autour des acteurs et de leur coordination entre eux et avec les institutions. Ce besoin de coordination provient de deux éléments. Le premier est l'existence d'une incertitude radicale relative à l'avenir, issues des relations entre les acteurs ou par rapport à la qualité des biens échangés. Face à cette incertitude, les acteurs développent des outils et s'appuient sur des institutions afin d'assurer les échanges et de ne pas avoir à redéfinir systématiquement les termes de ceux-ci à chaque transaction. Le second vient de la multiplicité des formes de la justice et de la qualité auxquelles les acteurs peuvent se référencer au moment de justifier leurs actions ou échanger.

L'adéquation entre le cadre d'analyse polanyien et l'économie des conventions ne semble à priori pas naturelle. D'une part, car les deux analyses ne portent pas sur les mêmes sujets : l'analyse polanyienne est davantage tournée vers la construction historique des institutions du capitalisme quand l'économie des conventions se concentre sur les problèmes de coordination des acteurs (Sébert, 2022). D'autre part, car la focale de ces deux analyses ne se situe pas au même niveau : l'analyse polanyienne se situe au niveau des institutions, dans une logique macroéconomique, et l'analyse conventionnaliste au niveau des acteurs, plutôt dans une logique microéconomique. Toutefois, nous trouvons dans ces analyses de nombreux points de concordances. D'abord, ces deux analyses s'inscrivent en économie institutionnaliste, et partagent donc les hypothèses et les points de références mentionnés au début de ce chapitre. Ensuite, les analyses conventionnalistes ne s'arrêtent pas qu'au niveau des acteurs. Des auteurs se sont penchés sur le rôle de l'État comme convention, et des effets de cette convention sur la coordination des acteurs (Salais, 2015 ; Salais & Storper, 1993). D'autres mettent en évidence l'existence de plusieurs niveaux de conventions : des conventions collectives qui coordonnent les comportements de l'ensemble des acteurs (qualifiées de conventions A) et des conventions interprétatives des conventions collectives propres à chaque acteur (qualifiées de conventions B) (Favereau, 2019). De même, nous trouvons dans l'économie des conventions l'idée que des représentations collectives de la qualité sont préalables à l'ensemble des échanges ayant lieu sur le marché et déterminent les conditions de réussite ou non de l'échange (Eymard-Duvernay,

1989). Enfin, nous n'avons pas pour objectif de compléter l'analyse polanyienne en lui ajoutant une théorie de l'acteur conventionnaliste. L'ambition de ce croisement théorique est davantage liée à l'idée que les deux cadres permettent, ensemble, d'expliquer des phénomènes économiques complexes qui se déroulent tant au niveau institutionnel qu'au niveau des acteurs. À ce titre, l'économie des conventions permet de comprendre comment les acteurs évoluent dans les institutions, comment ils sont influencés par celles-ci et comment ils peuvent également les influencer.

Ce faisant, l'économie des conventions porte certes sur le niveau des acteurs, mais ne met pas de côté l'environnement institutionnel et collectif qui encadre le comportement économique et social des acteurs. Par ailleurs, en mettant en évidence l'existence de règles nécessaires au fonctionnement de l'activité économique et du marché (Postel & Sobel, 2006), ce cadre se dote à la fois de la capacité d'analyser les institutions du capitalisme productif, marchand et monétaire et le rôle des acteurs dans le développement ou la résistance à celui-ci (Boltanski & Chiapello, 1999).

L'école des conventions s'étend à plusieurs domaines d'analyse (formes de justification, qualité, formes de coordination, outils permettant de mettre en forme l'incertitude…). Toutefois, ce qui nous intéresse plus particulièrement dans l'économie des conventions est : les approches des conventions de qualité, portée par F. Eymard-Duvernay ; les approches du monde du travail et de l'emploi réalisés par G. de Larquier, G. Rieucau, S. Moncharte et P. Semenowicz. Nous y ajoutons également des travaux conventionnalistes novateurs concernant l'analyse de l'action publique E. Chatel, T. Kirat et R. Salais.

2.1. Les conventions de qualité et l'achat public responsable

F. Eymard-Duvernay cherche à expliquer à l'aide des conventions de qualité les situations d'échange sur un marché autrement que par une coordination marchande mécanique basée sur une rencontre entre l'offre et la demande (Eymard-Duvernay, 1989). L'auteur met en évidence que les conventions de qualité sont des conventions préexistantes à l'échange sur un marché. Ces conventions permettent aux acteurs d'élaborer leurs interprétations personnelles relatives à la qualité des produits échangés. Lorsque les acteurs partagent la même convention de qualité, l'échange se fait sans difficulté. Dans le cas contraire, deux situations se présentent : soit l'échange n'a pas lieu, soit celui-ci s'appuie sur l'élaboration d'un « arrangement » (Boltanski & Thévenot, 2008) réalisé entre les deux acteurs échangistes. Dans le cas où l'échange n'aurai pas lieu, cette situation est qualifiée de « non-reconnaissance » (Eymard-

Duvernay, 2012). En d'autres termes, les acteurs ne portent pas la même convention de qualité de l'objet échangé et ne reconnaissent pas les critères et arguments avancés par l'autre partie. Dans le cas où les acteurs réaliseraient un arrangement, cela traduit une situation où les acteurs acceptent de s'entendre de façon située et locale pour réaliser une action, malgré des désaccords sur les représentations qu'ils portent.

Toutefois, les conventions de qualité ne se limitent pas au seul domaine du marché, régit lui-même pas une convention marchande permettant la coordination de l'échange (Thévenot, 1989). Au contraire, la notion de conventions de qualité peut s'appliquer à d'autres domaines d'analyse, comme les situations de recrutement dans le monde professionnel ou des enjeux d'évaluation (Eymard-Duvernay, 2012).

Adaptée à la question des achats publics responsables, l'approche des conventions de qualité permet de mettre en évidence les différents critères qui permettent de qualifier les achats publics responsables comme des achats de qualité. Autrement dit, cette analyse met en évidence que les critères mobilisés par les acheteurs publics varient en fonction de leurs représentations de la qualité. De plus, un même critère peut être mobilisé de deux manières différentes et n'aura pas le même effet en fonction de l'endroit où il se situe dans le marché. Par exemple, mobiliser un critère social dans les clauses d'exécution du marché (heures d'insertion obligatoires) n'aura pas le même effet qu'utiliser ce même critère dans les critères de jugement (proposition d'un nombre théorique d'heures d'insertion ou qualité des heures d'insertion réalisée).

Dans le cas où les prestataires partageraient ces mêmes critères[40], l'appel d'offre trouve preneur. Dans le cas où les prestataires ne partageraient pas ces critères, deux situations sont possibles. La première consiste en une discussion entre les prestataires et les acheteurs, parfois directement (relation directe), soit indirectement (réponse différente sur l'appel d'offre). Nous qualifions cette situation d'arrangement dans le cas où, au moment d'attribuer le marché, la commission d'appel d'offres attribue le marché à un prestataire dont la réponse à l'appel d'offre comporte des critères légèrement différents par rapport à l'offre de départ. La deuxième résulte en une situation de non-reconnaissance, et l'appel d'offre est infructueux[41].

[40] Nous considérons que les prestataires partagent les mêmes critères de qualité de l'achat public responsable lorsqu'ils acceptent de répondre aux appels d'offre d'achat public responsable avec des critères similaires à ceux proposés par les acheteurs publics tout en s'inscrivant dans la limite du montant estimé du marché.
[41] L'un des risques avancés les plus courants par les acheteurs lors de l'introduction de nouveaux critères dans les achats publics responsables est l'infructuosité (Gayot, 2019).

Ce faisant, appliquer l'approche des conventions de qualité à notre objet nous permet de comprendre que les achats publics responsables, et donc le « marché » lié à ceux-ci, sont construits à partir des critères considérés comme justes, de qualité et considérés comme responsables. Le fait que ces achats soient construits implique que 1) les achats publics responsables portent en eux une forme de démarchandisation, relative à la perception du marché portée par l'économie standard car ils ne répondent pas à une représentation du marché construite à l'aide d'acteurs qui ne communiquent pas et à une logique de concurrence pure et parfaite ; 2) le prix de l'achat n'est pas déterminé à l'aide de la concurrence mais, à l'aide d'accords, d'ententes, d'échanges, de discussions et de rapports humains.

2.2. L'apport de l'économie des conventions du travail et de l'emploi aux achats publics responsables

Les questions relatives au travail et à l'emploi peuvent sembler éloignées de celles de l'achat public responsable. Pourtant, les approches du travail et de l'emploi mettent en évidence trois éléments qui nous apparaissent essentiels dans notre analyse.

Le premier concerne la mise en évidence de conventions de qualité dans le processus de recrutement des personnes. La présence de ces conventions explique, d'une part, une certaine forme de chômage structurel, avec des personnes dont les critères ne correspondent pas aux critères de qualité portés par les recruteurs (Eymard-Duvernay, 2012). D'autre part, elles expliquent également comment les situations de non-reconnaissance peuvent entrainer l'exclusion des personnes et réguler l'accès aux marchés du travail[42] (Larquier & Rieucau, 2014).

Le deuxième concerne le rôle des recruteurs dans le processus de recrutement, et plus précisément dans l'accès aux marchés du travail. En se plaçant à l'interface entre les demandeurs d'emploi (ou offreurs de travail) et les entreprises, les recruteurs jouent un rôle d'intermédiaire des marchés du travail. Ce rôle leur permet, d'abord, de faire valoir leur conception de la qualité d'un travailleur, à l'origine du chômage d'exclusion susmentionné. Il leur permet également d'effectuer un tri des chômeurs, c'est-à-dire de réguler l'accès des demandeurs d'emploi aux marchés du travail en fonction de critères qu'ils ont choisis (Larquier,

[42] Le terme « marché du travail » est au pluriel, car c'est ainsi qu'il est présenté par les auteurs et autrices mentionnés. Dans une perspective polanyienne, l'idée même d'un marché du travail apparait comme une forme de validation de la marchandisation des personnes humaines. Ce faisant, l'usage du terme « marché du travail », au singulier ou non, n'est utilisé que lorsqu'il semble pertinent de le mentionner, car il permet de renvoyer à une forme commune et conceptuelle de l'organisation des échanges liés au recrutement et à l'emploi.

2016 ; Larquier & Monchatre, 2014 ; Larquier & Rieucau, 2014). Ce faisant, les recruteurs ont le pouvoir de valoriser certaines caractéristiques des personnes sur le marché du travail, et de faire de ces caractéristiques des normes de recrutement tacites. En ayant ce rôle de régulation des demandeurs d'emploi, les recruteurs jouent donc un rôle déterminant dans le processus de recrutement, dans l'accès aux marchés du travail et dans le choix des « élus » qui pourront candidater sur les offres d'emplois.

Enfin, le dernier point s'approche davantage de la question des achats publics responsables. P. Semenowicz met en évidence, en 2015, que les facilitateurs des clauses sociales[43] jouent un rôle de régulation du marché du travail pour les publics en insertion par l'activité économique. Grâce à leurs rapports avec les collectivités locales, les Structures de l'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) et les entreprises, les facilitateurs jouent un rôle de régulation des clauses sociales présentes dans les marchés publics. Pour rappel, introduire des clauses sociales dans un marché public permet de transformer celui-ci *de facto* en achat public responsable. Ce rôle de régulation se caractérise par trois positions que les facilitateurs peuvent adopter : laisser faire le marché du travail, organiser le marché du travail et administrer le marché du travail (Semenowicz, 2015). En laissant faire le marché du travail, les facilitateurs des clauses sociales n'influent pas directement sur les caractéristiques des personnes qui seront recrutées en insertion. Ils laissent alors faire le processus concurrentiel de ce marché, ce qui favorise le recrutement des personnes plus proches d'une situation d'emploi stable dont les critères correspondent davantage à ceux attendus par les recruteurs des entreprises (Semenowicz, 2018a, 2018b). Ils participent également à la mise en concurrence des SIAE entre elles (Bucolo et al., 2009) dans un environnement déjà difficile et sujet à la baisse et à la variabilité des subventions sur la base d'une évaluation de la performance économique de ces structures qualifiée d'impact social (Studer, 2021). En organisant le marché, les facilitateurs des clauses sociales cherchent à valoriser certains publics en insertion et certaines structures de l'insertion. En d'autres termes, ils cherchent à convaincre les collectivités locales et les entreprises que les publics et les SIAE présentés sont aptes à réaliser la prestation attendue, sans pour autant imposer ni les publics ni les SIAE. Enfin, en administrant le marché, les facilitateurs cherchent à contourner les processus concurrentiels des personnes en insertion et du choix des SIAE en choisissant à l'avance les SIAE qui seront présentées aux collectivités locales. Dans cette situation, ils cherchent à imposer aux collectivités et aux entreprises les structures avec

[43] Les facilitateurs des clauses sociales sont mentionnés dans le premier chapitre de cette thèse. Leur activité consiste à faciliter l'introduction des clauses sociales dans les marchés publics.

lesquelles ils travailleront, valorisant ainsi autant que faire se peut leurs conceptions de l'insertion par l'activité économique.

Au regard de l'approche précédente relative aux recruteurs des marchés du travail, il apparait que les facilitateurs des clauses sociales jouent un rôle d'intermédiaire de ces marchés. Il apparait également qu'ils disposent d'une capacité de régulation permettant de réduire l'aspect concurrentiel des marchés publics, délétère pour les SIAE et les publics en insertion (Bucolo et al., 2009). C'est ce point qui nous intéresse particulièrement dans notre analyse conventionnaliste de la commande publique. Ainsi, mobiliser les approches du travail et de l'emploi de l'économie des conventions nous permet de mettre l'accent sur la capacité des facilitateurs à réguler l'accès des publics en insertion au marché du travail et des SIAE aux marchés publics.

Par ailleurs, si l'on étend cette approche au rôle des acheteurs publics, en la croisant avec les travaux de M. Ansaloni et A. Smith, nous pouvons également affirmer que les acheteurs publics jouent également un rôle d'intermédiaire des marchés publics, dont ils peuvent réguler l'accès à certaines entreprises ou certains publics grâce à l'utilisation de critères spécifiques liés aux conventions de qualité qu'ils portent. Dès lors, l'achat public n'apparait plus uniquement comme une institution liée à d'autres émanant d'une succession de politiques publiques. Elle apparait également comme une forme d'action publique particulière, liée aux acheteurs qui les mettent en œuvre et aux personnes qui les accompagnent dans cette mise en œuvre.

2.3. L'analyse des achats publics responsables comme action publique à l'aide de l'économie des conventions

Il n'y a que peu de travaux en sciences économiques institutionnalistes qui s'intéressent uniquement à la question de l'action publique. En effet, les travaux actuels portent davantage sur l'analyse des politiques publiques ou de leurs effets, délaissant ainsi l'action publique qui se trouve entre les deux. L'analyse de l'action publique est alors davantage explorée par l'analyse standard (Bozio & Grenet, 2017), par les sciences de gestion (Larat & Bartoli, 2018) ou la sociologie (Lascoumes et al., 2018 ; Muller, 2000).

Toutefois, une tentative de développement d'un cadre d'analyse conventionnaliste de l'action publique a été réalisée par E. Chatel, T. Kirat et R. Salais. Ce cadre s'attache d'abord à expliquer pourquoi l'analyse institutionnaliste a autant de mal à analyser l'action publique. Il donne ensuite des pistes d'analyse de cette action à partir d'un travail de lecture de la littérature grise et de terrain avec les acteurs qui mettent en œuvre ces actions.

Pour les auteurs, la difficulté à analyser l'action publique vient de sa liaison aux politiques publiques ou à ses effets. Il est donc plus aisé d'explorer l'un ou l'autre de ses éléments, souvent mieux documentés et dont l'analyse est mieux adaptée aux cadres d'analyse existants. En effet, l'action publique se situe au croisement de la politique publique qui en est à l'origine et des effets de sa mise en œuvre et isoler cette action sans tomber dans la simplification extrême[44] est particulièrement ardu. Pour analyser une action publique, les auteurs insistent sur deux points : la nécessité de se plonger intégralement dans la littérature grise propre à cette action et de se rendre sur le terrain (Chatel et al., 2005).

Se plonger dans la littérature grise signifie qu'il faut distinguer la littérature qui relève de la politique publique (législations, compte rendu de discussions…) et celle qui relève de l'action (documents internes liés à la mise en œuvre de la politique publique, notes de service…). De plus, il est nécessaire d'avoir accès à cette documentation, ce qui n'est pas toujours le cas. Cela demande également de s'adapter au jargon juridique et administratif des différents acteurs publics qui mettent en œuvre l'action étudiée. Partager le même langage que les acteurs qui mettent en œuvre les actions comporte également des risques, notamment au moment de l'écriture où il est important de garder à l'esprit que les lecteurs ne sont pas acculturés à ce vocabulaire autochtone. Il est donc important de définir les différents termes, mais également de trouver des équivalents adaptés dans le langage courant et académique.

Aller sur le terrain est entendu de manière large. Cela n'implique pas nécessairement de mener une enquête qualitative, comme nous avons pu le faire dans le cadre de cette thèse, mais il est au moins nécessaire d'avoir accès à des documents pratiques, des bases de données ou d'autres éléments issus des personnes qui mettent en œuvre les actions. L'obtention de ces documents est parfois difficile. Quant à la question d'un terrain mené par enquête qualitative, il comporte également ses propres difficultés : accès au terrain parfois compliqué, risque d'un

[44] Nous pouvons retrouver cette simplification dans l'approche standard de l'action publique, qui considère les actions publiques comme des éléments isolés de leur cadre institutionnel et juridique. D'ailleurs, cette approche tend à considérer que les individus à l'origine des actions publiques, si elle intègre leur présence, ce qui n'est pas systématiquement le cas, ne sont mus que par des désirs égoïstes et individuels.

« embarquement » du chercheur vis-à-vis de son objet d'étude[45] (Alam et al., 2012), méthodologie de recherche et traitement des données abductif (Hallée & Garneau, 2019) qui implique une temporalité longue de recherche afin d'éviter de « plaquer » la théorie sur le terrain ou de rester trop attaché à celui-ci.

E. Chatel, T. Kirat et R. Salais font le constat qu'il n'est pas possible de contourner ces difficultés, mais que les embrasser permet de produire une analyse complexe de l'action publique. Cette analyse réalisée à l'aide de l'économie des conventions permet de mettre en évidence pourquoi et comment les actions publiques sont menées, et comment les acteurs justifient d'avoir mené les actions d'une certaine manière.

Par ailleurs, une autre difficulté vient de la capacité de réinterprétation des politiques publiques par les acteurs (Lascoumes et al., 2018), qui implique parfois une incompréhension sur comment sont mises en œuvre les actions, ou des modifications dans le vocabulaire employé. Pour répondre à cette difficulté, nous mobilisons la notion de *règle* (Bessy & Favereau, 2003 ; Postel, 2007 ; Postel & Sobel, 2006). Les règles permettent d'appréhender le rôle des acteurs dans leur environnement institutionnel. Plus précisément, elles permettent de comprendre comment l'institution agit sur les acteurs, et comment ceux-ci agissent en retour sur ces institutions. Les acteurs, au sein des institutions, exercent une capacité réflexive (Bessy & Favereau, 2003 ; Postel, 2007) capable d'identifier, d'interpréter et de justifier la façon dont ils appliquent les règles. Ces règles, formelles (législations, directives européennes…) ou informelles (principes, normes…) encadrent et déterminent les capacités d'action des acteurs tout en leur permettant de se coordonner. De plus, leur application nécessite leur réinterprétation par les acteurs (Bessy & Favereau, 2003). Ce faisant, les règles agissent sur les acteurs, mais également sur leurs représentations collectives de ce qu'il convient de faire, et de la manière dont on le fait. Mobiliser la notion de règle nous permet alors d'identifier la façon dont sont réinterprétées, dans le cadre de l'action, les politiques publiques et différentes législations qui encadrent l'action publique.

[45] L'embarquement du chercheur peut se traduire par une forme de sensibilité à son objet d'étude et à son terrain, d'une forme d'empathie vis-à-vis des personnes rencontrées ou tout simplement d'une implication personnelle importante.

2.4. Analyse de l'achat public responsable à l'aide de l'approche conventionnaliste de l'action publique et des règles

Appréhender l'achat public responsable comme une action publique, en plus d'une institution, nécessite donc d'en comprendre au moins deux éléments. Le premier est le cadre juridique, présenté dans le premier chapitre de thèse. Le second est de comprendre comment ce cadre est interprété par les acheteurs publics au moment de sa mise en œuvre.

Pour comprendre comment ce cadre est interprété, nous avons mené une enquête de terrain dont la méthodologie est présentée dans le chapitre 4 de cette thèse. Pour mener cette enquête, nous avons dû nous acculturer à la fois au langage juridique de l'achat public, mais également au langage des acteurs, qui traduit une forme de réinterprétation de ce langage au sein de leurs administrations. Ainsi, « l'objet du marché » peut devenir « la demande du service », « les critères de jugement » deviennent les « critères de notation », etc.

De même, la maitrise seule du jargon n'est pas suffisante, car la littérature grise, comme les enquêtés, renvoie régulièrement à des articles présents dans le code actuel de la commande publique, ou à des codes précédents. Par exemple, il est courant, lorsque l'on discute avec des facilitateurs des clauses sociales, qu'ils mentionnent des articles qui existaient dans les codes de la commande publique antérieurs au code actuel :

> Facilitateur 1 : « […] Et nous on préfère avoir du concret et du réel. […] Le 53, l'ex 53, on a toujours été prudent pour le mettre. […] Et vous pouvez faire l'un et l'autre, ou l'un ou l'autre. […] On faisait pas de 53 sans 38[46]. »
>
> Source : entretien avec le facilitateur 1

Ainsi, au cours de notre enquête, nous avons dû nous familiariser avec le code actuel de la commande publique, mais également les codes plus anciens qui sont aujourd'hui abrogés.

En ayant accès au terrain, nous avons également pu déterminer un ensemble de règles utilisées par les acteurs et ainsi comprendre comment ceux-ci réinterprètent le cadre juridique. D'ailleurs, l'usage d'un vocabulaire propre traduit un premier niveau de réinterprétation du code de la commande publique par les acteurs. Nous notons, par exemple, l'usage de certaines pratiques de manière récurrentes, comme le sourçage, le parangonnage (*benchmark*) et la négociation. Nous notons également que la bonne gestion des deniers publics a plusieurs

[46] Ces chiffres renvoient aux anciens articles juridiques relatifs aux clauses sociales d'insertion (38) et critères sociaux de sélection des offres (53).

interprétations, en fonction des personnes qui mobilisent cette expression. Ces règles seront présentées dans le chapitre 5 de la thèse. Nous pouvons toutefois préciser que c'est grâce à ces règles que les acheteurs se coordonnent entre eux, mais également avec les prestataires. En faisant émerger un même langage et une régularité dans les pratiques, les acteurs parviennent à trouver des terrains d'ententes permettant de faire émerger des arrangements, qui seront présentés dans les chapitres 6 et 7.

Appréhender les achats publics responsables à l'aide du cadre conventionnaliste de l'action publique et des règles permet alors de mettre en évidence que l'achat public responsable est, en plus d'être une institution à part entière, une forme d'action particulière. Cette action, pour être réussie et donner lieu à un échange, repose sur un ensemble de règles formelles et informelles, qui permettent aux acteurs de se coordonner et éviter les situations de non-réponse ou d'infructuosité. Elles permettent également aux acheteurs de se comprendre entre eux, et de formaliser au sein de leur propre collectivité, ou avec d'autres collectivités locales, une version spécifique de l'achat public responsable sur le terrain étudié.

Ainsi, analyser l'achat public responsable à l'aide de l'économie des conventions permet de mettre en avant le rôle des acheteurs publics en tant qu'intermédiaires des marchés publics. Ce rôle leur permet de réguler l'accès des acteurs économiques aux marchés publics ou de renforcer les mécanismes de concurrence instaurés par l'Union Européenne. De même, ce cadre nous permet d'envisager l'achat public responsable comme une forme d'échange entre la collectivité locale étudiée et un prestataire (à l'aide de monnaie). Par ailleurs, l'achat public responsable peut désormais être considéré théoriquement comme une action publique particulière, mise en œuvre par les acheteurs, et dont le résultat dépend des conventions de qualité portées par les acheteurs et les prestataires.

3. Analyser les effets de l'achat public responsable

Analyser les effets de l'achat public responsable pourrait, de prime abord, ressembler à une forme d'évaluation des politiques publiques. Cependant, malgré le fait que la pratique de l'évaluation des politiques publiques peut être menée de manière pertinente et en prenant en compte différents aspects de ces politiques (Gadrey & Jany-Catrice, 2016 ; Jany-Catrice, 2012 ; Perret, 2014 ; Studer, 2021) ce n'est pour autant pas le cas de ce travail de thèse. Notre objectif dans l'analyse des effets de l'achat public responsable s'inscrit dans une logique critique similaire à celle portée par le courant de l'économie politique du développement durable. Plus précisément, nous inscrivons nos travaux dans les approches de l'écodéveloppement (Sachs, 1980, 1994) et de la socioéconomie écologique (Froger & Plumecocq, 2018 ; Petit, 2018), dont nous mobilisons les aspects théoriques pour formuler une critique sur la soutenabilité de l'achat public responsable.

La construction d'une approche critique à deux pendants fondés à partir de l'écodéveloppement et la socioéconomie écologique peut sembler surprenante. Pour autant, des travaux mettent en lumière les liens qu'entretiennent ces deux approches (Figuière & Metereau, 2021) : un positionnement en économie politique institutionnaliste et une forme d'anthropocentrisme en soutenabilité forte. Plus précisément, ces deux approches se caractérisent par l'acceptation de la pluridisciplinarité des recherches et des méthodologies en sciences sociales, du caractère nécessairement systémique de l'analyse de la Nature et d'un questionnement de la place des personnes humaines dans leur environnement naturel (Buchs et al., 2021). Par ailleurs, ces approches promeuvent une approche compréhensive et réflexives[47] des phénomènes économiques ainsi qu'une articulation, dans l'analyse, entre les systèmes naturels (dans leur dimension physique) et les systèmes sociaux (*ibid*.).

En prenant en compte la dynamique des institutions et des politiques publiques, cette double approche critique apparait comme compatible avec nos approches polanyiennes et conventionnalistes. Toutefois, les concordances ne s'arrêtent pas là. D'une part, le rôle des acteurs, mis en avant dans l'économie des conventions, concorde avec une approche anthropocentriste critique. L'acteur, en tant que personne humaine, est au cœur d'une dynamique d'exploitation ou de protection de l'environnement naturel, tout en faisant intégralement partie de celui-ci, de façon individuelle et collective. D'autre part,

[47] Adopter une position compréhensive et réflexive nécessite de s'intéresser et d'analyser les phénomènes économiques après leur déroulement, ce qui permet d'éviter la construction d'une analyse sur des hypothèses, et dont parfois les résultats peuvent être tautologiques (Buchs et al., 2021).

l'écodéveloppement, et l'approche des communs (Buchs, 2023), en mettant en évidence le rôle des institutions dans la consommation ou la protection des ressources naturelles, rejoint les conclusions polanyiennes de l'exploitation de la Nature pour alimenter le capitalisme en matières premières et du rôle des institutions dans celle-ci.

Le concept critique que nous mobilisons ici est celui de soutenabilité (parfois qualifié de durabilité), notamment dans ses trois déclinaisons : l'insoutenabilité, la soutenabilité faible et la soutenabilité forte. Mobiliser ce concept permet d'élaborer une critique des actions humaines au regard de leurs effets sur l'environnement naturel et les personnes humaines. La présentation de ces différentes formes fait l'objet d'une première sous-section. Leur usage, en tant qu'outil analytique critique, est expliqué dans une seconde.

3.1. Les formes de soutenabilité

Nous déterminons trois niveaux de soutenabilité à l'aide de l'analyse de différentes approches philosophiques de l'environnement (Larrère, 1997). Le premier niveau de soutenabilité est l'insoutenabilité. Il est lié à une approche utilitariste de l'environnement, considéré comme un facteur de production. Aujourd'hui largement minoritaire, voire disparu dans les analyses économiques, le niveau de l'insoutenabilité n'en reste pas moins la première approche de l'environnement par les économistes, et nécessite d'être présenté, car il permet de servir d'étalon de mesure aux autres niveaux de soutenabilité. Le deuxième niveau correspond à la soutenabilité faible. Qualifier, cette soutenabilité de faible constitue déjà, dans le langage, une forme de critique de ce niveau. Les approches en soutenabilité faibles sont propres aux analyses standards en sciences économiques. Elles s'appuient sur l'hypothèse de l'existence d'un capital naturel fortement substituable à d'autres capitaux, notamment le capital technique (les machines et la technologie). Enfin, le dernier niveau est celui de la soutenabilité forte. Il caractérise les analyses en économie institutionnaliste fondée sur l'économie politique du développement durable (Figuière et al., 2018), l'écodéveloppement et la socioéconomie écologique.

3.1.1. L'insoutenabilité

L'insoutenabilité caractérise les approches économiques utilitaristes qui assimilent la Terre à un facteur de production que l'on peut exploiter et substituer à d'autres capitaux de façon illimitée (Bauler, 2022). Elle s'appuie sur l'approche philosophique utilitariste (Larrère,

1997) et a comme caractéristique de réduire le bienêtre humain, point névralgique des approches utilitaristes, à une mesure quantitative évaluée en monnaie.

Dans cette approche, la Nature est dépossédée de toutes caractéristiques autres que sa capacité à produire des revenus dans le temps (*ibid.*). En d'autres termes, la Nature n'est pas considérée comme un environnement qui permet aux personnes humaines de se nourrir, ou tout simplement l'environnement dans lequel on vit (Jonas, 1990). Déposséder la Nature de ses caractéristiques intrinsèques permet de justifier les dégâts causés par une action humaine à la Nature tant que les gains monétaires de cette action sont au moins égaux aux pertes subies à cause de la destruction de l'environnement (Nieddu & Vivien, 2010).

Toutefois, cette position devient difficile à défendre pour les économistes à la fin du XXème siècle à cause de la succession des crises pétrolières et de la prise en compte de l'environnement et de l'émergence du développement durable dans les rapports internationaux (Meadows et al., 1975; Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987). Les économistes font alors la distinction entre les ressources produites de façon continue par la Nature (les ressources renouvelables) et les ressources limitées (énergies fossiles, par exemple). La Nature perd alors sa fonction de facteur de production pour prendre la force d'un capital naturel (Bauler, 2022 ; Vivien, 2007). Dans l'approche utilitariste, le capital naturel est totalement substituable à d'autres capitaux comme le capital technique (machines-outils et technologie) et le Travail. En d'autres termes, l'exploitation de la Nature est sans limite tant qu'elle est au moins compensée par des gains économiques ou technologiques. Dès lors, nous qualifions cette approche d'insoutenable, car elle ne pas en compte la caractéristique principale de la Nature qui est, dans une approche anthropocentrée, d'assurer la survie des personnes humaines dans le temps (Jonas, 1990 ; Larrère, 1997).

Toutefois, l'ensemble des économistes ne considèrent pas que le capital naturel soit entièrement substituable, notamment à cause des ressources non renouvelables dont la surconsommation aura nécessairement un effet sur les générations futures et la Nature. C'est à partir de cette notion de substituabilité des capitaux, associée à celle des seuils d'irréversibilité que se construit la distinction entre la soutenabilité faible et la soutenabilité forte.

3.1.2. La soutenabilité faible

L'objectif de la soutenabilité faible en tant que concept est de maintenir ou accroitre dans le temps un niveau de capital global par tête. Ce capital global est le résultat de l'agrégation

des capitaux économiques, techniques (travail, technologie et machines-outils) et du capital naturel.

Dans cette vision de la soutenabilité, nous observons le maintien de la double hypothèse portée par l'approche utilitariste : l'existence d'un capital naturel et la possibilité de le substituer aux autres capitaux. Toutefois, la substituabilité du capital naturel est limitée par des seuils d'irréversibilité, qui traduisent les situations où l'exploitation de certaines ressources ou les dommages causés à la Nature deviennent irréversibles. En d'autres termes, les seuils d'irréversibilité désignent les situations où il n'est plus possible de substituer la destruction de la Nature par un autre capital sans entrainer de perte définitive pour les générations futures. Dans le cas de la soutenabilité faible, les seuils d'irréversibilité sont faibles dans le but d'assurer la plus grande substituabilité entre les capitaux afin d'atteindre la plus grande croissance économique possible (Nieddu & Vivien, 2010).

La soutenabilité faible correspond à l'approche standard du développement durable. Cette approche se caractérise, en plus de l'existence d'un capital naturel et de seuils d'irréversibilité faibles, par deux croyances. Le premier est une forme de croyance vis-à-vis du progrès technique qui fera reculer encore davantage les seuils d'irréversibilité (une sorte de pari sur les capacités techniques futures) (Vivien, 2007). Le deuxième est la croyance que le marché constitue toujours le meilleur mode d'allocation des ressources naturelles. En effet, le mécanisme de fixation des prix constitue, selon les économistes qui adoptent ce niveau de soutenabilité, le meilleur indicateur des limites des ressources naturelles, car la diminution de la ressource entraine l'augmentation mécanique de son prix. Cette augmentation du prix pousse alors les consommateurs à se porter vers des produits de substitution, limitant ainsi la consommation de la première ressource. L'hypothèse qui sous-tend cette croyance est le mécanisme autorégulateur et autoéquilibrateur du marché standard (Coriat & Weinstein, 2005), qualifié parfois de marché mécanique (Berthoud, 1992) tant les mécanismes du marché apparaissent comme des automatismes n'ayant aucunement besoin d'une intervention humaine.

Pour qu'il y ait toutefois un certain niveau de soutenabilité dans cette approche, les économistes standards posent deux hypothèses.

1) Les gains générés par l'exploitation de la Nature doivent être réinvestis dans le développement des autres capitaux, afin d'atteindre l'objectif de maintien ou d'accroissement du capital global par tête sur la durée. La Nature, même si elle n'est plus appréhendée comme un facteur de production, doit alors être mesurée et traduite

en un montant monétaire afin de pouvoir assurer la substituabilité des capitaux (Boidin, 2007 ; Vivien, 2013). Toutefois, évaluer monétairement la Nature revient à estimer celle-ci au travers des services qu'elle peut rendre. En d'autres termes, estimer monétairement la Nature revient à calculer monétairement ce que cela nous couterait, dans l'immédiat, de la remplacer (Carnoye, 2016 ; Froger & Plumecocq, 2018). D'autres méthodes de calcul s'appuient sur les utilités individuelles estimées à l'aide d'expériences ou de questionnaires. Nous considérons ainsi que toute évaluation monétaire de la nature renvoie à une conception utilitariste de la Nature qui, en sciences économiques, est liée à une forme d'insoutenabilité.

2) Pour atteindre ce niveau de soutenabilité faible, les activités humaines doivent poursuivre un triple objectif d'optimisation des domaines économiques, sociaux et écologiques, schématisés par des sphères. Il n'y a pas de hiérarchie entre ces objectifs, ce qui implique que le développement des sphères doit être réalisé de manière simultanée.

Ce niveau de soutenabilité ne prend pas en compte l'environnement institutionnel dans lequel se déroulent les actions humaines. En excluant de l'analyse toute influence du capitalisme, il devient effectivement possible d'envisager la poursuite des objectifs sociaux, écologiques et économiques de façon simultanée. Néanmoins, cette hypothèse nous apparait comme impossible, car le capitalisme repose sur la marchandisation du Travail et l'exploitation des ressources naturelles et de la monnaie au profit de l'accumulation de capital économique. Par ailleurs, cette approche écarte le problème de la dépendance à certaines ressources naturelles, pourtant limitées (carburants, énergies fossiles) par une croyance dans la capacité du progrès technique à trouver ou développer des biens substituables (Vivien, 2007). Toutefois, nous n'avons pas de preuve permettant d'affirmer que c'est le cas de façon systématique ni que ces développements technologiques n'auront pas des effets pervers sur l'environnement à plus ou moins long terme (Jonas, 1990 ; Larrère, 2003). Nous qualifions alors cette croyance, qui repose sur une foi inébranlable en la capacité humaine à trouver des solutions techniques ou technologiques aux problèmes écologiques, de pensée magique. Et cette forme de pensée magique, déconnectée de l'environnement capitaliste dans lequel nos actions s'exercent et ont un effet sur l'environnement, n'est pas partagée par l'analyse institutionnaliste.

3.1.3. La soutenabilité forte

La soutenabilité forte se caractérise par une faible substituabilité entre les capitaux naturel, économique et social, voire une non-substituabilité de ces capitaux pour lui préférer une complémentarité. La substituabilité des capitaux, même faible, n'est donc pas partagée au sein de toutes les approches institutionnalistes.

De même, l'idée de l'existence d'un capital naturel est discutée. F.-D. Vivien et V. Nieddu théorisent l'existence d'un patrimoine naturel qui remplace le capital naturel dans l'analyse. La distinction entre un patrimoine et un capital est que le patrimoine doit être protégé et a pour objectif d'être transmis aux générations suivantes (Nieddu & Vivien, 2010). Dans cette approche de la soutenabilité, les systèmes économiques et sociaux s'inscrivent dans ce patrimoine. Pour pouvoir le transmettre aux générations futures, il est alors nécessaire de comprendre le fonctionnement de la Nature et d'apprendre à vivre avec elle, et non d'agir pour elle (Theys & Guimont, 2019).

Mobiliser un niveau de soutenabilité forte, en tant qu'outil critique, implique d'adopter trois axiomes de travail. D'abord, les seuils d'irréversibilités sont élevés, c'est-à-dire que les actions humaines entrainent rapidement des effets négatifs permanents sur l'environnement écologique. Ensuite, formuler une critique à partir de la soutenabilité forte signifie prendre en compte l'environnement institutionnel capitaliste, et les effets délétères de celui-ci sur l'environnement (Carnoye, 2017). Enfin, le niveau de soutenabilité fort qui caractérise la socioéconomie de l'environnement et l'écodéveloppement porte intrinsèquement en lui une dimension normative (Figuière & Metereau, 2021).

Plusieurs approches de la soutenabilité forte coexistent en économie institutionnaliste (capital naturel peu substituable, capital naturel complémentaire ou patrimoine naturel). Toutefois, l'ensemble de ces approches ont en commun que l'analyse des dommages causés à la nature par les actions humaines ne peut se réduire à une évaluation quantitative ou monétaire uniquement. Adopter la soutenabilité forte comme niveau de soutenabilité nécessite alors d'accepter une approche multidimensionnelle de la nature et de l'analyse des effets de l'action humaine sur celle-ci (Brullot et al., 2017 ; Carnoye, 2016 ; Froger et al., 2016).

Nous faisons le choix, dans le cadre de cette thèse, de nous inscrire dans une approche critique fondée sur les analyses de la soutenabilité forte. Plus précisément, nous choisissons de nous intégrer à la jonction entre l'écodéveloppement et la socioéconomie de l'environnement,

tant les deux approches se rejoignent, notamment sur leur aspect critique (Figuière & Metereau, 2021).

Tableau 3.1 : synthèse des niveaux de soutenabilité

Niveau de la soutenabilité	**Insoutenabilité**	**Faible**	**Forte**
Approche théorique économique	Utilitarisme économique	Approches standards	Approches institutionnalistes critiques
Substituabilité des capitaux	Totale	Forte	Inexistante ou partielle
Seuils d'irréversibilité	Aucun	Faible	Fort
Perception de la Nature	Facteur de production	Capital naturel	Capital naturel ou patrimoine naturel
Évaluation de la Nature	Quantitative et monétaire		Multidimensionnelle

Source : auteur

Notre critique sera alors formulée de manière normative vis-à-vis des actions humaines menées et des effets de celles-ci sur l'environnement, sans pour autant prendre une position de chercheur-militant. Afin d'éviter cette situation, ou toute forme d'« embarquement du chercheur » (Alam et al., 2012), nous fondons l'ensemble de notre analyse sur des données empiriques, que nous croisons avec notre cadre théorique dans le but de prendre le plus de recul possible vis-à-vis de l'objet étudié. Par ailleurs, l'ensemble de notre protocole d'enquête et de notre méthodologie seront détaillés dans le chapitre suivant, dans une logique de transparence complète de notre travail.

3.1.4. Formuler une critique à l'aide des niveaux de soutenabilité

La formulation d'une critique à l'aide des différents niveaux de soutenabilité consiste alors à attribuer à un discours, une action ou une règle, un niveau de soutenabilité. La critique que nous formulons s'appuie sur la distinction entre la soutenabilité faible et la soutenabilité forte, notamment dans sa capacité à effectivement prendre en compte les dommages à long terme causés sur la nature par les actions humaine. En d'autres termes, lorsque nous qualifions une action comme étant d'un niveau faiblement soutenable, nous mettons en évidence deux éléments. D'abord, que l'action prend en compte des questions liées à l'environnement

écologique et social au moment de son déploiement. Ensuite, que malgré cette prise en compte, cette action ne constitue pas une rupture radicale avec le fonctionnement capitaliste, et donc avec la marchandisation du travail et l'exploitation des ressources naturelles. Ainsi, une action faiblement soutenable se traduit, au mieux, par une optimisation des critères écologiques et sociaux sous contrainte de budget. À contrario, les actions fortement soutenables représentent des actions qui vont à l'encontre de la logique capitaliste actuelle, et qui, plus que de limiter les effets négatifs des actions humaines sur la nature, cherchent à les éviter, les réparer ou les réguler.

Par ailleurs, en croisant la socioéconomie écologique, l'écodéveloppement et les approches polanyiennes, nous pouvons formuler les deux conditions à partir desquelles, selon nous, un système économique peut effectivement être fortement soutenable :

1) Pour qu'un système économique soit effectivement[48] fortement soutenable, il est nécessaire que les profits générés au sein de la sphère économique soient réinvestis dans la sphère sociale au profit du développement d'activités sociales ou écologiques. C'est-à-dire qu'il est nécessaire que la sphère économique soit assujettie aux sphères sociales et écologiques.
2) L'investissement des profits générés par la sphère économique doit répondre à 3 objectifs que nous formulons à partir de la définition de l'écodéveloppement proposé par I. Sachs (Sachs, 1994) :

- Les solutions financées par les profits générés au sein de la sphère économique doivent être socialement pertinentes et équitables, car la finalité du développement est toujours éthique et sociale.
- La prudence écologique, que nous considérons comme une forme de principe d'action, doit s'appliquer lors de chaque prise de décision économique. Cette prudence implique la prise en compte des effets de nos actions sur l'environnement et que la fin de l'externalisation de ces effets est nécessaire pour la survie de l'espèce humaine.
- Les solutions mises en œuvre doivent être culturellement acceptables sans être traditionalistes afin de ne pas imposer des modèles exogènes.

[48] Nous avons à cœur l'idée d'effectivité de la soutenabilité forte, car dans notre approche nous distinguons le niveau de la politique et de l'action. Ce faisant, il est tout à fait envisageable qu'une politique apparaisse, *à priori*, comme fortement soutenable, mais que sa traduction en action ne le soit pas.

Nous ajoutons également que pour qualifier un système économique de fortement soutenable, il est nécessaire que l'évaluation de ce système, ou de ses actions, soit réalisée de manière pluridisciplinaire et multidimensionnelle. Le risque principal de cette évaluation est que celle-ci se « rabatte » sur la dimension de la mesure, c'est-à-dire une approche uniquement quantitative de l'environnement, propre aux analyses standards et à la soutenabilité faible, dont nous avons déjà abordé les risques.

Toutefois, la mise en évidence des différents niveaux de soutenabilité ne nous semble pas suffisante pour formuler une critique de notre objet d'étude tout en s'inscrivant dans le cadre théorique particulier de la thèse. En effet, l'assemblage des trois éléments (cadre institutionnaliste polanyien, économie des conventions, soutenabilité forte) nécessite que le niveau critique soit correctement articulé et lié aux autres niveaux. C'est pourquoi nous développons un cadre particulier de l'analyse critique des effets de l'action publique, et plus précisément de l'action publique responsable.

3.2. Développement d'un outil critique de l'action publique responsable s'appuyant sur la soutenabilité forte

Pour adapter la soutenabilité forte à notre cadre d'analyse sans la « plaquer », ou la dénaturer, il est nécessaire de déterminer les différents points de convergence entre notre objet, les achats publics responsables, et ce niveau particulier de soutenabilité. Nous en identifions deux : 1) le niveau soutenabilité ne peut s'estimer qu'à partir d'une action, et l'achat public responsable est une action publique ; 2) la soutenabilité forte demande de prendre en compte l'environnement institutionnel de l'action, ce que nous avons réalisé dans la première section de ce chapitre. Toutefois, nous identifions également un point de friction important entre la caractéristique « responsable » de notre objet et son analyse à l'aide des niveaux de soutenabilité. En effet, les deux concepts discutent mal, voire apparaissent comme incompatibles (Quairel & Capron, 2013).

En sciences économiques, l'expression « responsabilité » sous-entend quasiment systématiquement la « responsabilité sociale ». Elle se distingue alors des formes historiques de la responsabilité, que sont la responsabilité morale et la responsabilité juridique, toutes deux appartenant respectivement aux disciplines philosophiques et juridiques (Ricœur, 1994).

La responsabilité sociale apparait dans les années 1930 aux États-Unis dans les cercles de pensées universitaires et constitue une forme de justification de la génération de profits des grandes entreprises durant la grande dépression (Gond & Igalens, 2020 b). Elle se traduit par une distinction, au sein des entreprises, entre les activités génératrices de profits et les activités philanthropiques. Ce concept de responsabilité est repris, puis évolue quelques années plus tard en responsabilité sociale de l'entrepreneur (Bowen, 2013), qui consiste pour celui-ci à aller au-devant de la loi dans la prise en compte du bienêtre des salariés. Elle se dote alors d'une forme de morale religieuse, et s'appuie également sur le concept d'*accountability*, c'est-à-dire de rendre des comptes et d'agir dans une logique d'obligation morale (Larat & Bartoli, 2018). Dans les années 1970, la responsabilité sociale est attaquée par les économistes standards, car elle est considérée comme dangereuse pour deux raisons : elle limite les profits versés aux actionnaires et elle empiète sur les prérogatives et les obligations de l'État (il n'est pas de la responsabilité des entreprises de prendre en charge les questions sociales) (Friedman, 1970). Elle renait quelques années plus tard en s'appuyant sur un nouveau cadre théorique, celui de la théorie des parties prenantes (Cazal, 2008; Freeman, 2010; Koleva, 2023), et se développe largement dans le champ des *business ethics* (Bonnafous-Boucher & Dahl Rendtorff, 2014). Elle prend aujourd'hui une forme duale. La première qui rassemble la RSE ou de la RSO, respectivement responsabilité sociale de l'entreprise ou responsabilité sociale des organisations, qui relève d'une approche morale de la responsabilité et du rôle des entreprises. La deuxième, qui constitue son application pratique et financière, qualifiée de PSE (Performance Sociale de l'Entreprise) ou de RSE stratégie, qui s'apparente davantage à un objectif d'optimisation financière et économique à l'aide de pratiques qualifiées de responsables (Gond & Igalens, 2020a; Koleva, 2023).

Ainsi, les questions de responsabilité se développent davantage dans les sciences de gestion, et sont plutôt orientées vers les questions organisationnelles. La responsabilité traduit alors un ensemble de bonnes pratiques dont la définition dépend des personnes qui la mettent en place (Chanteau, 2011). Elle se caractérise également par une autodétermination des entreprises des règles juridiques qui réguleront leur activité (Bodet & Lamarche, 2016). Pour autant, la responsabilité sociale des entreprises n'est pas exempte de considérations environnementales. La mobilisation de la théorie des parties prenantes comme fondation théorique pragmatique permet de prendre également en compte l'environnement écologique de l'entreprise et des organisations, malgré la complexité évidente liée à l'incapacité de la nature à s'exprimer et faire valoir son point de vue (Cazal, 2011 ; Postel & Sobel, 2011).

De façon plus pratique, l'association entre responsabilité et durabilité est déjà réalisée dans le langage courant, à tort (Koleva, 2023). Dans le cadre des achats publics responsables, par exemple, le guide institutionnel servant à faciliter l'application de la législation relative à l'achat public responsable est nommé Plan National pour des Achats Durables (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014). De même, ce flou sémantique entre durabilité et soutenabilité est présent, même dans la littérature académique (Boisvert et al., 2020). Ce faisant, il est courant d'associer dans le langage courant l'idée qu'une action responsable est une action soutenable, quel que soit le niveau de soutenabilité de cette action.

Cependant, nous considérons qu'utiliser, de façon synonymique, responsabilité et soutenabilité tend à affaiblir la critique écologique et sociale formulée dans les approches de la soutenabilité forte. Ce faisant, afin de distinguer la question de la soutenabilité et de la responsabilité d'une action publique, il est essentiel de caractériser la nature de cette responsabilité afin de conserver la puissance critique et analytique de la soutenabilité forte. Pour ce faire, nous développons la notion de Responsabilité Sociale de l'Acteur Public (RSAP), qui s'appuie sur une double approche philosophique de la responsabilité.

Encadré 3.1 : La notion de responsabilité sociale de l'acteur public

Pour développer la RSAP, nous croisons d'abord le concept de responsabilité, développé par P. Ricœur, qui caractérise la responsabilité sociale comme une forme de contrat (écrit ou non). Ce contrat, afin d'éviter toute dilution de la responsabilité (phénomène qui limite la possibilité d'attribuer la responsabilité d'une action à un acteur), doit spécifier précisément qui sont les acteurs responsables de l'action. La responsabilité sociale consiste alors, selon l'auteur, à caractériser précisément les responsables d'une action dans un environnement situé et complexe.

Nous joignons à cette analyse sémantique le principe responsabilité, développé par H. Jonas. Ce principe responsabilité est un principe d'action qui consiste à soumettre à la discussion démocratique l'ensemble des décisions relatives au développement de nouvelles technologies afin de choisir collectivement si ces technologies seront développées et employées. Le choix démocratique doit s'appuyer sur une présentation, réalisée par des « savants » (Larrère, 2003), des risques que cette technologie fait peser sur l'environnement naturel à court et long terme. Ces risques sont traduits à l'aide d'une évaluation

multidimensionnelle et pluridisciplinaire des dommages causés à la nature par les actions humaines[49].

En joignant le principe responsabilité et le concept de responsabilité, nous obtenons l'idée qu'une action publique, pour qu'elle puisse être qualifiée de responsable, doit répondre à deux critères : 1) l'accord[50] à l'origine de l'action publique, qu'il soit écrit ou non, doit désigner précisément qui sont les acteurs responsables de cette action ; 2) l'accord doit préciser les modalités d'évaluation des dommages causés par l'action à l'environnement écologique et social dans lequel se déroule l'action. La non-évaluation des dommages est considérée comme une modalité d'évaluation de ces dommages (refus d'évaluation).

Dès lors, il est possible d'envisager une responsabilité sociale de l'action publique qui n'entraine pas implicitement un niveau de soutenabilité. En effet, il est tout à fait envisageable d'imaginer une action publique qui serait responsable, car l'accord à son origine désigne les responsables de l'action, et qui n'évalue pas les dommages causés à l'environnement. Dans ce cas, l'action serait responsable, mais serait insoutenable, car nous considérons que dans le cadre du capitalisme, le refus de prise en compte de l'environnement écologique et social dans l'action se traduit nécessairement par une forme d'insoutenabilité de celle-ci.

En développant la RSAP, nous nous sommes assurés de lever le flou sémantique entre responsabilité et soutenabilité. Dès lors, afin de développer notre analyse critique en responsabilité forte, nous devons trouver un lien entre RSAP et soutenabilité. Ce lien se situe dans le fait que la RSAP, comme la soutenabilité, ne s'évalue qu'à partir d'une action. En effet, la RSAP ne peut être déterminée que dans le cadre d'une action publique qui serait qualifiée de responsable. De même, la soutenabilité peut permettre de qualifier une politique publique, mais elle ne peut s'évaluer qu'une fois cette politique traduite en action et qu'il devient possible d'en mesurer les effets.

[49] Le principe responsabilité est plus connu dans son application pratique et politique actuelle qualifiée de principe de précaution. Toutefois, nous ne souhaitons pas mobiliser cette expression, car nous considérons qu'elle traduit désormais davantage un rapport cout-bénéfice entre le développement d'une technologie et non l'idée originelle de l'auteur d'une décision démocratique s'appuyant sur une évaluation multidimensionnelle des risques pesant sur la capacité de la race humaine à vivre dans un environnement viable liée au développement d'une nouvelle technologie.

[50] Nous préférons au terme de contrat proposé par P. Ricœur le terme d'accord. En effet, utiliser le terme contrat pourrait créer un flou et rapprocher notre travail d'une analyse contractualiste ce qui, dans notre discipline, n'aurait pas la même implication théorique. De plus, nous souhaitons également éviter toute confusion avec le contrat juridique à l'origine de l'achat public responsable, même si l'accord mentionné peut prendre une forme contractuelle.

Pour déterminer les dimensions de cette mesure, nous nous appuyons sur des travaux conventionnalistes, notamment ceux proposés par F. Eymard-Duvernay qui indiquent que pour qu'une évaluation soit complète, elle doit prendre en compte quatre dimensions : la dimension de la mesure (mesure quantitative), la dimension politique (environnement dans lequel les critères d'évaluation sont déterminés), la dimension sociale (groupes sociaux à l'origine des critères) et la dimension éthique (règles qui permettent de déterminer un bon ou un mauvais critère d'évaluation) (Eymard-Duvernay, 2012). Ainsi, plutôt que de proposer nous-mêmes les bons critères d'évaluation des dommages causés à la nature, nous nous appuyons sur les critères proposés au moment de l'élaboration de l'accord à l'origine de l'action étudiée. Ces critères permettront de déterminer le niveau de soutenabilité d'une action publique à l'aide de l'analyse multidimensionnelle proposée par F. Eymard-Duvernay, qui permet de mettre en évidence les éléments priorisés au moment de l'action. Nous analysons cette priorisation des critères à l'aide du concept de hiérarchie des sphères que nous avons développé dans le cadre de cette thèse.

Encadré 3.2 : Le concept de la hiérarchie des sphères

Ce que nous qualifions de hiérarchie des sphères est un concept qui désigne la manière dont les sphères économiques, sociales et écologiques sont organisées et interagissent entre elles. En mobilisant la hiérarchie des sphères, nous lions notre cadre théorique polanyien et conventionnaliste à la critique de la soutenabilité forte en nous appuyant sur une double logique de désencastrement et du rôle des acteurs.

En reprenant la typologie des sphères écologiques, sociales et économiques, et en la croisant avec l'approche polanyienne, nous émettons l'hypothèse que la sphère économique est désencastrée (Postel & Sobel, 2010) des sphères écologiques et sociales. Cela signifie que la sphère économique est, de façon schématique, traitée et considérée de façon autonome dans le cadre du capitalisme (Alary, 2012) vis-à-vis de la sphère sociale sur laquelle elle s'appuie pour se développer (Postel et al., 2013 ; Postel & Sobel, 2010). L'approche polanyienne n'envisage l'existence que de deux sphères : la sphère économique (dans laquelle se déroulent les activités économiques et où est généré le profit) et la sphère sociale (où se déroule l'ensemble des activités humaines). La terre, constituée en partie des ressources naturelles, mais également des espaces, est comprise dans cette sphère sociale. Toutefois, nous considérons qu'il est nécessaire afin de faire apparaitre la nature de façon précise d'adjoindre la sphère écologique à l'analyse polanyienne. En effet, le fait que l'environnement écologique se fonde dans l'environnement social tend à limiter, selon nous,

une approche critique des effets du capitalisme sur la nature en particulier, en sus de ses effets sur les personnes humaines.

La caractéristique principale de l'approche standard du développement durable est que les sphères écologiques, sociales et économiques ne sont pas hiérarchisées. Ces sphères sont considérées comme étant d'un intérêt égal dans la poursuite des objectifs de politiques publiques et économiques.

Contrairement à cette approche, nous considérons qu'il n'est pas possible de traiter de façon égale ces sphères dans le cadre du capitalisme. L'autonomisation de la sphère économique se traduit alors par la marchandisation du travail situé dans la sphère sociale et l'exploitation des ressources naturelles situées dans la sphère écologique. Dès lors, les sphères sociales et écologiques sont nécessairement, dans le cadre du capitalisme, assujetties à la sphère économique.

Toutefois, introduire la notion de soutenabilité implique des modifications dans les relations entretenues par ces sphères. La soutenabilité faible consiste à considérer que ces sphères malgré l'environnement institutionnel capitaliste (qui n'est pas pris en compte dans l'analyse) peuvent être développées de façon simultanée. La soutenabilité forte, quant à elle, stipule (dans sa dimension normative) que pour qu'une action soit fortement soutenable, il est nécessaire de limiter les actions économiques pour limiter ses effets sur l'environnement et les personnes humaines. Dès lors, nous considérons que dans le cadre de la soutenabilité forte, la sphère économique doit être assujettie aux sphères sociales et écologiques.

Afin d'illustrer ce modèle critique, nous proposons de l'appliquer à notre objet d'étude de manière théorique.

3.3. Analyse critique de responsabilité et de la soutenabilité l'achat public responsable

Analyser la responsabilité et la soutenabilité de l'acteur public responsable se fait à l'aide de trois étapes. La première est de déterminer l'environnement institutionnel des achats publics responsables, ce que nous avons fait dans la première partie de ce chapitre. La seconde est de déterminer l'existence d'un accord à l'origine de l'action publique et les modalités d'évaluation des dommages causés par cette action à l'environnement social et écologique. La troisième est d'estimer, à partir de ces modalités, un niveau de soutenabilité à cette action.

3.3.1. L'accord à l'origine de l'achat public responsable

L'accord à l'origine de l'achat public responsable est un accord écrit, formulé par le contrat de droit public qui lie la collectivité et le prestataire à qui le marché est attribué. Au sein de ce contrat, nous trouvons nécessairement la mention d'un montant estimé (critère économique) et un ensemble de critères. Les acheteurs publics, ainsi que leurs élus et la collectivité locale en tant que personne morale, sont considérés comme les responsables de ces achats. Cependant, les modalités d'évaluation des dommages, si elles peuvent être légalement introduites (par l'introduction d'une logique de cout global, par exemple), ne sont pas systématiquement présentes. Cependant, cela ne signifie pas que l'achat public responsable est majoritairement insoutenable. En effet, cet achat étant réalisé par des acteurs particuliers (les acheteurs publics), nous considérons que ces acteurs peuvent introduire dans le montant estimé une partie de cette évaluation (dimension de la mesure). Nous considérons également que cette évaluation peut se trouver directement dans les critères écologiques et sociaux présents dans le marché.

Pour que l'achat public responsable soit fortement soutenable, il doit répondre aux trois critères suivants de façon simultanée, car si l'un des critères n'est pas vérifié, des freins institutionnels s'imposeront à cette forme d'achat particulière qui l'empêchera d'être fortement soutenable (règle de concurrence, optimisation des dépenses publiques…).

1) Pour que l'achat public responsable soit fortement soutenable, il doit mettre le critère économique au service des critères écologiques et sociaux.

2) Pour que l'achat public responsable soit fortement soutenable, il est nécessaire que l'acteur public souhaite activement (c'est-à-dire se positionne et agisse en faveur de) faire de cet achat une forme d'action publique fortement soutenable. En effet, l'acteur public local dispose de la capacité de réguler les prestataires locaux par l'utilisation des achats publics. Toutefois, cette régulation dépend des moyens temporels et financiers mis à la disposition des acheteurs publics et de la capacité de ceux-ci à trouver des moyens ingénieux de régulation (Ansaloni & Smith, 2017).

3) l'acteur public peut réaliser une action qui repose sur une hiérarchisation différente des sphères économiques, sociales et écologiques. Dans cette situation, l'action publique peut être considérée comme une ayant un potentiel de régulation du capitalisme, voire être considérée comme une forme de résistance au capitalisme et à la mise en marchandise du Travail et de la Terre et de la Monnaie.

3.3.2. Le niveau de soutenabilité de l'achat public responsable

De manière générale, l'achat public responsable tend à s'inscrire dans un niveau faiblement soutenable.

D'une part, le cadre institutionnel de ces achats particuliers est le même que le cadre de l'achat public classique, qui s'appuie sur l'analyse économique standard et présente des points de friction difficiles à résoudre avec le développement durable (Helfrich & Romestant, 2015).

D'autre part, les achats publics responsables, au même titre que les achats publics, doivent appliquer le principe de l'offre économiquement la plus avantageuse. Ce principe, qui consiste à pondérer le montant estimé du marché avec des critères écologiques et sociaux, traduit selon nous une forme d'optimisation des critères écologiques et sociaux sous contrainte de budget. Cette optimisation implique que le critère économique reste le critère dominant des achats publics responsables, du moins dans le code de la commande publique. Ce faisant, nous considérons que l'achat public responsable ne peut être fortement soutenable que de manière épisodique et singulière, lorsque les acteurs publics font le choix d'assujettir le critère économique aux critères sociaux et écologiques.

Conclusion

Ainsi, dans ce chapitre, nous cherchons à développer un cadre théorique de l'achat public responsable. Ce cadre devait répondre à une triple exigence liée au fait que l'achat public responsable, en tant qu'action publique, s'exerce et a des effets à différents niveaux. Le premier est le niveau institutionnel. Ce niveau permet de comprendre le cadre dans lequel cette forme d'achat est développée et comment le cadre législatif peut influencer les effets de ces achats particuliers. Le deuxième est le niveau acteur, car les achats publics responsables sont nécessairement rédigés par des personnes humaines qui réinterprètent les règles formulées au niveau institutionnel et qui introduisent des considérations individuelles dans ces contrats publics. Enfin, le troisième niveau est celui de l'analyse critique de l'achat public responsable et de ses effets, dans une perspective d'économie politique de développement durable et de soutenabilité forte.

Nous avons fait le choix d'analyser l'environnement institutionnel de l'achat public responsable à l'aide du cadre théorique polanyien. Nous souhaitions mobiliser ce cadre, car celui-ci est le plus adapté à notre objet (aspect marchand, rôle des institutions, place du critère économique). En mobilisant ce cadre, nous avons mis en évidence que l'achat public

responsable est une institution en soi, stabilisée et pérennisée par un ensemble d'institutions diverses et parfois inattendues. Une partie des institutions s'occupe de développer le cadre législatif de l'achat public (Union Européenne, État, Conseil d'État). D'autres institutions s'occupent d'appliquer ces législations et de les modifier à la marge (Système juridique, tribunaux administratifs, État et ses organes). Enfin, l'entreprise (en tant qu'institution productrice de profit et traduite par les prestataires) participe également, dans la pratique, à orienter l'achat public responsable et ses règles. Toutefois, l'achat public n'est pas seulement une institution. C'est également un cadre régulant le comportement des acteurs.

La prise en compte des acteurs est essentielle dans l'analyse d'une action publique, car il y a un nécessaire décalage entre les règles situées au niveau institutionnel et leurs applications. Intégrer ces réinterprétations dans l'analyse permet de comprendre comment les acteurs se saisissent des règles et les mettent en œuvre au niveau local, et donc appréhender les effets de cette action publique au regard des effets attendus par les acteurs. Pour ce faire, nous nous appuyons sur le cadre de l'économie des conventions. À l'aide de celui-ci, il devient possible d'identifier les raisons pour lesquelles les acheteurs publics s'investissent dans cette forme d'achat particulière. Cela permet également de comprendre comment ils justifient l'introduction de critères écologiques et sociaux dans les marchés publics, et la forme de ces critères. Ce faisant, nous pouvons formuler une critique de l'achat public responsable sans nous limiter à la seule dimension institutionnelle de celui-ci.

La critique que nous souhaitons formuler s'appuie sur les approches en soutenabilité forte présentes en économie institutionnaliste. L'objectif de cette critique n'est pas de discréditer le travail des acheteurs ou des collectivités locales dans la mise en place de l'achat public responsable, mais de comprendre si, et comment, les acheteurs publics peuvent effectivement réguler socialement et écologiquement l'activité économique locale. En nous appuyant sur l'écodéveloppement et la socioéconomie de l'environnement, nous cherchons à comprendre si l'achat public responsable représente effectivement une rupture avec les modalités d'achat précédente. Nous cherchons également à identifier si cette action publique permet de réguler le marché par le marché au niveau local, et donc constituer une forme de résistance à la marchandisation du travail et à l'exploitation des ressources naturelles.

En mobilisant notre cadre théorique multiniveau, nous avons mis en évidence que l'achat public responsable répond à une logique de soutenabilité faible. En effet, le cadre institutionnel de l'achat public responsable, que nous avons mis en évidence dans la première partie de ce chapitre, semble contraindre les acheteurs publics à réaliser une optimisation des critères écologiques et sociaux sous contrainte de budget. Néanmoins, même s'il est tentant d'arriver à la conclusion que l'achat public responsable est systématiquement faiblement soutenable, en ajoutant le niveau acteur, nous comprenons que chaque achat public responsable est à la fois dépendant de son acheteur et indépendant des autres achats publics responsables passés par la collectivité, voire par ce même acheteur. Ce faisant, pour déterminer le niveau de soutenabilité de l'achat public responsable et la capacité des acheteurs publics à réguler écologiquement et socialement l'activité économique, nous devons nous intéresser aux pratiques d'achat public responsable et aux effets de ces pratiques d'achats sur l'organisation interne et externe des collectivités locales.

Chapitre 4 : Méthodologie du travail de thèse

Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons mis en évidence que le niveau des acteurs est essentiel à l'analyse de l'action publique. Nous avons également montré par l'analyse des pratiques considérées comme responsables, et la façon dont elles sont appréhendées par les acheteurs publics que celles-ci influencent le niveau de soutenabilité de l'action. Toutefois, il n'est pas possible d'interroger ce niveau acteur sans en rencontrer les protagonistes. C'est la principale raison pour laquelle nous avons fait le choix de mener une enquête qualitative par entretien dans le cadre de cette thèse.

La seconde raison à l'enquête qualitative vient de l'absence de données quantitatives pouvant être raisonnablement comparées. Nous qualifions de données raisonnablement comparables des données quantitatives dont la méthode de production est similaire ou qui s'appuient sur des conventions comptables partagées. Comme nous l'avons précisé dans les chapitres précédents, malgré l'absence de certaines données produites par le gouvernement (Ministère de l'économie, des finances et de la relance, 2021) ou d'autres instances de production statistique internationale (OCDE, 2011, 2017), il n'y a pas de règle comptable qui permettent de catégoriser l'achat public[51]. Sans ces règles, il nous semble d'autant plus complexe de faire apparaitre quantitativement l'achat public responsable à l'aide de données chiffrées ou de statistiques. Nous aurions toutefois pu faire le choix de créer une base de données à partir de données issues des journaux officiels de publication des offres des marchés publics, ou à partir de données issues des collectivités visitées. Toutefois, c'est un choix que nous n'avons pas fait, car celui-ci ne nous semblait que peu pertinent au regard de notre objet d'étude (encadré 4.1.).

[51] Ces documents ne précisent d'ailleurs jamais comment sont produites les données. Des travaux récents encore en cours montrent que pour déterminer le niveau de l'achat public, il est nécessaire de fonctionner par une estimation du « vide », c'est-à-dire procéder par élimination dans l'estimation du PIB des différentes dépenses qui ne sont pas liées aux revenus générés par les entreprises, qui ne sont pas des subventions et qui ne correspondent pas à la consommation des ménages ou à la traite des fonctionnaires (Abdelsalam & Delatte, 2023).

Encadré 4.1 : pourquoi avoir choisi une approche qualitative de l'achat public responsable

L'analyse qualitative de l'achat public responsable nous apparait particulièrement pertinente pour trois raisons.

La première est qu'il aurait été difficile d'obtenir les données nécessaires à l'élaboration d'une base de données auprès des collectivités locales. Celles-ci sont obligées de partager leur budget complet, sans mise en évidence spécifique de la partie réservée à l'achat au sein de celui-ci. De plus, s'appuyer sur les journaux officiels ne permet pas de déterminer à qui le marché public a été attribué, et la notation attenante à cette attribution. Ainsi, un marché catégorisé comme ayant des critères écologiques ou sociaux dans les journaux n'a pas forcément été attribué au prestataire ayant obtenu les meilleurs résultats dans ces domaines. Dans certains cas, il est même possible d'envisager qu'un prestataire avec un prix très bas peut avoir obtenu le marché sans avoir répondu à ces critères.

La deuxième raison vient du fait que nous considérons que l'achat public responsable relève de pratiques individuelles et organisationnelles. Ainsi, si l'objectif est de faire apparaitre quantitativement que les collectivités locales produisent de l'achat public responsable, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une analyse poussée de bases de données reconstruites à partir de règles que nous aurions nous-mêmes décidées. En effet, rencontrer ces organisations et les acheteurs publics est suffisant pour savoir que les collectivités locales produisent cette forme d'achat particulière.

La troisième raison vient du manque de pertinence de faire apparaitre la part des achats publics responsables dans l'ensemble des achats des collectivités locales. En effet, l'analyse quantitative pourrait avoir cet intérêt, si et seulement si notre objectif était d'estimer cette part. Cependant, la production de cette estimation, outre un intérêt informatif, ne dit rien vis-à-vis de notre approche théorique. Savoir quelle part de marchés dotés de critères écologiques et/ou sociaux est produite chaque année par une collectivité locale ne traduit pas le niveau de soutenabilité de ces achats. De même, cela n'indique pas comment ces achats influencent les prestataires du territoire, et donc ne répond pas à notre interrogation sur la capacité de régulation de l'activité économique et sociale par les acheteurs publics.

Ainsi, pour ces trois raisons, nous avons jugé qu'il était davantage pertinent de mener une enquête qualitative de l'achat public responsable. Dans les années à venir, l'application de la loi climat et résilience pourrait offrir de nouvelles possibilités à l'approche quantitative.

En effet, l'un des éléments de cette législation concerne, pour toutes les collectivités locales soumises au SPAPSER, l'élaboration de règles statistiques communes relatives à l'achat public responsable.

Ce chapitre a donc pour objectif d'expliciter, de détailler et de rendre compte de l'ensemble de la méthodologie de travail qualitative mobilisée au cours de la thèse. Pour ce faire, nous commençons par une présentation de la démarche de recherche abductive qui sous-tend l'ensemble de notre travail. Cette démarche consiste à partir d'un point « surprenant » et à réaliser un mouvement pendulaire entre le travail d'enquête et l'analyse théorique de ce terrain. Ce faisant, l'approche abductive cherche à être le plus près du terrain, sans pour autant ne s'appuyer que sur celui-ci pour élaborer l'analyse. L'ajustement entre le terrain et la théorie permet alors d'affiner l'analyse de l'objet étudié et d'éviter l'application d'une théorie peu adaptée au terrain. Dans une deuxième section, nous présenterons les différents entretiens et observations réalisés ainsi que la façon dont ils ont été réalisés. Enfin, dans une dernière section, nous présenterons comment les entretiens ont été traités pour dégager une série de résultats liés à notre objet d'étude.

1. La démarche de recherche abductive

La démarche de recherche abductive consiste à partir d'un « fait surprenant » et de chercher à expliquer ce fait. Cette explication s'intéresse davantage autant aux « causes » (Catellin, 2004) qui ont entrainé ce fait, qu'à l'environnement dans lequel il s'est déroulé (Hallée & Garneau, 2019). Contrairement à l'induction, qui consiste à produire des résultats généralisables à partir de situations spécifiques, ou à la déduction qui s'appuie sur l'élaboration d'hypothèses à tester, l'abduction consiste en pratiques à réaliser un mouvement pendulaire entre le terrain et la théorie. Ce mouvement permet deux choses : 1) formaliser des hypothèses permettant d'expliquer le fait surprenant à partir d'un cadre théorique adapté au terrain ; 2) prendre du recul par rapport au terrain observé et éviter une situation d'« embarquement » (Alam et al., 2012) tout en gardant une proximité certaine avec celui-ci.

Adopter un processus de recherche abductif consiste, en premier lieu, à déterminer le fait surprenant à l'origine du questionnement. Dans notre cas, ce fait est l'adjonction de l'adjectif « responsable » à l'expression « achat public ». En effet, l'ajout de ce vocable vient, au moins sémantiquement, supposer qu'il existe des achats publics responsables, et des achats publics, si ce n'est irresponsable, aresponsables[52]. Pourtant, il existe déjà plusieurs formes de responsabilité relative à l'action publique. La première à laquelle nous pensons est la responsabilité juridique de l'acteur public, qui a beaucoup évolué, mais qui existe dans sa forme actuelle depuis l'arrêt de Cames du 21 juin 1895 et qui institue l'État de droit[53] (Bigot, 2012). La seconde est la responsabilité morale, qui consiste aujourd'hui principalement à rendre des comptes dans une logique d'*accountability* (Ricœur, 1994). La responsabilité de l'achat public ne répond à aucune de ces deux formes de responsabilité. En effet, la responsabilité juridique est associée à l'achat public, dont l'achat public responsable est une variation, et la responsabilité morale se traduit davantage par une logique d'exemplarité financière (Deschamps, 2012). Pour autant, l'expression achat public responsable a un effet performatif sur les pratiques des acteurs, et ses déclinées dans une succession de législations diverses qui viennent encadrer son fonctionnement et encourager, voire obliger, son utilisation. La découverte de ce fait surprenant nous pousse alors à déterminer ce qu'est la responsabilité dans l'achat public.

Nous avons d'abord émis l'hypothèse que la responsabilité de l'achat public tendait vers une forme similaire à la Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE) ou des Organisations (RSO). Néanmoins, ces deux déclinaisons de la responsabilité sociale n'apparaissent que peu convaincantes dans le cadre de notre objet d'étude. D'abord, parce que la RSE s'appuie davantage sur une logique d'autorégulation des acteurs économiques privés (Bodet & Lamarche, 2016). Elle prend racine dans une forme de justification à la génération de profits en période de crise économique (Gond & Igalens, 2020 b) et prend aujourd'hui une forme de financiarisation des actions écologiques et sociales des entreprises (*ibid*.) menées en fonction des représentations individuelles des dirigeants (Chanteau, 2011). Ensuite, parce que nous considérons que la RSO n'est qu'une traduction à l'ensemble des formes d'organisations de la logique de la RSE. Ce faisant, nous ne pouvions pas considérer les approches de la responsabilité pour expliquer la forme de l'achat public dans la mesure où celle-ci repose à la

[52] L'aresponsabilité est un néologisme employé dans le cadre de cette thèse qui nous permet de nous exempter de la connotation négative liée à l'irresponsabilité. Elle désigne une situation où aucune responsabilité ne peut être établie.
[53] CE 21 juin 1895 Cames relatif à la responsabilité sans faute de l'État, 1896

fois sur des pratiques personnelles des acheteurs et un cadre législatif précis et encadrant les pratiques des acteurs. Ce questionnement nous a amené à interroger la responsabilité de l'acteur public (Bartoli, 2018 ; Larat & Bartoli, 2018) au regard de ses pratiques et de sa logique d'exemplarité. Cela nous a permis de développer la responsabilité sociale de l'acteur public, développée dans le chapitre 3. C'est en nous appuyant sur ce concept particulier que nous avons élaboré le cadre théorique innovant de la thèse. Ainsi, partir d'un fait surprenant permet, dans une démarche de recherche abductive, de développer un cadre théorique particulier et adapté à l'objet, car nous ne cherchons pas à « plaquer » un cadre théorique sur la réalité afin de générer des résultats.

L'exploration du fait surprenant s'est également appuyée sur une enquête de terrain. Au cours de cette enquête, nous mettons à jour un ensemble de pratiques particulières d'achat et nous identifions ainsi ce qui, selon les personnes enquêtées, distingue un achat public traditionnel d'un achat public responsable. Nous mettons également à jour une partie des effets de ces achats sur les prestataires, ce qui permet de faire émerger la problématique générale de notre thèse présentée dans l'introduction. La méthodologie employée au cours de cette enquête de terrain fait l'objet de la deuxième section de ce chapitre.

2. L'enquête de terrain : entretiens semi-directifs et observations

Le travail d'enquête s'inscrit dans une approche qualitative des sciences économiques et consiste en des entretiens semi-directifs menés entre juin 2019 et septembre 2021. Les entretiens ont été réalisés à l'aide de plusieurs grilles adaptées aux acteurs rencontrés. En tout, 26 entretiens ont été menés auprès de 31 acteurs différents (annexe 1). À ces entretiens s'ajoutent cinq observations passives et participantes qui s'étalent sur toute la durée de la thèse.

L'analyse des entretiens a été réalisée en deux temps. Dans un premier temps, chaque entretien a été accompagné d'une prise de notes relatives aux questions et associée à des annotations relatives aux impressions, aux lieux, aux personnes rencontrées et au déroulé de l'entretien. Ces prises de notes ont été rassemblées dans un seul et même "carnet d'entretien"[54], et dont les informations constituent le premier résultat de l'enquête qualitative. Dans un second temps, les entretiens ont été analysés à l'aide du logiciel SONAL qui a permis une transcription

[54] Ce carnet n'est pas anonymisé afin de faciliter la prise de note, l'analyse et l'interprétation des résultats. Il n'est donc pas disponible.

ciblée et l'élaboration d'une deuxième série de résultats facilitant la mise en perspective des premiers résultats.

Encadré 4.2 : l'utilisation du logiciel SONAL dans le cadre de la thèse

Le logiciel SONAL est un logiciel très complet qui permet de nombreuses actions relatives aux bandes-son des entretiens. À partir de cette bande-son, il est possible d'effectuer différentes actions : transcription des entretiens, analyse textuelle à partir des transcriptions, balisage, thématisation des entretiens, analyse des temps de parole…

Dans le cadre de cette thèse, nous n'avons pas mobilisé l'ensemble des possibilités du logiciel SONAL, car certains outils n'apparaissaient pas pertinents. Les fonctions transcriptions, thématisations et analyse textuelle sont les fonctions principalement utilisées. Les thématiques utilisées lors de l'analyse des entretiens sont présentées dans l'annexe 5. L'analyse textuelle a été réalisée à partir des données obtenues lors des transcriptions, plus spécifiquement sur la thématique « définition de l'achat public responsable », « forme(s) de marché » et « pratiques qualifiées de responsables ».

2.1. Les entretiens semi-directifs

Réaliser un terrain auprès des collectivités locales, et notamment auprès des fonctionnaires territoriaux chargés de produire des achats publics, peut s'avérer difficile. D'une part, les fonctionnaires ne sont que peu formés à répondre aux sollicitations extérieures et sont contraints par un devoir de réserve, ce qui les rend frileux lorsque l'on demande des entretiens. D'autre part, les noms des personnes qui occupent ces postes techniques sont difficilement accessibles (ce sont généralement les noms des directions qui apparaissent dans les documents produits par la collectivité, s'il y en a). Pour autant, certains acheteurs ont tout de même accepté de nous répondre, notamment une fois l'enquête lancée et notre présence identifiée au sein des locaux. Une aide non négligeable a été apportée par des acteurs associatifs, en relation avec des acheteurs, qui ont joué directement les intermédiaires afin de nous permettre l'accès aux acheteurs de certaines collectivités locales.

Les entretiens ont été menés à l'aide de grilles d'entretiens semi-directifs distinctes en fonction de la nature des structures rencontrées (collectivités locales, réseaux de l'insertion par l'activité économique, acteurs associatifs…). Les questions de ces grilles sont restées très générales afin de maintenir un niveau d'anonymisation suffisant entre les personnes enquêtées (pas de description précise de pratiques, pas de mention à des marchés spécifiques, aucune

question de l'ordre de la comparaison) (annexes 2, 3 et 4). Les entretiens n'ont donc pas nécessairement suivi la grille d'entretien, très large, afin de pouvoir se concentrer sur des marchés ou pratiques spécifiques à certains acteurs lors des entretiens.

Certains entretiens ont été menés avec les mêmes acteurs à une année d'intervalle afin d'appréhender les changements ayant eu lieu dans certaines collectivités ou organisations au cours du temps. Les entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un enregistreur digital prévu à cet effet. La durée moyenne des entretiens est de 84 minutes. Deux entretiens ont été menés en visioconférence (logiciel Microsoft Teams). 4 entretiens ont été menés par téléphone. Deux entretiens n'ont pas été enregistrés à la demande des enquêtés. Un entretien n'a pas pu être enregistré totalement à cause d'un problème matériel (l'enregistreur a arrêté de fonctionner durant l'entretien).

Les premiers entretiens ont été réalisés avec des acteurs identifiés au cours de notre stage de recherche de Master 2 relatif à la responsabilité sociale des organisations publiques. Toutefois, ces acteurs étaient principalement issus de directions, et nous souhaitions varier les types d'enquêtés. Une observation passive, présentée dans la sous-section 2.2, nous a permis d'accéder une liste de noms et d'adresses mail de personnes gravitant autour des achats publics responsables. Nous avons choisi, et contacté, l'ensemble des acteurs membres de collectivités locales dans cette liste. Plus d'une soixantaine de courriels ont été envoyés à cette occasion, dont cinq ont donné lieu à des entretiens. Le reste des entretiens a été réalisé grâce à un effet « boule de neige », c'est-à-dire que nous avons été redirigés d'acteur en acteur. Au fur et à mesure de l'enquête, nous avons compris que le « monde » des achats publics responsables était, sur le territoire étudié, assez restreint. Ainsi, nous avons, au cours de notre enquête, interrogé la quasi-intégralité des acheteurs publics identifiés comme spécialistes de l'achat public responsable. De même, nous avons été redirigés à plusieurs reprises vers des facilitateurs des clauses sociales et un facilitateur des clauses naturelles. Ces acteurs ont, pour la plupart, accepté de participer aux entretiens. Le tableau 4.1 résume les types d'acteurs rencontrés au cours des entretiens.

Tableau 4.1 : types d'acteurs et nombre rencontrés au cours des entretiens

Type d'acteur rencontrés	Nombre
Facilitateurs des clauses sociales	6
Facilitateurs des clauses naturelles	1
Responsables/direction	8
Acheteurs	9
Élus	1
Chargés de mission politique de la ville	2
Tête de réseaux	3
Chargé de mission économie sociale et solidaire	1

Source : auteur

Le fait de s'appuyer sur l'effet boule de neige pour obtenir des entretiens comporte toutefois plusieurs limites. La première est que les acteurs se connaissent entre eux, connaissent leurs pratiques et partagent, en amont de l'entretien, les informations qu'ils ont pu nous transmettre. La seconde est que le terrain enquêté a été plus restreint que l'ambition initiale (territoire des Hauts-de-France). La plupart des entretiens ont été réalisés avec des acteurs situés au sein du territoire de grandes collectivités ou EPCI, malgré nos tentatives d'étendre la zone territoriale enquêtée à des collectivités locales de tailles plus modestes. Toutefois, la plupart des acteurs rencontrés exercent également leurs activités au sein d'autres territoires, notamment les acteurs associatifs. De même, certains acheteurs travaillant pour de grandes collectivités ou des EPCI travaillent régulièrement avec des collectivités de taille plus réduite afin de leur transmettre leur pratique et/ou de les accompagner dans la mise en place d'achats publics responsables. Par ailleurs, sur la durée de l'enquête, plusieurs acteurs rencontrés dans diverses collectivités locales ont changé de mission ou ont rejoint un même EPCI. Ce faisant, nous avons réalisé, de façon non intentionnelle, une quasi-monographie de cet EPCI et de la façon dont les acteurs s'y organisent. Le travail d'anonymisation a donc été particulièrement poussé, les acteurs du territoire ayant connaissance des marchés passés, des pratiques de chacun, voire parfois de leurs méthodologies de travail. Nous avons ainsi dissocié les pratiques des acteurs et les acteurs de leur statut et de leurs collectivités (les titres de postes étant propres à chaque organisation). Ainsi, nous qualifions d'acheteurs tous les acteurs qui participent à la réalisation

des achats publics (responsables). Nous qualifions également de « responsables » tous les acteurs situés dans les directions intermédiaires et de « directeurs » tous les acteurs qui ont la charge d'un pôle ou d'une direction principale. Cette simplification est due au fait que les organisations territoriales sont très particulières, et donc reconnaissables. En effet, l'organisation des collectivités territoriales est une organisation verticale. De haut en bas, nous pourrions la simplifier comme suit : élus principaux (maire, président d'EPCI, de Région, de Département…), élus affectés à une activité particulière par les élus principaux, direction générale des services, chefs de pôle ou de direction (direction principale), chefs de service (direction intermédiaire) et techniciens. Toutefois, certaines collectivités présentent des subtilités organisationnelles dues à l'histoire de leur organisation et de leurs services, avec des encastrements de services dans des pôles, ou des pôles situés au sein de services. Ainsi, il n'est pas rare de distinguer un service achat, situé dans un pôle commande publique, et pour autant avoir des acheteurs situés dans le pôle juridique de la collectivité.

Les entretiens ont été également l'opportunité d'être identifié sur la question de l'achat public responsable auprès des acteurs, et d'être invité à ce titre à des observations passives ou participantes.

2.2. Les observations

Ces observations, d'une demi-journée chacune, portent sur différents aspects de l'achat public responsable. Le tableau 1 présente ces différentes journées, ainsi que leur objectif relatif à l'achat public responsable.

Tableau 4.2 : synthèse des différentes observations et observations participantes réalisées dans le cadre de l'enquête de terrain

Observation	Année	Objectif	Organisateur
Observation passive	2019	Présentation des acteurs de l'économie sociale et solidaire sur le territoire et mise en relation de ces acteurs avec les collectivités locales	EPCI et tête de réseau de l'économie sociale et solidaire
Observation participante 1	2021	Présentation de l'évaluation d'un marché d'insertion mené par l'organisateur de la journée	Grande collectivité
Observation participante 2	2022	Préparation de futures réunions relatives à l'achat public responsable dans quatre domaines : les clauses sociales, les clauses environnementales, l'achat de textile et l'achat de mobilier et de matériaux de construction issus du réemploi	EPCI
Observation participante 3	2023	Mise en relation d'acheteurs publics et d'acteurs issus de la filière du réemploi (matériaux de construction et mobilier)	EPCI
Observation participante 4	2023	Mise en relation d'acheteurs publics et d'acteurs issus de l'insertion par l'activité économique pour faciliter la mise en place de clauses sociales	EPCI

Source : auteur

L'observation passive 1 a permis de mettre en évidence le rôle de différents acteurs présents sur le territoire dans le déploiement de l'achat public responsable. L'aspect passif de cette observation réside dans le fait d'avoir assisté à la journée et aux présentations sans y avoir participé oralement ou poser de question. Une liste des personnes présentes lors de cette journée a permis d'amorcer l'enquête de terrain en mettant en évidence les acteurs publics qui s'engagent dans l'achat public et en donnant leurs coordonnées.

L'observation participante 1 nous a permis de comprendre les enjeux liés à l'évaluation de l'achat public responsable. En effet, cette présentation de l'évaluation du marché d'insertion poursuivait trois objectifs : la coordination avec des acteurs de l'insertion par l'activité économique sur le territoire, démontrer l'intérêt du marché pour motiver son renouvèlement et fournir des données quantitatives exploitables pour les élus et les différents services de la Grande collectivité à l'origine du marché. Au départ comme une observation passive, nous avons été mis à contribution, notamment lorsqu'il s'agissait de « donner un avis »[55] sur les

[55] Nous avons refusé à plusieurs reprises de donner un avis sur les pratiques et données présentées, prétextant une position de recherche « neutre » vis-à-vis du terrain. Toutefois, nous avons émis des avis, à la demande des

chiffres présentés et les pratiques des différents services. Cette position, perturbante, a néanmoins permis de renforcer le lien entretenu avec différents acteurs sur le terrain, notamment un facilitateur des clauses sociales que nous avons pu rencontrer à de nombreuses reprises.

Les observations participantes 2, 3 et 4 étaient motivées par des changements législatifs relatifs aux achats publics responsables, et avaient pour objectif de former les acheteurs publics à ces nouveaux critères tout en les faisant rencontrer des acteurs du territoire pouvant répondre à leurs besoins. Ces réunions étaient constituées d'ateliers permettant une forme de production collaborative liée à l'objet de la réunion. Pour l'observation 2, il s'agissait de réaliser et présenter à l'auditoire une affiche constituée de différents mots clés relatifs au domaine d'achat public responsable auquel le groupe était affecté. Pour l'observation 3, des ateliers étaient organisés autour de l'achat de certains types de meubles, avec un questionnaire à choix multiples législatifs. L'observation 4 était organisée de manière similaire à l'observation 3, toutefois les résultats étaient présentés à l'ensemble de l'assistance, plutôt qu'au groupe de travail.

L'observation participante 1 a été enregistrée, toutefois la bande audio est inexploitable en raison d'un grand nombre de bruits parasites et d'une quantité trop importante d'interlocuteurs dans la salle dont les voix se superposent.

3. Traitement des entretiens

Les entretiens, analysés avec une grille d'entretien adaptée et modifiée au fur et à mesure à l'aide de l'apport des conventions de qualité (présentées dans le chapitre 3), permettent de mettre en évidence une série d'éléments, considérés comme des résultats, que nous explorerons dans la suite de notre travail de thèse. Ces éléments sont tirés des entretiens grâce à l'usage de Zotero (analyse de discours) et du croisement des bandes-son et de la prise de note. Ainsi, si chaque entretien contient des résultats en soi, nous avons fait le choix d'approcher ces entretiens de façon systémique, et de considérer que leur intérêt principal résidait dans leur comparaison. L'objectif n'est pas ici de faire apparaitre les « bonnes » pratiques, ou celles qui fonctionnent le mieux sur le territoire, mais d'identifier les récurrences et les éléments uniques qui différencient à la fois les acheteurs, les pratiques et les collectivités locales. Ce faisant, nous mettons en évidence différentes conventions de qualité qui caractérisent l'achat public responsable. En

personnes présentes et pour ne pas systématiquement refuser les demandes des personnes enquêtées, concernant l'aspect écologique de certaines pratiques indirectement liées aux achats de la collectivité.

fonction de ces conventions, les critères considérés comme responsables vont évoluer, et la façon dont ils sont introduits et/ou mobilisés par les acheteurs au moment de la rédaction de l'achat varie.

Le traitement des entretiens et des matériaux récupérés sur le terrain (littérature interne, littérature grise…) s'est avant tout appuyé sur l'analyse conventionnaliste. Pour autant, la partie polanyienne de notre cadre d'analyse nous a permis de conserver une certaine distance avec notre terrain, notamment lors de la mise en évidence de mécanismes de marchandisation du travail en insertion (chapitre 9). De même, la critique portée par les analyses de la soutenabilité forte a contribué, lors des entretiens, à porter davantage notre intérêt sur les critères écologiques, malgré l'absence relative de ceux-ci, en dehors de ceux imposés par le cadre législatif.

Dès lors, plutôt que de porter sur un travail définitionnel, ce qui était l'objectif de départ des entretiens, nous avons concentré nos questions et notre traitement sur l'identification des pratiques considérées comme responsables par les acheteurs. Ces pratiques concernent à la fois les achats en eux-mêmes (critères considérés comme responsables) et les relations que les acheteurs et les collectivités entretiennent avec leurs partenaires sur le territoire. Nous avons également pu identifier des catégories d'actions mises en œuvre de façon systématique, ce qui traduit une forme d'institutionnalisation de notre objet au fur et à mesure de la thèse. Ainsi, si les achats publics responsables n'arrivent pas à trouver une définition stable dans les textes de loi ou la littérature académique, les pratiques qui les caractérisent tendent, à priori, à s'homogénéiser. De plus, en cherchant ainsi à mettre en évidence les pratiques d'achat considérées comme responsables, l'analyse des entretiens ont également permis de mettre en évidence que les pratiques mises en œuvre par les acheteurs dépendent et influencent l'environnement institutionnel. Ce faisant, l'introduction de l'achat public responsable a une incidence sur l'organisation de la collectivité locale, et cette organisation influence comment les acheteurs peuvent mettre en œuvre leurs achats publics responsables. De plus, les acheteurs cherchent eux-mêmes à modifier leur environnement afin de faciliter leurs missions et de convaincre les directions, élus et partenaires de la pertinence des critères d'achat qu'ils considèrent comme responsables.

Conclusion

S'inscrire dans une démarche abductive nécessite ainsi d'effectuer des va-et-vient entre le cadre théorique et le terrain, afin d'enrichir ceux-ci de leurs apports mutuels. L'approche théorique de l'action publique portée par E. Chatel, T. Kirat, R. Salais nous a ainsi permis de comprendre l'importance de la maitrise du langage des acteurs en amont de notre terrain. L'analyse conventionnaliste, notamment celle des conventions de qualité, sous-tend l'ensemble des grilles d'entretiens, dont le but principal était de déterminer si de telles conventions existaient dans l'achat public responsable, et la façon dont elles s'organisaient. Enfin, l'analyse polanyienne des marchandises fictives et la critique formulée par les approches de la soutenabilité forte permettent de formuler des résultats relatifs à la façon dont sont appréhendés le Travail et la Nature par les acheteurs publics.

Le terrain, quant à lui, a apporté d'importants éléments au cadre théorique. C'est notamment au regard de la complexité de ce terrain que nous avons fait le choix de construire un cadre théorique multiniveau en mesure de comprendre les complexités institutionnelles, mais également celles vécues directement par les acheteurs, tout en gardant une approche critique. De même, c'est grâce à l'analyse des entretiens exploratoires que nous avons pu ajuster l'approche conventionnaliste, afin de s'adapter au mieux à la façon dont les acteurs mettent en œuvre les achats publics responsables.

Conclusion de la partie 2

Dans cette partie, nous avons présenté le cadre théorique de la thèse ainsi que notre méthodologie d'enquête.

Ce cadre développé pour répondre à une exigence d'analyse multiniveau s'appuie sur les liens qui unissent l'approche polanyienne des institutions, des marchandises fictives et du désencastrement, l'approche conventionnaliste de l'action publique et des conventions de qualité et la critique portée par les approches de la soutenabilité forte. En mobilisant ces différentes approches et en les liant entre elles, nous obtenons un cadre complexe qui permet d'appréhender à la fois les niveaux « institutions » et « acteurs » tout en y adjoignant une dimension critique. Appliqué à notre objet d'étude, ce cadre permet d'identifier en premier lieu les contraintes juridiques et administratives qui pèsent sur les acheteurs publics. Il permet également de comprendre comment, et quoi, les achats publics responsables peuvent, ou non, participer à la marchandisation ou à la démarchandisation partielle du Travail, de la Terre et de la Monnaie. Ensuite, il nous permet d'appréhender le rôle prédominant des acheteurs publics dans le déploiement des achats publics responsables sur le territoire. Enfin, s'il ne nous permet pas d'élaborer une critique relative au niveau de soutenabilité des achats publics responsables de manière générale, nous pouvons désormais en déterminer les contours. En effet, dans le cadre politique, économique et institutionnel actuel, l'achat public responsable ne pourrait être qu'au mieux faiblement soutenable. Cependant, le rôle prédominant des acheteurs publics dans la forme de ces achats, ainsi que leur potentielle capacité de régulation écologique et sociale des prestataires, permet d'envisager des achats publics responsables fortement soutenables, au cas par cas.

Pour pouvoir observer ces achats et le rôle des acheteurs, nous avons réalisé une enquête de terrain dont la méthodologie est présentée dans le chapitre 4. L'analyse de ces entretiens nous a permis de mettre en évidence différents axes de résultats. Ces axes seront présentés et étudiés dans la partie 3 (pratiques d'achat considérées comme responsables) et la partie 4 (modifications organisationnelles induites par l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales).

Partie 3 : critères considérés comme responsables et formes d'acheteurs publics

Introduction de la partie 3

Dans la partie précédente, nous avons développé un cadre théorique permettant d'analyser les achats publics responsables. Plus précisément, nous avons développé un cadre théorique, et un outil d'analyse, alliant approche polanyienne de la marchandisation du Travail, de la Nature et de la Monnaie, approches conventionnalistes (notamment celle des conventions de qualité et les investissements de forme) et analyse critique institutionnaliste du niveau de soutenabilité de l'action publique.

Dans la présente partie, nous nous appuyons sur la deuxième partie de ce cadre (les conventions de qualité) afin d'analyser ce que les collectivités locales rencontrées au cours de l'enquête appellent l'achat public responsable. L'ensemble de cette partie consiste en une présentation, une analyse et une schématisation des premiers résultats obtenus pendant l'enquête de terrain réalisée au cours de cette thèse. L'objectif de cette partie est donc de présenter à la fois les modifications des marchés publics liées à l'introduction de critères considérés comme responsables, quels critères sont considérés comme responsables et quels acteurs écrivent ou passent les achats publics responsables.

Pour ce faire, nous présenterons dans le chapitre 5 l'ensemble des critères considérés comme responsables observés sur le terrain. Ces critères sont classés par catégories et la caractéristique permettant de les qualifier de responsables sera analysée. Dans le chapitre 6, nous introduisons une distinction structurante dans notre travail de thèse entre les acheteurs-économistes, spécialisés dans l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics, et les acheteurs-juristes, garants de la solidité juridique de l'achat public. Cette distinction est également rendue visible, dans notre analyse, par l'identification de deux conventions de qualité de l'achat public responsable : la convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable et la convention de qualité l'achat public économiquement et juridiquement responsable. Ces deux conventions de qualité traduisent la représentation que les acheteurs ont de l'achat public responsable, et leur propension à introduire, ou non, des critères considérés comme responsables dans les achats publics.

Chapitre 5 : les critères et formes d'achat public considérées comme responsables

Introduction

Au cours de ce chapitre, nous présenterons la première catégorie de résultats tirés du terrain. Cette catégorie traite des formes d'achat public et des critères d'achats considérés comme responsables. Ces critères peuvent se situer dans les critères techniques, les clauses d'exécutions et les critères de jugement des marchés publics.

Les formes de marchés considérées comme responsables correspondent à des formes juridiques mentionnées au cours des entretiens comme étant les formes privilégiées au moment où les acheteurs doivent mettre en place des achats publics responsables. Les critères d'achat considérés comme responsables sont des critères mentionnés au cours des entretiens. Pour chaque critère, nous la raison laquelle il est introduit dans le marché public et l'aspect responsable associé selon les acteurs.

Ainsi, l'objectif de ce chapitre est de répondre partiellement à notre problématique de thèse en présentant les critères d'achats et les formes juridiques à disposition des acheteurs publics lorsqu'ils souhaitent mettre en œuvre l'achat public responsable. La diversité des critères d'achat considérés comme responsables montre comment les acheteurs publics s'approprient et réinterprètent la notion d'achat public responsable et comment ils la mettent en pratique au sein de leurs organisations.

Dans une première section, nous présenterons l'ensemble des critères considérés comme responsables, que nous avons classé en quatre catégories : les critères de qualité, les critères sanitaires, les critères de développement durable évaluables et les critères qualifiés de « bon sens » par les personnes enquêtées. Dans une seconde section, nous présentons les différentes formes d'achat public considérées comme responsables que nous classons en deux catégories : les formes de marché en cohérence avec d'autres politiques publiques de la collectivité et les formes de marché permettant de réduire les contraintes législatives sur l'achat.

1. Les critères d'achats considérés comme responsables

Les critères qualifiés de responsables par les personnes rencontrées sont multiples et concernent différents aspects de l'achat public. Certains de ces critères sont ceux mentionnés dans les textes de loi et les documents institutionnels. On retrouve notamment l'introduction de critères sociaux au travers des clauses sociales, mentionnées directement à la fois dans la littérature grise et dans les entretiens. Est également indiqué l'usage de clauses environnementales dans le but de réduire l'empreinte écologique de la collectivité, souvent ramenée à l'empreinte carbone.

De façon surprenante, les critères liés aux dernières modifications législatives relatives sont rarement mentionnés. Par exemple, les critères liés à la loi EGALIM, à la loi climat et résilience ou à la loi AGEC, ne sont pas abordés au cours des entretiens avec les acheteurs. D'autres types de critères issus directement de la législation (notamment un ensemble de critères liés au nettoyage et au recyclage des déchets dans les marchés de travaux) ne sont pas considérés comme responsables. Nous émettons alors l'hypothèse que l'aspect obligatoire de ces critères vient les déposséder de leur aspect responsable. Percevoir la responsabilité comme la mise en œuvre d'action allant au-devant de la législation fait alors correspondre la « responsabilité » des achats publics responsables avec la perception actuelle de la responsabilité sociale de l'entreprise (Chanteau, 2011; Gond & Igalens, 2020b), du moins pour les acheteurs. Pour autant, ces récentes législations sont de plus en plus appréhendées comme des critères responsables dans les marchés publics, notamment car l'extension du cadre légal et des obligations écologiques et sociales dans l'achat public s'accentue. Ce faisant, nous notons une évolution dans l'institutionnalisation de notre objet et de l'aspect responsable de ces achats publics responsables. Plutôt que de disparaitre pour laisser place à une forme d'achat public dotée d'obligations sociales et écologiques, l'achat public responsable se maintient comme une forme d'achat public à part entière, avec ses propres critères, que nous présentons au cours de cette section.

Encadré 5.1 : utilisation des labels dans les marchés publics

Dans cette section, nous présentons l'ensemble des critères étant considérés comme responsables. Néanmoins, afin de saisir correctement la portée de ces différents critères, ainsi que leur nature, nous souhaitons au préalable expliquer le fonctionnement de deux éléments : l'appui sur des labels dans les marchés publics et les exceptions législatives relatives à ces labels.

Abordée dans le chapitre 1 de cette thèse, l'utilisation de labels dans le cadre des marchés publics est soumise à une règlementation stricte. En effet, restreindre l'achat à des produits labellisés constitue une potentielle distorsion de concurrence, car les labels sont généralement payants et issus d'acteurs privés (commerciaux ou non). Néanmoins, mentionner un label n'est pas interdit. Ce faisant, les acheteurs peuvent mentionner un ou plusieurs labels relatifs aux prestations achetées, mais ne peuvent pas limiter cet achat aux seuls prestataires ou prestations dotés de ce label. En pratique, cela se traduit par l'expression « ou équivalent » indiquée à la suite de la mention du ou des labels concernés. L'équivalence doit être prouvée par les prestataires.

L'article 24 de la loi EGALIM autorise quelques exceptions dans le cadre de la restauration collective[56]. Depuis le 1er janvier 2022, les restaurants collectifs publics (cantines scolaires, cantines administratives) doivent intégrer au moins 50% de produits répondant aux critères suivants : produits acquis en prenant en compte dans son cout les externalités environnementales liées à sa production et son cycle de vie ; des produits issus de l'agriculture biologique ; produits dont le processus de production favorise la qualité des produits ou la préservation de l'environnement[57]; produits issus de la pêche durable ; produits détenteurs d'un symbole graphique indiquant un produit de qualité produit ou transformé dans les régions ultrapériphériques européennes ; produits dont les modes de production sont particulièrement respectueux de l'environnement (exploitation à haute valeur environnementale) ; produits issus du commerce équitable. 20% de ces produits, au moins, doivent être des produits issus de l'agriculture biologique. Ainsi, il est possible

[56] 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 (1), 2018

[57] Les produits concernés sont les produits signifiés par : label rouge ; appellation d'origine ; indication géographique ; respect de la tradition ; mentions valorisante (« montage », qualitatif « fermier », « produit de la ferme » ou « produit à la ferme », « produit de montage », « produits pays » et « issus d'une exploitation de haute valeur environnementale »).

d'inclure des labels dans les critères techniques du marché dans les marchés de denrées ou les délégations de service public relatives à la restauration collective.

L'article 8 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1),[58] autrement qualifiée de loi transition énergétique, impose une exemplarité énergétique et environnementale dans toutes les nouvelles constructions publiques. Ainsi, il est aujourd'hui possible de demander, dans les marchés de travaux relatifs à la construction de nouveaux bâtiments, des labellisations énergétiques ou environnementales afin de répondre à cette exigence législative. L'introduction de label est donc également possible dans ces marchés particuliers.

Ainsi, l'usage des labels est limité, sauf dans les cas exceptionnels où la législation l'autorise clairement.

L'introduction de critères qualifiés de responsables est certainement la pratique responsable la plus compréhensible dans l'ensemble des pratiques présentées comme responsables lors de l'enquête. Ces critères peuvent être introduits dans les critères techniques, les clauses d'exécution ou les critères de jugement. Les effets des critères considérés comme responsables sur le marché et sur les prestataires varient en fonction de l'endroit où ils sont introduits dans le marché. Lorsqu'ils sont introduits dans les critères techniques (caractéristiques techniques de la prestation) ou dans les clauses d'exécution (règles selon lesquelles le marché doit se dérouler), ces critères sont contraignants pour les prestataires, car ils sont dans l'obligation de les respecter. Lorsqu'ils sont introduits dans les critères de jugement, ces critères obligent les prestataires à effectuer une déclaration lors de leur réponse à l'appel d'offre. En fonction de cette réponse, uniquement déclarative, les offres sont notées lors des commissions d'appel d'offre. Une note est associée à chaque réponse. Cette note est pondérée par rapport aux autres notes, qui peuvent être liées au prix, aux délais de prestation ou toute autre demande de la collectivité. Les entreprises les mieux notées globalement obtiennent le marché. C'est ce processus qui permet d'attribuer le marché à l'offre économiquement la plus avantageuse, évoquée dans le chapitre 1.

[58] LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 2015

Encadré 5.2. : les risques liés à l'introduction d'un critère d'achat considéré comme responsable

Avant de présenter les différents critères mis à jour au cours de l'enquête, il nous semble important de présenter les risques liés à l'introduction de ces critères par la collectivité. Mettre en évidence ces risques permet aux lecteurs de comprendre à la fois les efforts que réalisent les collectivités lorsqu'elles mobilisent ces critères, mais également le poids que les acheteurs portent lors de l'introduction de ces critères dans leurs marchés. Ces risques, de natures juridiques ou administratives, sont liés principalement à l'infructuosité du marché ou à la contestation de l'attribution de ce marché par un prestataire écarté.

L'infructuosité d'un marché public est un risque administratif et signifie que les prestataires n'ont pas répondu à l'appel d'offre, ou pas correctement. Lorsque les prestataires ne répondent pas correctement, il s'agit principalement de situation où l'offre qu'ils proposent est considérée comme « anormalement basse », c'est-à-dire que le prix proposé est trop faible par rapport au montant estimé du marché. Cette situation n'est pas directement liée à l'introduction de critères qualifiés de responsables. Lorsqu'ils ne répondent pas du tout, cela peut être dû à un critère que les prestataires ne pourraient pas honorer, ou ne peuvent pas honorer au prix proposé. Dans ce cas, le marché est infructueux et la collectivité doit relancer un appel d'offre complet. Cette relance d'appel d'offre entraine trois conséquences. La première est une augmentation du temps passé à rédiger ce marché par la collectivité. La deuxième est une augmentation du cout du marché, à la fois à cause du temps passé par la collectivité à refaire le marché, mais également parce que la collectivité doit réévaluer le prix du marché ou ses critères, ce qui peut demander d'avoir recours à un cabinet de consultants. La dernière est certainement le risque le plus important pour la collectivité : un marché infructueux peut entrainer une rupture dans la continuité du service public, qui est une obligation légale. En effet, les marchés publics sont utilisés par les collectivités locales pour réaliser leurs activités liées au service public. Lorsqu'ils sont infructueux, la continuité de ces activités est menacée. Ainsi, l'infructuosité du marché n'est pas qu'un problème en termes de temps ou de cout. Elle entraine également un risque majeur de rupture de la continuité du service public pour la collectivité, ce qui explique qu'elle doit être absolument évitée.

La contestation de l'attribution d'un marché par un prestataire écarté est un risque juridique et entraine des dépenses administratives et juridiques pour la collectivité, même si le marché n'est pas « cassé » par le tribunal administratif après sa révision. La contestation peut émaner de n'importe quel prestataire écarté, et dans ce cas l'ensemble des critères du marché sont analysés. Certains critères qualifiés de responsables qui ne figurent pas dans les textes de loi peuvent alors être considérés comme trop éloignés de l'objet du marché et entrainer une décision de justice en faveur du contestataire. Dans ce cas, la collectivité doit payer une compensation aux prestataires injustement écartés, ainsi que refaire le marché, ce qui entraine un risque de rupture dans la continuité du service public. Par ailleurs, les acheteurs, lorsqu'ils réalisent un marché, engagent la responsabilité des élus de la collectivité. C'est pourquoi le « portage politique », c'est-à-dire la volonté des élus à mettre en place des critères qualifiés de responsables dans les marchés publics de la collectivité, est un élément déterminant pour les acheteurs. Lorsque les élus indiquent être prêts à supporter le risque juridique lié à l'introduction de nouveaux critères qualifiés de responsables, ainsi que les surcouts éventuels liés à l'introduction de ces critères, les acheteurs sont plus prompts à les introduire dans les marchés publics.

Ainsi, chaque critère choisi par les acheteurs est réfléchi et pesé. Parfois, il s'agit d'un rapport avantages-risques lié à l'usage de ce critère, notamment lorsque les acheteurs sont issus de formations juridiques. Néanmoins, la plupart du temps, les acheteurs rencontrés cherchent à introduire ces critères malgré les risques juridiques et administratifs. Dans ce cas, ils composent avec les règles de droit, cherchent des failles, des impensés ou des décisions juridiques en leur faveur. Certaines collectivités sont d'ailleurs dotées de services spécialisés dans l'évaluation du « risque juridique » de leurs actions, ce qui consiste principalement à identifier le taux de risque juridique et le potentiel cout associé à celui-ci en amont de la mise en œuvre d'une action publique.

Lorsque les critères qualifiés de responsables sont situés dans les clauses d'exécution ou dans les critères techniques, ils ont un effet de régulation de la prestation, et du prestataire beaucoup plus important. D'une part, car le suivi de ces critères est une obligation légale pour les collectivités, qui doivent y mettre les moyens humains nécessaires. D'autre part, car les prestataires sont contraints de les appliquer strictement, au risque d'être sanctionnés financièrement par la collectivité. Néanmoins, lorsque les critères qualifiés de responsables se

situent dans les critères de jugement du marché, ils ont un effet de régulation faible sur les prestataires et leur prestation. D'abord, car ces critères n'engagent qu'une réponse déclarative, difficilement vérifiable au cours du marché, car la collectivité ne dispose pas de suffisamment d'acheteurs pour vérifier le respect de l'ensemble de ces déclarations. Ensuite, parce que ces critères sont pondérés par d'autres critères, notamment le critère prix. Ainsi, les prestataires présentant l'offre économiquement la plus avantageuse ne sont pas nécessairement les prestataires qui ont obtenu la meilleure note à leurs critères de jugements qualifiés de responsables. Enfin, en fonction de comment est formulé le critère et des attentes de la collectivité, il est parfois difficile de noter les propositions des prestataires au cours de la commission d'appel d'offre, car leurs réponses peuvent être trop évasives ou trop techniques, rendant difficile leurs notations.

Les critères considérés comme responsables au cours de l'enquête étant multiples et émanant de diverses sources, nous faisons le choix de les catégoriser en fonction des objectifs que ces critères poursuivent, plutôt qu'en fonction des acteurs qui en sont à l'origine. Ainsi, les critères présentés comme responsables par les acheteurs et ceux présentés comme responsables par les directions sont traités de façon similaire. Nous distinguons alors quatre catégories de critères qualifiés de responsables : les critères de qualité, les critères sanitaires, les critères de développement durable évaluables et les critères de « bon sens ».

1.1. Les critères de qualité

Les critères de qualité concernent principalement les marchés de denrées et quelques marchés de fournitures. Ces achats sont principalement à destination des agents territoriaux et/ou des usagers des services de restauration collective. Les critères de qualité sont liés à l'utilisation de labels (dans les marchés de denrées), de labels ou équivalent (dans les marchés de fournitures) ou d'éléments spécifiques déterminés par les acheteurs qu'ils considèrent être « de qualité ». La notion de qualité étant difficilement évaluable, les acheteurs et personnes enquêtées tendent à s'accorder autour de l'utilisation de labels, ou des critères issus de ces labels lorsqu'ils sont disponibles, afin de faciliter la rédaction des marchés. Ces labels apparaissent alors comme des investissements de forme (Thévenot, 1985), c'est-à-dire des règles, des objets ou des dispositifs qui facilitent la coordination collective des acteurs. L'usage des labels permet de ne pas avoir à redéfinir systématiquement les critères de qualité des marchés de denrées ou de fournitures et facilite alors le recours à ces critères qualifiés de responsables au moment de l'écriture du marché.

Dans certains cas de figure, les acheteurs peuvent avoir recours à des expertises afin de déterminer les critères les plus pertinents vis-à-vis de leurs attentes. Dans le cas des marchés de denrées, cela consiste à contacter un ou une diététicienne afin de s'assurer que les repas collectifs proposés par la collectivité répondent à la fois à des critères de qualité et des critères nutritifs. Les acheteurs peuvent également monter en technicité, c'est-à-dire devenir expert sur le segment de marché couvert par leurs achats. Cette montée en technicité se traduit par une formation collective ou individuelle des acheteurs, payée directement (organismes de formation) ou indirectement (subvention à un acteur dont la mission comprend des activités de formation, mais pas que) par la collectivité ou réalisée en autoformation par les acheteurs.

Les critères de qualités sont principalement placés dans les critères techniques et les clauses d'exécution dans les marchés de denrées. Par exemple, la collectivité peut demander dans ses critères techniques que les denrées achetées disposent d'un des labels acceptés par la loi EGALIM. Dans les marchés de fournitures, ces critères peuvent se situer dans les critères de jugement. Ils peuvent également se situer dans les critères techniques lorsqu'ils sont adossés à l'objet du marché. Par exemple, l'achat d'une chaise ergonomique pour un fonctionnaire territorial en ayant fait la demande implique l'usage de critères de qualité spécifiques dans les critères techniques du marché.

Le risque principal lié à l'introduction de critères de qualité est le risque d'infructuosité du marché, car les prestataires usuels de la collectivité ne disposent pas encore de produits labellisés ou répondant aux critères recherchés.

1.2. Les critères sanitaires

Les critères sanitaires concernent les achats de produits ménagers et de produits d'entretien. Toutefois, ils ont été largement développés depuis la crise sanitaire de la COVID-19. Les critères sanitaires considérés comme responsables sont situés dans les critères techniques et les clauses d'exécution des marchés publics.

1.2.1. Les critères sanitaires dans l'achat de produits ménagers et d'entretiens

Les critères considérés comme responsables dans les marchés de produits ménagers et d'entretiens correspondent aux éléments suivants : absence de perturbateurs endocriniens dans les produits, appui sur des normes de santé lors de l'élaboration des critères techniques et l'achat de produits moins agressifs pour les agents d'entretien (source : entretien n°9 avec la Grande commune 1 – non enregistré à la demande des enquêtés). L'introduction de ces critères vise principalement les agents de la collectivité et/ou les personnels chargés de l'entretien des locaux et du nettoyage.

Introduire des critères liés à aux produits ménagers et d'entretiens nécessite une montée en technicité des acheteurs sur ce type de produits spécifiques. Elle requiert également un effort financier de la part de la collectivité afin de couvrir les potentiels surcouts liés à l'achat de produits plus respectueux de la santé des agents d'entretien. Cet effort financier dépend des élus de la collectivité, et de leur volonté ou non de dépenser plus dans l'achat de ces produits spécifiques. Néanmoins, l'achat de produits d'entretien dotés de critères considérés comme responsables signifie que la collectivité a fait volontairement le choix de choisir les produits utilisés lors de l'entretien des locaux. Pour ce faire, il y a trois cas de figure. Soit les agents d'entretien de la collectivité sont des fonctionnaires territoriaux. Soit lors de la délégation de service public liée à l'entretien des locaux, la collectivité a demandé l'usage de certains produits spécifiques. Soit, dans ce même cas de délégation de service public, la collectivité a stipulé qu'elle serait la fournisseuse des produits d'entretien utilisés par les salariés du prestataire titulaire du marché.

Aucun risque spécifiquement lié à l'usage de ces critères n'a été mentionné, outre l'aspect financier lié à l'achat des produits. Ainsi, ces critères considérés comme responsables ne semblent pas augmenter le risque d'infructuosité ou de contestation. Toutefois, leur utilisation requiert, au moment de l'écriture du marché, que l'acheteur prenne le temps de spécifier ces critères particuliers. Dès lors, l'usage des critères qualifiés de responsables liés aux produits d'entretien implique une complexification dans l'écriture du marché, ce qui explique qu'ils ne soient mentionnés que dans les collectivités de grande taille.

1.2.2. Les critères sanitaires liés à la crise de la COVID-19

Les critères de responsabilité dans les marchés liés à la crise de la COVID-19 concernent l'ensemble des collectivités et consiste principalement à se munir des protections nécessaires à la limitation de la propagation de la COVID-19 (masques, gel hydroalcoolique). Ces critères n'étaient pas considérés comme responsables avant la crise, car ces achats n'étaient pas pratiqués. Cependant, la prise en compte de la protection des agents a immédiatement été considérée comme un critère de responsabilité de la part des collectivités rencontrées. Ces marchés visent uniquement les agents des collectivités, avec potentiellement les usagers qui visitent les bâtiments administratifs (gel hydroalcoolique). Les achats relatifs à la protection des agents ont par ailleurs fait l'objet d'une exception juridique et d'un assouplissement des règles de concurrence afin de faciliter l'approvisionnement des collectivités locales. Leur mise en place n'a donc pas été rendue difficile par des complexités techniques ou juridiques, mais par des problèmes d'approvisionnement. Les collectivités rencontrées ont, pour la plupart, eu recours à un groupement d'achats afin de limiter le cout de ces marchés et de faciliter les achats (les commandes de volume important ayant été privilégiées par les fournisseurs, peu nombreux au début de la crise).

1.3. Les critères de développement durable évaluables

Les critères de développement durable évaluables sont les critères qui semblent être, *a priori*, les critères les plus facilement considérés comme responsables. L'aspect évaluable de ces critères est important, car celui-ci est la condition pour pouvoir introduire ces critères dans les marchés publics. Cette évaluation est dans la très grande majorité des cas une évaluation quantitative, qui s'appuie sur des données déclaratives des prestataires ou sur une évaluation du cout carbone de la prestation. Cette quantification permet une appréciation de ces critères lors du processus d'évaluation des offres. Elle permet également une comparabilité dans les réponses apportées par les prestataires. Par ailleurs, elle assure une logique d'*accountability* de l'action publique (Perret, 2014; Ricœur, 1994) et permet la promotion politique de ces achats. Ces critères peuvent se situer dans les critères techniques, les clauses d'exécution et les critères de jugement des marchés, rendant ainsi leur appréciation difficile lors de l'enquête. Cependant, leur introduction se heurte à des à des « *points de friction* » (Helfrich & Romestant, 2015) liés aux objectifs de diminution de la dépense publique.

« Le principal risque pour moi il n'est pas juridique quand on pondère trop... entre guillemets trop [...] des critères environnementaux et sociaux [...] Au

bout d'un moment vous n'avez plus beaucoup de marge de manœuvre pour valoriser la qualité d'exécution des prestations, mais aussi le critère prix, parce que bon... dans un contexte financier qui est un peu contraint […] il faut garder un peu de mou sur le critère prix. »

Source : entretien n°21 – directeur de la commande publique

La mise en place de ces critères requiert alors une certaine technicité de la part des acheteurs, ainsi qu'un portage politique de la part des élus.

Ces critères se traduisent par : l'introduction de critères écologiques évaluables, l'appui sur des écolabels, l'achat local, l'achat de denrées labellisées agriculture biologique, l'efficacité énergétique des bâtiments et l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics.

1.3.1. Les critères écologiques évaluables

Les critères écologiques évaluables peuvent être introduits dans tous les marchés publics. Dès lors, les marchés dotés de ces critères concernent à la fois les collectivités, les usagers et les agents de la collectivité. Ces critères sont principalement liés à l'évaluation du cout carbone, ou à des analyses complètes ou partielles du cycle de vie. Leur introduction peut se répercuter directement sur le prix du marché, entrainant ainsi une appréciation du marché en fonction de son cout (parfois qualifié de cout global) plutôt qu'une appréciation du marché reposant uniquement sur l'offre économiquement la plus avantageuse. Dans ce cas, les prestataires doivent réaliser le calcul de ce cout global selon la méthodologie indiquée dans l'appel d'offre.

« Mais derrière nous on raisonne en cout global, c'est-à-dire qu'on considère le fait d'aller jusqu'à l'entreprise dans le calcul du cout. On connait notre camion, on connait le cout horaire de nos salariés, donc on a essayé d'automatiser le calcul pour que quand le prestataire potentiel, le candidat va répondre, il indique son éloignement des différentes déchetteries. Nous sur la base du nombre de trajets qu'on fait en moyenne chaque année on sait dire combien ça va couter en temps de trajet, combien ça va couter en essence, combien ça va même couter en externalités environnementales de pollution chiffrée sur la base du fameux arrêté qui est annexé au code de la commande publique. Que personne n'arrive à traduire, et que je suis assez content j'ai réussi à en faire quelque chose. »

Source : entretien n°25 – responsable du service achat

Plus récemment, la loi AGEC impose aux collectivités locales dans leurs marchés de fournitures (notamment de mobilier et de matériaux de construction) que 20% du montant total de ces marchés soient destinés à l'achat de produits issus de la filière du réemploi[59]. L'introduction de ces critères environnementaux est complexe, car elle requiert une grande technicité dans la rédaction du marché et son évaluation.

Les critères écologiques évaluables reposent quasi exclusivement sur des critères quantitatifs. Le critère quantitatif actuellement dominant est celui de l'évaluation du cout carbone de la prestation, ajoutée au prix du marché. Toutefois, avoir recours à ce cout carbone nécessite de déterminer une forme de cout global, ou de donner des indications précises aux prestataires potentiels.

[59] LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1), 2020

« Ils reprennent un calcul de l'ADEME où ils disent "bah voilà pour calculer une externalité environnementale d'un véhicule", qui est uniquement pour l'achat de véhicule. Nous quand on achète un véhicule, il faut appliquer une mesure que... j'en discutais avec des homologues de Strasbourg et de Rennes, ils ont du mal à ... à mettre en place parce qu'elle est un peu... très difficilement compréhensible. Et c'est vrai... j'ai galéré à essayer de l'interpréter et à en faire quelque chose qui soit automatisé et traduit directement. Donc c'est... là on est sur une logique de cout global. Quel est le cout réel? C'est pas juste combien ils nous rachètent les métaux, mais c'est vraiment combien ça coute à la collectivité, en recette et en dépense, d'aller... évidemment si on a une structure de Marseille qui nous achète le métal à prix très très intéressant, bah il faudra que nous on aille jusque Marseille, donc ça vaut pas le cout, et ça on peut le chiffrer. »

Source : entretien n°25 – responsable du service achat

Néanmoins, plusieurs collectivités cherchent à introduire des critères qualitatifs dans l'évaluation des critères écologiques. Ces critères se situent soit dans les critères techniques du marché, soit dans les critères de jugement. Cependant, introduire ces critères qualitatifs écologiques dans les critères techniques ne peut se faire qu'à deux conditions : les critères sont liés à l'objet du marché (ce qui est acheté) et ils doivent être vérifiés par la collectivité sur la durée du marché. Par exemple, la Mairie de Paris souhaite interdire à ses prestataires de transport et de livraison l'utilisation de moteurs diésels. Cette interdiction peut être considérée comme en lien avec l'objet du marché (les véhicules de livraison sont effectivement équipés d'un moteur). Cependant, pour s'assurer que l'interdiction soit effective, la collectivité doit faire vérifier régulièrement par ses agents l'ensemble des moteurs des véhicules employés par ses prestataires. Si elle ne réalise pas cette vérification, la collectivité fait reposer le respect de ce critère technique sur la bonne volonté des prestataires, et risque ainsi que cette interdiction ne soit pas systématiquement respectée.

De plus, selon une direction de la commande publique rencontrée au cours de l'enquête, le frein principal à l'introduction de ces critères est lié à leur évaluation ainsi qu'à leur aspect déclaratif.

« On va avoir des critères, un sous critère, dans la valeur technique développement durable qui va pas être beaucoup qualifiée et qui va s'appuyer sur des engagements déclaratifs de l'entreprise, et parfois, même, et c'est assez fréquent, ça va... les engagements de l'entreprise vont être dans son plan assurance qualité qu'elle va joindre à son mémoire technique et honnêtement... enfin... c'est des engagements passepartout, dont on est même pas en capacité après dans le suivi d'exécution de vérifier la portée... »

« […] et moi par expérience je me suis déjà amusé à reprendre les offres et à regarder comment on avait évalué le critère développement durable, honnêtement c'était du grand n'importe quoi. C'est à dire que... soit il y avait pas matière dans les offres à noter ce critère, donc j'ai envie de dire ça méritait un 0 pour tout le monde, ou alors c'était tout le monde avait 10 parce que tout le monde prenait des beaux engagements... mais encore une fois purement déclaratif. »

Source : entretien avec un directeur de la commande publique

Introduire les critères environnementaux évaluables dans les critères de jugement est un processus compliqué, car leur évaluation ne repose que sur les déclarations des prestataires. Ces déclarations, lorsqu'elles sont notées lors des processus d'appel d'offre, ne sont pas nécessairement faciles à appréhender soit, car les déclarations de l'entreprise sont trop vagues, soit parce qu'elles sont trop techniques. Par ailleurs, lorsque les critères écologiques évaluables se trouvent dans les critères de jugement, ceux-ci sont difficilement vérifiables au cours du marché. Par ailleurs, faire reposer l'évaluation de critères écologiques sur des critères quantitatifs renvoie à une représentation particulière de l'environnement comme un ensemble d'éléments quantifiables et réductibles à un prix évalué monétairement (Vivien et al., 2013). Cette logique d'évaluation majoritairement quantitative renforce alors l'aspect faiblement soutenable des achats publics responsables.

1.3.2. L'appui sur des écolabels

L'appui sur des écolabels consiste à introduire directement un écolabel dans les critères techniques du marché (dans les marchés de denrées) ou un écolabel avec la mention « ou équivalent » (hors marchés de denrées). La responsabilité de ce critère réside dans l'aspect « écoresponsable » des labels, c'est-à-dire qu'ils constituent un référentiel commun de critères pouvant être considérés comme responsables par les acheteurs et les prestataires. Dès lors, nous considérons les écolabels comme des investissements de forme (Thévenot, 1985), au même titre que les labels, permettant aux acheteurs et aux prestataires de se coordonner sans avoir besoin de négocier systématiquement l'aspect responsable de ces critères.

Toutefois, l'usage de labels peut être considéré comme une distorsion de concurrence[60]. Pour contourner cette limite, les acheteurs peuvent s'appuyer sur le cahier des charges permettant de délivrer ce label et inclure des éléments de ce cahier dans les critères techniques du marché sans mentionner le label en question.

> Acheteur 7 : *« […] ou aussi sur le futur marché qu'on est en train de lancer là, des produits qui sont aussi en conversion, qu'on va visé aussi. […] C'est-à-dire que ce sont des exploitations qui sont en conversation. Elles passent d'un mode standard de production à un mode biologique. Donc en conversion, je crois que c'est deux ou trois ans. Pour avoir le label bio en trois ans, il faut avoir appliqué des méthodologies bios, mais on considère qu'il faut que la nature se régénère, donc on appelle ça des exploitations en conversions. Donc elles ont pas le label bio dès le début. Et nous, pour faciliter le développement du bio, on accepte des produits qui sont dans la dernière année de conversion. Donc en gros si vous voulez quand vous êtes en conversion vous avez tous les inconvénients du bio, c'est-à-dire que vous avez beaucoup plus besoin de main-d'œuvre, vous utilisez plus de produits chimiques et d'intrants tout ça. Par contre vous vendez toujours le produit qui n'est pas labellisé bio, donc vous le vendrez toujours comme un produit conventionnel. Donc forcément ce sont des années qui sont un peu difficiles. Donc nous on a décidé d'aider un peu les exploitations qui se lançaient dans le bio en acceptant la dernière année de conversion dans nos produits. »*
>
> Source : entretien n°17 – Acheteur 7

[60] Pour plus d'informations concernant l'usage des labels et écolabels dans les marchés publics, voir l'encadré 5.1. présent au début du chapitre.

Les marchés publics dotés de ces critères visent principalement les agents des collectivités, les usagers ou les personnes qui réalisent les prestations d'entretiens des locaux. Ce critère est de plus en plus présent dans les marchés publics, notamment dans les collectivités de moyennes et grandes tailles, mais n'est pas systématique et concerne uniquement des produits ciblés par les acheteurs. La limite principale de ce critère est ce que les acheteurs qualifient de « maturité du marché », c'est-à-dire la capacité de réponse des prestataires usuels de la collectivité ou des prestataires en général. Si le marché n'est pas suffisamment mature, donc que les prestataires ne sont pas prêts à présenter des produits écolabellisés, le marché sera infructueux. Par exemple, au début des années 2000, une collectivité a tenté d'acheter des produits ménagers écolabellisés. Les prestataires usuels de la collectivité n'ayant pas encore ce type de produit à disposition, le marché a été infructueux et a dû être réécrit avec des exigences moins importantes. Aujourd'hui, la plupart des prestataires qui se positionnent sur ce type de prestation détiennent des gammes de produits dotés d'écolabels, ce qui réduit grandement le risque d'infructuosité du marché (Gayot, 2019).

1.3.3. L'achat local

L'achat local est un critère considéré comme responsable qui revient régulièrement au cours des entretiens avec les acheteurs et avec les acteurs gravitant autour des marchés publics. L'aspect responsable de ce critère réside dans deux éléments. D'abord, ce critère de localité permettrait d'utiliser la commande publique comme un outil de développement économique local. Ensuite, il permettrait également de réduire les effets négatifs de la commande publique sur l'environnement, en limitant notamment les émissions de gaz à effet de serre. Ce critère peut concerner tous les types de marchés publics et donc tous les destinataires de ces achats (agents, collectivité, usagers).

Ce critère est un critère régulièrement demandé par les élus. Il est également parfois assimilé, à tort, à la facilitation d'accès des Très Petites Entreprises (TPE) et des Petites et Moyennes Entreprises (PME) à la commande publique qui constitue une politique publique portée par le gouvernement depuis plusieurs années[61]. Par ailleurs, la mise en place d'un achat local participe au développement économique local souhaité par le récent code de la commande publique dans son article relatif au SPAPSER[62].

[61] J. Castex, communication personnelle, 23 février 2021
[62] Code de la commande publique - Article L2111-3, 2019

Cependant, introduire des critères de localité ou favoriser un prestataire pour sa localité dans un marché public constitue une distorsion de concurrence, car cela va à l'encontre du critère d'égalité de traitement entre les candidats. Ainsi, les acheteurs ne peuvent pas acheter local en introduisant simplement un critère de localité dans le marché. Pour mettre en place ce critère, les acheteurs doivent faire preuve d'« *ingéniosité* » (Ansaloni & Smith, 2017) pour contourner les règles de droit et favoriser les prestataires locaux sans que cela n'aille à l'encontre direct du code de la commande publique. Cette ingéniosité peut se traduire par l'introduction d'une logique de cout global dans le marché, avec l'utilisation de l'évaluation du cout carbone à ajouter au prix de la prestation, permettant ainsi de favoriser les prestataires plus proches de la collectivité. L'autre solution est de limiter la publication de l'appel d'offre à des journaux locaux ou nationaux. Cependant, cette solution dépend du montant estimé du marché et de l'objet de ce même marché.

Encadré 5.3 : le découpage des marchés publics pour limiter le montant estimé

Les collectivités locales disposent de deux possibilités pour limiter la taille de leur marché. La taille d'un marché est déterminée à partir de son cout estimé lors de la publication des offres. En fonction du cout estimé par la collectivité, et en fonction de la taille de la collectivité, le marché sera considéré comme plus ou moins grand par les acheteurs. Il est donc difficile de donner des seuils de « petits » ou « grands » marchés, car ceux-ci dépendent de la taille de la collectivité à l'origine du marché, mais également de l'appréciation de l'acheteur. Pour autant, la législation ne prend pas en compte la taille des collectivités et leur impose des seuils similaires. Ce faisant, lorsqu'une collectivité souhaite réduire la taille d'un marché pour éviter certaines formalités administratives ou pour favoriser un prestataire local, elle doit nécessairement faire varier le montant estimé du marché.

Il existe trois manières d'influer sur le montant estimé d'un marché public et ainsi se « glisser » en dessous des seuils de publication. La première possibilité, légale et obligatoire, consiste à allotir le marché. La deuxième, illégale, est appelée le « saucissonnage » du marché. Enfin, la troisième et dernière méthode consiste à définir de façon plus précise et spécifique le besoin exprimé par la collectivité.

L'allotissement consiste à prendre un marché de grande taille et à la diviser en plusieurs marchés de petite taille avec un objet différent pour chaque sous-marché. Par exemple, dans un marché de travaux dont l'objet est la création d'un bâtiment, l'allotissement

se traduit par un sous-marché de travaux relatif à chaque aspect de la création du bâtiment (maçonnerie, peinture, plomberie…). Chaque sous-marché est écrit indépendamment, se voit doté de son propre montant estimé, et se voit attribué à un prestataire. Ce faisant, une collectivité peut s'appuyer sur l'allotissement pour limiter les montants estimés de ses marchés, tant que chaque sous-marché dispose de son objet propre. Elle peut, de plus, limiter l'accès aux lots. En d'autres termes, elle peut signifier qu'une entreprise ne pourra être titulaire que d'un nombre limité de lots choisis par l'acheteur. Ce faisant, elle évite qu'une seule et même entreprise obtienne l'ensemble des lots, permettant ainsi de faciliter l'accès des PME et TPE à la commande publique.

Le saucissonnage consiste à prendre un marché et à le découper en plusieurs marchés avec le même objet. Ce faisant, la collectivité limite le montant estimé du marché en le divisant entre plusieurs marchés portant sur une même prestation. Cette pratique est strictement interdite. Pour autant, le fait que certains marchés ne soient pas soumis à des procédures de passation (les marchés de gré à gré, dont le montant estimé est inférieur à 40 000 € HT, par exemple) entraine souvent des confusions au sein des collectivités. Il n'est pas rare de voir une collectivité passer, sur une même année, plusieurs marchés émanant de plusieurs services différents ayant le même objet. Les règles relatives au saucissonnage ne portent que sur les marchés passés au cours d'une même année comptable.

La définition précise du besoin (objet du marché ou critères techniques) est le dernier outil à disposition des acheteurs pour réduire la taille de leurs marchés. Pour ce faire, ils peuvent avoir recours à des nomenclatures, qui sont des listes d'objets de marchés prédéfinies par les services achats. Ils peuvent également chercher à définir, de façon exceptionnelle, un objet très particulier et précis, ciblant ainsi directement certains produits ou prestataires. Toutefois, pour mettre en place cette spécification du besoin sans risquer une contestation, il est nécessaire de pouvoir justifier l'objet ou les spécifications techniques de l'achat.

Toutefois, la littérature académique démontre que dans la très grande majorité des cas, les prestataires qui répondent à l'appel d'offre sont des prestataires locaux (Mamavi et al., 2015). Les acheteurs corroborent cette littérature dans la plupart des cas. Cependant, ils indiquent que le critère de localité est un critère choisi pour certains marchés spécifiques. Ainsi l'enjeu de l'achat local semble davantage lié aux marchés de denrées par exemple, ou à la nature des prestataires.

Pour les marchés de denrées, les entretiens montrent que l'achat de denrées produites localement est privilégié par les collectivités locales pour trois raisons. D'abord, pour « soutenir » économiquement les producteurs et les agriculteurs du territoire. Ensuite, car la proximité géographique des produits assure, selon eux, une certaine qualité (nutritionnelle ou intrinsèque) des produits. Enfin, car l'achat de denrées produites localement évite l'achat de denrées importées dont le cout carbone serait *à priori* plus important que celui des denrées produites localement (source : entretien n° 13 – acheteur 4 – partie non enregistrée pour problème technique). Nous noterons que la loi EGALIM ne considère pas la proximité géographique entre le lieu de production de la denrée et son lieu de consommation comme un critère de qualité. Sans appui législatif, les acheteurs doivent utiliser diverses solutions pour contourner les règles de droit. La première solution est la prise en compte du cout carbone dans le cout du marché : plus les prestataires seront éloignés, plus le cout estimé du marché sera important. La deuxième solution consiste à introduire des critères techniques élaborés dans certains marchés spécifiques. Par exemple, demander une race de viande ou un type de pomme spécifique dans un marché est considéré comme de la distorsion de concurrence. Néanmoins, introduire les critères techniques liés aux spécificités de cette race de viande ou au type de pomme, sans y inclure de critère géographique précis, permet de limiter la zone géographique où seront produites les denrées achetées. La dernière solution consiste à introduire, dans les critères de jugement du marché, une note liée au nombre d'intermédiaires entre le prestataire de la collectivité et le producteur. Plus le nombre d'intermédiaires est important, moins la note attribuée au prestataire sera élevée. En limitant le nombre d'intermédiaires, la collectivité favorise un rapport direct avec les producteurs, ou quasi direct, car cela permet d'écarter les producteurs trop éloignés ou de les désintéresser du marché.

Pour la nature des prestataires, les acheteurs semblent vouloir privilégier les petites entreprises locales aux filiales locales de grandes entreprises nationales. Privilégier les PME locales est issue d'une volonté politique nationale liée à la facilitation de l'accès aux marchés publics des PME comme critère de responsabilité de l'achat public. C'est en ce sens que le

critère de localité n'est pas à confondre avec le critère d'accès aux TPE et PME du territoire. Pour favoriser les PME locales, les collectivités tendent à réduire la taille de leurs marchés afin qu'ils soient davantage proportionnés à la taille de ces organisations. En réduisant la taille du marché, dans les marchés de travaux, ou par une spécification plus précise de l'objet du marché limitant sa portée, les acheteurs permettent un accès plus facile aux prestataires de petites tailles. Par ailleurs, les marchés de petites tailles permettent, en fonction de leur montant, de contacter directement les prestataires sans passer par une procédure d'appel d'offre, facilitant ainsi le contact direct avec les PME locales (marché de gré à gré, dont le montant est inférieur à 40 000 € HT). Toutefois, les filières locales des grandes entreprises nationales conservent généralement l'avantage d'un cout plus faible lors de leur réponse à l'appel d'offre. De même, certains prestataires « locaux » sont en réalité des filiales de ces grandes entreprises. De plus, exclure les filiales d'entreprises nationales lors de la notation des offres constitue une distorsion de concurrence (problème d'égalité de traitement entre les concurrents). Ainsi, l'achat local à des PME ou TPE du territoire non liées à de grandes entreprises nationales demande aux acheteurs d'interroger l'ensemble des critères du marché afin de mettre en relation le prix du marché, les critères permettant d'assurer la localité du marché et les critères favorisant des entreprises locales indépendantes.

1.3.4. L'efficacité énergétique des bâtiments

Introduire des critères relatifs à l'efficacité énergétique des bâtiments dans les critères techniques des marchés ou les clauses d'exécution pour les nouveaux ou la réfaction d'anciens bâtiments est une obligation législative depuis la loi transition énergétique pour une croissance verte[63]. Cette obligation se traduit par une consommation énergétique la plus faible possible. Cette consommation peut être neutre (égale à 0). Elle peut également être « positive », c'est-à-dire que le bâtiment produit plus d'énergie qu'il n'en consomme (par la mise en place de panneaux solaires par exemple). Le surplus énergétique produit par le bâtiment est réinjecté dans le réseau électrique et se traduit par une réduction des factures d'énergie de la collectivité au prorata de l'énergie réinjectée. Par sa nature, ce critère concerne potentiellement l'ensemble des bâtiments publics et de leurs usagers. Il n'y a pas de taille de collectivité requise, les petites et grandes collectivités étant concernées par l'obligation.

Les acheteurs mentionnent deux freins au développement de ce critère : le surcout engagé par la mise en place de ces critères (achats de matériaux plus durables, de panneaux

[63] LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 2015

solaires, de fenêtres plus isolantes…) ainsi que la technicité des achats liés à ces travaux. Pour pallier ces difficultés, les acheteurs peuvent prendre en compte dans le cout du marché les économies d'énergie générées par la réfaction des bâtiments sur une durée fixe (liée à la durée estimée de l'utilisation du bâtiment). Ils peuvent également avoir recours à des cabinets d'assistance à la maitrise d'ouvrage spécialisés dans la réfaction et la construction de bâtiments moins consommateurs d'énergie.

1.3.5. L'introduction de clauses sociales dans les marchés publics

L'introduction de clauses sociales dans les marchés publics est considérée par l'ensemble des acteurs rencontrés (à l'exception d'acteurs d'une Petite Commune) comme une pratique responsable. L'usage de ces clauses débute de façon discrétionnaire dans quelques collectivités dans les années 1990 (Gayot, 2019) et s'est renforcé depuis 2008 grâce à l'inscription de la possibilité d'inclure ces clauses dans les marchés publics dans le code des marchés publics de l'époque (Havet et al., 2016 ; Semenowicz, 2015). Les clauses sociales peuvent concerner théoriquement l'ensemble des marchés publics, mais elles sont très majoritairement présentes dans les marchés fort demandeurs en main-d'œuvre considérée comme « non qualifiée », c'est-à-dire les marchés de travaux et quelques marchés de prestations (entretiens de locaux ou d'espaces verts). Néanmoins, les acheteurs ont du mal à les introduire dans d'autres types de marchés, notamment les marchés de prestation intellectuelle ou les marchés de fournitures.

L'aspect responsable des clauses sociales est lié à leurs effets sur les publics en situation d'insertion par l'activité économique. En effet, l'objectif des clauses sociales est de favoriser, de diverses manières, le retour à l'emploi de ces publics. Elles peuvent consister à mettre en place des heures de travail sur la durée du marché à faire réaliser obligatoirement par des personnes en situation d'insertion par l'activité économique. Elles peuvent également consister à favoriser l'accès aux marchés publics aux Structures de l'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) ou à améliorer les formations des personnes en situation d'insertion. Elles sont mises en place par des acheteurs accompagnés par des facilitateurs qui, légalement[64] et dans la pratique, sont des acteurs ou des organisations dont l'objectif est de faciliter le recours aux clauses sociales dans la commande publique (Bucolo et al., 2009).

[64] LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, 2014 art. 13 al. 2

Ces acteurs des clauses sociales mentionnent quatre types de clauses sociales ayant cours actuellement dans les marchés publics : les marchés réservés à l'insertion, les marchés d'insertion, les critères sociaux de sélection des offres et les clauses sociales d'insertion. Ces clauses sociales ne se situent pas aux mêmes endroits dans les marchés et entrainent divers effets.

Les marchés réservés à l'insertion et les marchés d'insertion sont des formes juridiques spécifiques de marché. Ces clauses sociales entrainent des modifications dans l'objet du marché ou dans les prestataires pouvant répondre à l'appel d'offre. Les marchés d'insertion consistent à acheter de l'insertion, et la prestation réalisée au cours du marché est considérée comme une prestation support de cette insertion. Ces marchés sont ouverts à tout type de prestataires. Pour autant, ils favorisent grandement l'accès aux marchés publics aux SIAE dont la mission est de réaliser cette insertion par l'activité économique. Les marchés réservés à l'insertion sont des marchés dont les montants sont relativement faibles (90 000 € HT), mais où seules les SIAE peuvent répondre.

Les critères sociaux de sélection des offres se situent dans les critères de jugement et consistent à interroger les prestataires sur leurs intentions sociales (nombre d'heures d'insertion, conditions de travail des personnes en insertion, conditions de formation des personnes en insertion…). Ces réponses seront notées lors de la commission d'appel d'offre, c'est-à-dire le moment où les différents appels d'offres de la collectivité sont attribués à des prestataires, et serviront à pondérer le critère prix du marché afin de le faire passer dans une logique d'offre économiquement la plus avantageuse. Les clauses sociales d'insertion se situent dans les clauses d'exécution du marché. Elles consistent à faire réaliser, sur la durée du marché, des heures de travail à des personnes en situation d'insertion par l'activité économique. Cette forme de clause est aujourd'hui la forme la plus employée dans les marchés publics selon les personnes enquêtées.

Ainsi, en fonction de la clause sociale retenue par l'acheteur, celle-ci aura différents effets sur le marché, allant de la régulation du type de prestataire pouvant répondre au marché à une demande déclarative difficilement vérifiable d'intentions sociales.

Tableau 5.1 : effet des différentes clauses sociales sur le marché public

Forme de la clause	**Effet de la clause sur le marché**	**Effet de la clause sur les prestataires**
Marchés réservés à l'insertion	Implique que seules les SIAE peuvent répondre à l'appel d'offre	Limite directement le marché aux seules SIAE
Marchés d'insertion	Favorise la réponse des SIAE, car ce sont les structures les plus adaptées pour répondre à ce type d'appel d'offre	Limite indirectement le marché aux SIAE
Clauses sociales d'insertion	Se situent dans les clauses d'exécution du marché	Oblige les prestataires à faire réaliser des heures de travail à des personnes en situation d'insertion par l'activité économique
Critères sociaux de sélection des offres	Se situent dans les critères de jugement du marché	Demande aux prestataires de réaliser une déclaration sur leurs intentions sociales relative au marché

Source : auteur

Introduire ces clauses dans les marchés publics est considéré comme complexe (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et al., 2018) et le rôle du facilitateur est *à priori* d'en faciliter l'usage. Dès lors, le rôle des facilitateurs est important dans le recours aux clauses sociales par les collectivités locales. Au cours de l'enquête, et lorsque les collectivités sont assistées par les facilitateurs du territoire, l'utilisation des clauses sociales dans les marchés publics n'est pas considérée comme quelque chose de techniquement difficile. Par ailleurs, ces clauses n'entrainent pas nécessairement de surcout, selon les facilitateurs, les acheteurs et certains travaux académiques (Bucolo et al., 2009), notamment les clauses sociales d'insertion. Cependant, leur introduction peut être ralentie par des *à priori* liés à l'insertion (Breviglieri & Stavo-Debauge, 2006), par la qualité ou le type de prestation attendue par les personnes en insertion (Semenowicz, 2018a) ou, selon un facilitateur enquêté, par des directions de la commande publique ou des élus peu enclins à favoriser ce type de critère dans les marchés publics.

1.4. Les critères de bon sens

Les critères de « bon sens » sont des critères présentés comme « allant de soi » par les acteurs enquêtés. Leur mise en place dans les marchés publics dépend des considérations morales des acheteurs ou des élus relatives aux missions de la collectivité ou à une certaine appréciation de ce que doit être, ou devrait être, le service public. La catégorie critères de bon sens regroupe les différents critères considérés comme responsables suivants : le recrutement des publics cibles de la collectivité dans les clauses sociales ; le réemploi des fournitures et des matériaux de construction ; le taux de recyclage des produits ; la provenance des produits ; la diminution de la dépense publique.

1.4.1. Le recrutement des publics cibles des collectivités locales

Le recrutement des publics cibles de la collectivité dans les clauses sociales consiste à pousser les facilitateurs des clauses sociales et les prestataires à favoriser certains publics en insertion qui bénéficieront des dispositifs de clauses sociales. Le terme de public cible désigne à l'origine des publics répondant à au moins un des critères déterminés par l'État[65] permettant de qualifier une personne comme étant en situation d'insertion par l'activité économique. Sur le terrain, ces publics dépendent des collectivités qui les déterminent en fonction de leurs politiques publiques choisies ou obligatoires (par exemple, les Départements ont les bénéficiaires du RSA comme public cible, car ils sont dans l'obligation de leur verser le RSA et de favoriser leur retour à l'emploi). Ce terme peut également désigner un public identifié par la collectivité qui ne répond pas nécessairement à ces critères (séniors sans qualification en emploi précaire, par exemple).

Chercher à favoriser ces publics dans les clauses sociales est considéré comme « allant de soi ». Le bon sens de ce critère réside dans l'idée que les publics identifiés et ciblés par la collectivité lors de la mise en place d'autres politiques publiques doivent également bénéficier des dépenses liées aux achats publics. Cependant, il est illégal pour les collectivités et les facilitateurs des clauses sociales de favoriser un type de public cible par rapport à un autre dans leurs clauses sociales, encore moins quand le critère d'identification des publics cibles ne correspond pas aux critères édités par l'État. Ce faisant, les collectivités n'ayant pas la

[65] L'ensemble des publics pouvant être considérés comme des publics cibles sont disponibles dans le guide sur les aspects sociaux de la commande publique (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et al., 2018, p. 10). On y trouve principalement : les demandeurs d'emploi de longue durée, les bénéficiaires du RSA, les travailleurs handicapés, les jeunes de moins de 26 ans recherche d'emploi, les demandeurs d'emploi sénior, les publics des structures de l'insertion par l'activité économique, les personnes sous main de justice, les personnes désignées par une des nombreuses structures chargées du retour à l'emploi des personnes qui en sont éloignées.

possibilité de contraindre les prestataires à recruter des publics particuliers, elles cherchent parfois à contraindre les facilitateurs des clauses sociales dans le choix des publics bénéficiant de leurs clauses sociales.

> *«* […] *Et donc j'ai eu la CRFE au téléphone qui me dit "*[nom du facilitateur 1] *, un tiers des publics allocataire du RSA sur mes chantiers. C'est pas normal il en faut plus". "Monsieur* [nom de l'interlocuteur]*, trois fois plus d'heures réalisées […]. ". Il me dit "OK, ça me va". »*

Source : entretien avec le facilitateur 1

En cherchant à imposer le choix d'un public à un facilitateur, les collectivités risquent une situation de tension avec les facilitateurs. Ces tensions se traduisent par un désengagement du facilitateur dans l'accompagnement de la collectivité (détérioration de la collaboration, diminution du temps passé à trouver les publics adéquats pour réaliser les heures d'insertion…). Elles se traduisent également par une réponse organisée des facilitateurs, qui cherchent à répondre à l'injonction des collectivités sans réaliser de compromis sur la façon qu'ils ont de mettre en œuvre les clauses sociales. Ils mettent en œuvre d'autres actions, ou produisent des outils statistiques qui leur permettent d'argumenter leur position auprès des collectivités, et de trouver ainsi un compromis entre leurs conceptions de la qualité des clauses sociales (que nous verrons dans le chapitre 9) et la conception de la qualité de l'achat public responsable portée par la collectivité.

> *« Effectivement, les donneurs d'ordres doivent avoir un intérêt de les mettre les clauses. Donc c'est d'abord prioritairement pour leur public. On ne peut pas rendre exclusif, la loi nous le permet pas, par contre travaillons intelligemment avec eux pour que leur public soit préparé par des actions préparatoires et repéré de cette manière. »*

Source : entretien avec le facilitateur 1

Ce faisant, lorsque les collectivités souhaitent favoriser certains publics dans leurs marchés, celles-ci disposent de plusieurs choix : soit elles contournent la législation ou poussent les facilitateurs des clauses sociales à la contourner, soit elles réalisent des partenariats sur le territoire avec certains prestataires en parallèle de leurs actions menées dans le cadre des achats publics responsables. C'est le cas d'une collectivité en particulier qui a fait le choix de créer une charte territoriale avec une fédération d'entreprises commerciales, qui indiquent que les

publics cibles seront favorisés dans les recrutements de ces entreprises lorsqu'elles répondront aux marchés publics dotés de clauses sociales.

1.4.2. Le réemploi des fournitures achetées et des matériaux de construction

Le réemploi de fournitures ou de matériaux de construction consiste à penser, au moment de l'achat, à la possibilité de réutiliser le bien acheté dans le futur. Ce réemploi n'est pas à confondre avec l'obligation de 20 % d'achats de fournitures et de matériaux de construction imposée par la loi AGEC[66]. D'ailleurs, le réemploi de fournitures ou de matériaux de construction achetés vient à l'encontre de cette législation, qui ne comptabilise pas le réemploi de ressources déjà existantes au sein de la collectivité, mais qui ne valorise comptablement que les marchés nouvellement réalisés.

Le réemploi de fournitures ou de matériaux demande de penser à l'acte d'achat, mais également à comment cet achat pourra être réutilisé dans le futur, avec les différentes contraintes que cette réutilisation implique (solidité des matériaux, stockage, entretien, adaptabilité des matériaux…). Ce faisant, les collectivités, lorsqu'elles mettent en place ce critère, cherchent à valoriser des biens réutilisables dans d'autres contextes que celui dans lequel ils ont été achetés à l'origine. Le bon sens de ce critère réside dans l'idée que ces matériaux ont déjà été payés une fois et que les jeter alors qu'ils sont encore fonctionnels est une perte monétaire pour la collectivité. De plus, les acheteurs qui mettent en place ce critère considèrent que c'est un critère écoresponsable, car il permet de réutiliser des matériaux existants plutôt que d'en acheter de nouveaux

Le réemploi des fournitures achetées et des matériaux de construction se situe dans les critères techniques du marché (réemploi des fournitures) ou dans l'élaboration d'une succession de marchés complexes (réemploi des matériaux de construction). Ce critère concerne principalement les marchés de fournitures liés à l'achat de support de communication visuelle (panneaux, kakémono…) ou tout objet pouvant être réutilisé par la collectivité (meubles, cartons d'archives…). Les difficultés liées à cet achat sont : l'augmentation du prix du marché lié à des matériaux plus solides et de meilleure qualité et la nécessité d'avoir un lieu de stockage adaptée à ces fournitures. La cible de ces marchés est les usagers ou les agents de la collectivité. Le prix plus élevé des fournitures achetées peut être pondéré par une évaluation du cout du

[66] LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1), 2020

produit à l'aide de la logique du cycle de vie du produit (cout carbone de production ou cout de son recyclage, notamment).

Le réemploi des matériaux de construction consiste à faire réaliser par les services de la collectivité ou par un prestataire spécialisé une évaluation des matériaux réutilisables lors de marchés de travaux de destructions ou de réhabilitation de bâtiments. En pratique, cela consiste, lors de la réhabilitation ou de la destruction de bâtiments, à faire évaluer la part des matériaux qui peuvent être réutilisés dans de futurs marchés de travaux. Sur le terrain, une collectivité a fait évaluer par un prestataire, lors de la réhabilitation d'un bâtiment scolaire, l'ensemble des matériaux de construction (parquet, plaques de plâtre) et des éléments mobiliers (chaises, tableaux, portes…) pouvant être réutilisés à la suite des travaux. En faisant réaliser cette évaluation et en réutilisant les ressources identifiées comme réemployables par le prestataire, la collectivité économise le montant total de ces ressources et peut le déduire des dépenses des futurs marchés qui porteront sur ce même bâtiment.

La première difficulté rencontrée lors de la mise en place de ce critère réside dans la difficulté technique à faire réaliser ces évaluations par les services de la collectivité. Ce faisant, les économies potentiellement réalisables sont amputées des frais engagés auprès des prestataires spécialisés. La deuxième vient de la nécessaire planification des marchés afin que le marché permettant de récupérer les matériaux à réutiliser précède suffisamment le marché de construction ou de réhabilitation de bâtiment. La troisième et dernière difficulté réside dans le fait que la collectivité doit imposer à son futur prestataire, qui réalisera la construction ou la réhabilitation d'un bâtiment, l'usage de ces matériaux réemployés dans leur intégralité.

1.4.3. Le taux de recyclage des produits

Le taux de recyclage des produits est un critère pouvant être introduit dans les critères techniques du marché ou dans les critères de jugement. Il consiste à valoriser une part d'éléments recyclés lors de l'achat d'un produit. Le bon sens de ce critère réside dans une appréciation morale liée à l'idée qu'un bien réalisé avec des matériaux recyclés est préférable à un bien réalisé sans ces mêmes matériaux. Ce critère cible les agents et les usagers, et se situe uniquement dans les marchés de fournitures.

Le seul frein remonté lors des entretiens à la mise en place de ce critère est la maturité du marché, c'est-à-dire à la capacité des prestataires à disposer des produits dotés de cette caractéristique technique spécifique. Introduire ce critère dans les critères techniques du marché sans s'assurer que les fournisseurs peuvent y répondre induit une augmentation du risque

d'infructuosité du marché. Néanmoins, introduire ce critère dans les critères de jugement envoie aux prestataires un signal relatif aux attentes de la collectivité. Ce faisant, les prestataires pourront, à l'avenir, se fournir en biens réalisés avec une part de matériaux recyclés afin d'anticiper une évolution des critères techniques imposés par la collectivité. Il n'a pas été fait mention, au cours des entretiens, d'une augmentation du prix liée à l'introduction de ce critère.

1.4.4. La provenance des produits

La provenance des produits est un critère qui se rapproche de l'achat local. Cependant, contrairement à l'achat local, la provenance des produits s'étend sur un territoire de plus large (Union Européenne, principalement) et n'est pas présentée comme un critère de développement durable. Le « bon sens » de ce critère vient d'une double volonté de la part des acheteurs. Le premier argument consiste à valoriser l'achat de produits réalisés au sein de l'Union Européenne, ce qui inclut une forme de proximité géographique et un référentiel de qualité s'appuyant sur les normes européennes de production. Le deuxième argument consiste à dévaloriser des produits réalisés hors Union Européenne (principalement en Asie), car la provenance de ces produits est considérée comme un indicateur négatif de la qualité intrinsèque de ceux-ci. Ce critère concerne les marchés de fournitures et ses cibles sont les agents des collectivités ou les usagers, en fonction de la fourniture achetée.

Le critère de provenance des produits peut être couplé avec le critère d'achat local afin de s'assurer que le prestataire choisi est un prestataire local, mais également que les biens achetés soient produits localement ou au sein de l'Union Européenne. Il est toutefois difficile de s'assurer que les produits achetés auprès d'un fournisseur local ne soient pas en réalité réalisés en dehors de l'Union Européenne, et que le fournisseur ne joue qu'un rôle de revendeur.

Comme le critère d'achat local, stipuler l'origine des produits n'est pas possible dans les critères techniques ou dans les critères de jugement (distorsion de concurrence). Inclure ce critère tel quel dans le marché est donc illégal. De plus, la nature de la prestation (fournitures) implique qu'il est difficile d'appliquer une analyse de cout de cycle de vie ou de cout carbone à ces produits, car ceux-ci sont en réalité fournis par des plateformes, qui jouent un rôle de revendeurs. Le critère d'origine des produits portant sur l'endroit où le produit est manufacturé, et non pas l'endroit où le produit est vendu, les acheteurs doivent trouver d'autres moyens de faire appliquer ce critère aux prestataires. Une connaissance accrue des prestataires, de leur catalogue et des produits permet aux acheteurs de rédiger des marchés dont les critères techniques ciblent certains produits spécifiques, produits localement ou au sein de l'Union

Européenne. L'appui sur des normes sanitaires ou techniques européennes peut est également être une solution, sans pour autant pouvoir exclure pleinement tous les produits manufacturés en dehors de celle-ci, dans la mesure où ces produits peuvent également respecter ces normes. La difficulté de mise en place de ce critère réside donc dans la montée en technicité importante des acheteurs sur certains produits. Il n'a pas été fait mention d'une augmentation du cout engendré par l'introduction de ce critère.

1.4.5. La diminution de la dépense publique

Enfin, le dernier critère de bon sens mentionné est celui de la diminution de la dépense publique. Contrairement aux autres critères, qui portent sur des marchés ou des produits spécifiques (marchés de travaux ou de fournitures), ce critère concerne l'ensemble des marchés publics et cible les usagers comme les agents des collectivités locales.

Le bon sens de ce critère s'appuie sur l'idée que les dépenses des collectivités sont réalisées à l'aide des deniers publics et que la collectivité est responsable de leur bonne gestion. Dans le cas de ce critère, la bonne gestion des deniers publics est alors apparentée à une diminution de la dépense publique. Nous excluons ici les enjeux d'optimisation de cette dépense, qui ne reposent pas sur les mêmes logiques que la diminution pure des dépenses publiques. En effet, l'optimisation de la dépense publique est une obligation légale dans le cadre des marchés publics et toutes les collectivités et les acheteurs rencontrés n'assimilent pas l'optimisation de la dépense publique à une diminution de celle-ci.

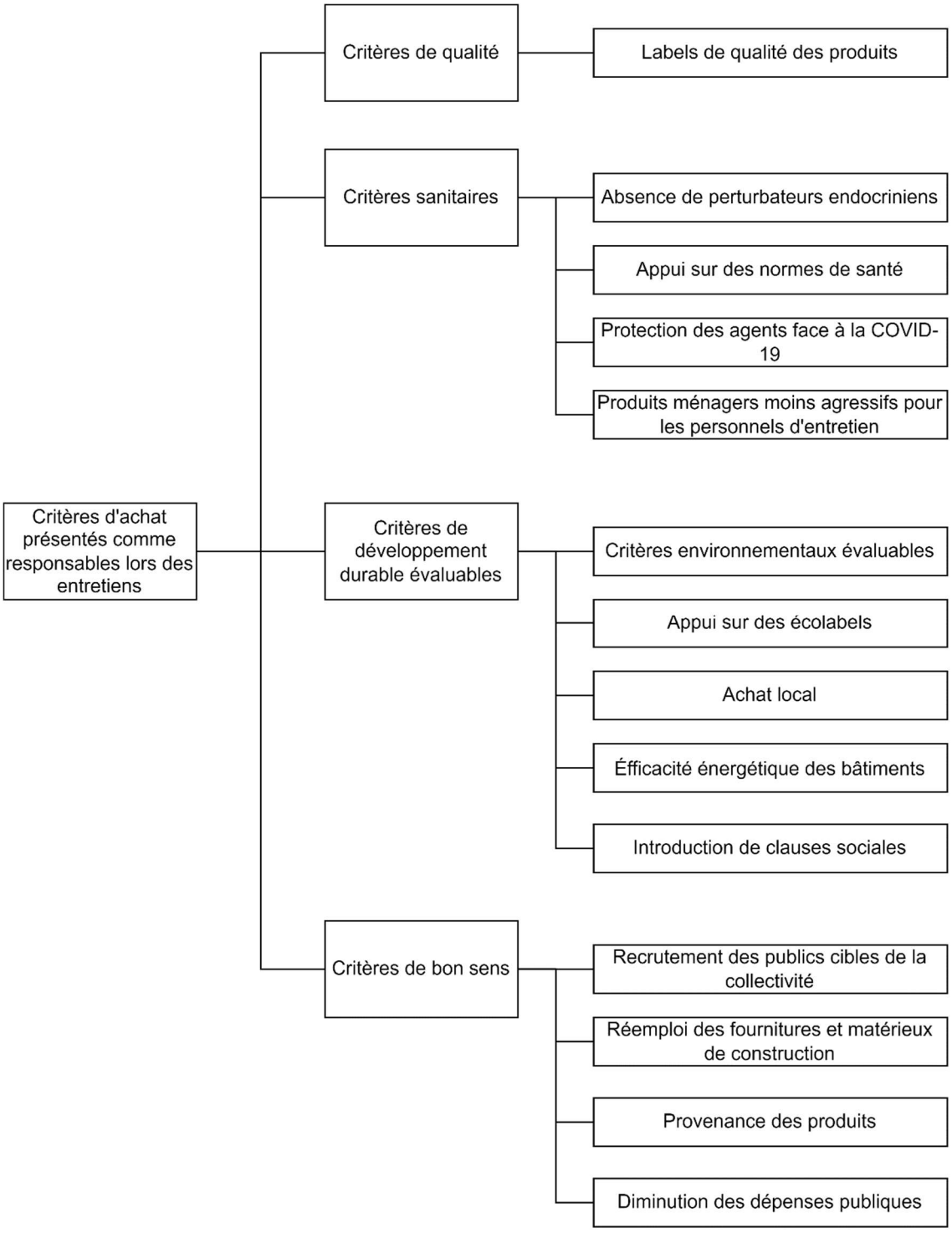
La diminution des dépenses publiques est considérée comme un critère responsable par très peu d'acteurs rencontrés, principalement issu de Petites et Moyennes Communes. Sa mise en place requiert une mise en concurrence accrue des prestataires afin de faire baisser le plus possible les prix.

1.5. Synthèse des critères considérés comme responsables et freins au développement de ces critères

L'enquête met en évidence un ensemble de critères d'achat considérés comme responsables par les personnes enquêtées. Ces critères sont introduits à différents endroits des marchés publics et auront des effets très différents en fonction de l'endroit où ils sont introduits. Les critères introduits dans les critères techniques ou les clauses d'exécution du marché vont réguler le marché, c'est-à-dire le type de produit acheté, les pratiques des prestataires ou le type de prestataires pouvant répondre au marché. Les critères introduits dans les critères de jugements permettent de valoriser les prestataires répondant positivement aux demandes de la collectivité lors du processus de sélection des offres. Cependant, ces critères sont déclaratifs et leur vérification au cours du marché est considérée comme extrêmement complexe par les acheteurs rencontrés. Dans certains cas, les critères sont pris en compte dès l'élaboration de l'objet du marché (marché d'insertion) ou dans l'évaluation de son cout (logique de cout global) ce qui change complètement la forme juridique ou technique que prendra le marché lors de sa publication.

Nous trouvons dans ces critères les critères de qualité (labels de qualité des produits), les critères sanitaires (absence de perturbateurs endocriniens, normes de santé, protection des agents face à la COVID-19, produits ménagers moins agressifs pour les personnels d'entretien), les critères de développement durable évaluable (critères environnementaux évaluables, écolabels, achat local, efficacité énergétique des bâtiments et clauses sociales) et les critères de bon sens (recrutement des publics-cibles, réemploi des fournitures et matériaux, taux de recyclage des produits, provenance des produits et diminution des dépenses énergétiques).

Schéma 5.1 : ensemble des critères d'achat considérés comme responsables par les acteurs rencontrés



Source : auteur

L'introduction de critères responsables dans les achats des collectivités locales rencontrées s'appuie sur différents éléments. D'abord, les évolutions législatives, principalement les lois EGALIM, AGEC, climat et résilience et transition énergétique pour une croissance verte, participent à justifier l'introduction de ces critères, ou forcent les collectivités locales à s'y intéresser. Ensuite, la volonté politique des élus d'introduire ces critères dans les marchés publics est un déterminant essentiel à la mise en œuvre de l'achat public responsable. Sans affirmation de cette volonté, les acheteurs ont du mal à introduire des critères qui ne sont pas encore présents dans la législation et/ou à justifier ces critères auprès des usagers, les agents de la collectivité et des prestataires. Enfin, les considérations personnelles des acheteurs vis-à-vis de la qualité de l'achat public responsable sont un facteur déterminant pour comprendre à la fois la réinterprétation des règles (Chatel et al., 2005 ; Lascoumes et al., 2018) portée par les acheteurs (juridiques et données par les élus et les directions) et leur investissement dans la mise en place de critères considérés comme responsables. Cet investissement est essentiel, car les acheteurs, lorsqu'ils souhaitent introduire des critères considérés comme responsables, se heurtent à différents freins.

Les principaux freins à l'introduction de ces critères sont au nombre de trois. Le premier frein correspond à la nécessaire montée en technicité des acheteurs, l'achat n'étant désormais plus uniquement un acte juridique, mais également un acte économique et politique. Le deuxième est lié à l'augmentation du risque juridique lié à l'introduction de critères qui n'ont pas encore fait l'objet de jurisprudence ou qui ne sont pas inscrits dans les règles législatives. Ces critères peuvent être considérés comme des critères liés au fonctionnement des prestataires ou comme une distorsion de concurrence et nécessitent une certaine « *ingéniosité* » (Ansaloni & Smith, 2017) de la part des acheteurs dans leur mise en œuvre. Cette ingéniosité est plus importante chez les acheteurs dotés de moyens (temporels et financiers) lors de l'élaboration et l'écriture des marchés. Enfin, le troisième frein à l'introduction de l'achat public responsable au sein des collectivités locales ne dépend ni des acheteurs, ni de la volonté politique des élus, mais des prestataires. En effet, l'introduction de nouveaux critères tend à augmenter le risque d'infructuosité du marché lorsque celui-ci n'est pas assez mature, c'est-à-dire que les prestataires ne sont pas encore en mesure de répondre aux nouvelles exigences de la collectivité. La diminution de ce risque est déterminée à la fois par l'ingéniosité des acheteurs, mais également par leur technicité et les rapports qu'ils entretiennent avec les prestataires potentiels de la collectivité.

L'enquête montre également que les collectivités qui introduisent le plus de critères considérés comme responsables dans leurs marchés sont les collectivités de taille importante. Cela s'explique, d'une part, par un nombre d'acheteurs plus important dans ces collectivités (les collectivités de plus petite taille ne disposant pas forcément d'acheteurs, ou d'une seule personne pour réaliser l'ensemble des achats). D'autre part, nous indiquons également que les collectivités de taille importante disposent d'un budget plus conséquent à allouer à l'achat public responsable. Toutefois, certaines collectivités de taille moyenne ou de petites tailles mettent en application des critères responsables dans certains de leurs marchés, de manière ciblée. Dès lors, l'achat public responsable n'est pas l'apanage des collectivités de taille importante, mais il existe deux stratégies pour le mettre en place. La première consiste à introduire de façon quasi systématique des critères considérés comme responsables dans les marchés de la collectivité, ou dans une large part de ces marchés. La seconde consiste à choisir quelques marchés spécifiques, souvent liés à des marchés de travaux, car les montants de ces marchés sont plus importants, et d'en faire des marchés exemplaires.

Introduire de nouveaux critères considérés comme responsables dans les marchés publics est certainement la pratique la plus facilement décrite par les acheteurs rencontrés au cours des entretiens relatifs à l'achat public responsable. C'est également la plus appréhendable pour nous : un achat public responsable est un achat doté de critères considérés comme responsables situés soit dans l'objet, les critères techniques, les clauses d'exécution ou les critères de jugements. Cela renvoie d'ailleurs à la définition de l'achat public responsable portée par le PNAAPD 2015-2020 qui indique qu'un marché public doté d'un critère écologique ou social est un marché public responsable (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014).

Néanmoins, l'enquête montre que les critères d'achat ne sont pas les seuls éléments relatifs à l'achat public qui permettent de qualifier celui-ci comme responsable. L'utilisation de formes spécifiques de marché, c'est-à-dire l'utilisation de procédures juridiques particulières au moment de la rédaction et de la publication de l'achat public, permet également de qualifier un achat public comme un achat public responsable. Ces formes juridiques particulières entrainant des formes de marchés publics spécifiques, nous les qualifions (pour des questions de lisibilité) de formes de marchés spécifiques.

2. Les formes de marchés spécifiques considérées comme responsables

Le code de la commande publique compte de nombreuses formes juridiques de marché (accords-cadres, margé global de performance, délégation de service public, marchés réservés, marchés de gré à gré…). En fonction des formes de marchés utilisées, les procédures d'appel d'offre (publicité, réception des offres, notation des offres) et l'écriture du marché vont varier. Par exemple, un marché de gré à gré permet de ne pas avoir à réaliser de procédure d'appel d'offre, quand un marché global de performance demande un allotissement complexe des différents éléments d'un marché de travaux.

L'utilisation des formes spécifiques de marchés permet d'orienter ce marché vers des structures particulières. Par exemple, les marchés réservés à l'insertion permettent de limiter l'accès aux marchés publics aux seules SIAE. De même, l'usage de ces formes spécifiques permet de faire varier l'objet du marché. C'est le cas des marchés d'insertion, où l'objet du marché n'est pas une prestation classique, mais un achat d'heures d'insertion qui seront effectuées à l'aide d'une prestation support. Ainsi, ces formes spécifiques peuvent offrir plus de largesse concernant les critères à introduire dans le marché, ou peuvent limiter les prestataires pouvant répondre à l'appel d'offre. Nous divisons ces formes de marchés spécifiques considérées comme responsables en deux sous-catégories : les formes de marché en cohérence avec les autres politiques publiques de la collectivité et les formes de marché permettant de réduire les contraintes liées à la législation.

2.1. Les formes de marchés en cohérence avec les autres politiques publiques de la collectivité

Ces formes de marché consistent à privilégier des formes juridiques ou une écriture de marché afin que ceux-ci soient en cohérence avec d'autres politiques publiques de la collectivité. Leur mise en place requiert une volonté de la part de l'acheteur ou des élus, car ces formes de marché peuvent augmenter le prix du marché ou le complexifier. C'est, par exemple, le cas des marchés d'insertion, considérés comme légèrement plus chers que les marchés classiques ou les marchés réservés à l'insertion (Bucolo et al., 2009).

Ces formes spécifiques de marché varient en fonction des collectivités locales et de leurs politiques publiques. Elles varient également en fonction du poids des organisations concernées par les politiques publiques dans les négociations relatives à l'achat public. Par exemple, les têtes de réseau des SIAE du territoire enquêté cherchent à pousser les collectivités à avoir recours à des marchés d'insertion ou des marchés d'insertion plutôt que d'utiliser les clauses sociales d'insertion dans les marchés publics. On trouve deux types de formes de marché en cohérence avec les autres politiques publiques de la collectivité : l'écriture de marchés orientés vers l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) et les formes de marchés orientées vers l'insertion par l'activité économique.

2.1.1. Les formes spécifiques de marché orientées vers l'ESS

L'écriture de marchés orientés vers l'économie sociale et solidaire consiste à rédiger un marché « classique », mais dont les critères, le prix et l'objet du marché sont adaptés aux structures de l'économie sociale et solidaire. Les structures de l'ESS, notamment leurs têtes de réseaux, cherchent à favoriser le développement de ces achats dont l'écriture correspond davantage à ce que les structures de l'ESS peuvent réaliser pour la collectivité.

> *« Il y a un truc un peu comme ça, dans comment se décline de manière opérationnelle une commande publique responsable adaptée à l'ESS. Il y a aussi cette idée de, pas de comparaison avec un mode opératoire classique et réaliser par une entreprise classique. C'est pour ça que c'est intéressant de bien bien décaler au maximum la commande publique responsable adaptée à l'ESS de la commande publique responsable classique à la commande publique. Et en fait quand on regarde bien toutes les transgressions qu'on demande sans pour autant être hors la loi hein ? […] et c'est pour ça qu'il faut savoir se dire que c'est sur ces petits… petites réalisations qu'i y a quelque chose d'entendable. C'est-à-dire que ces réalisations-là où on co-construit le besoin, on qualifie le besoin acteur de l'ESS collectivité ensuite ça passe tout de même parce qu'il le faut, forcément, par de la commande publique, c'est ensuite obtenu parce que ça a été bien travaillé, bien alloti, que ça part dans les acteurs de l'ESS et ensuite dans le mode de production on en revient à l'innovation, la co-construction territoriale, ça revient dans une politique publique… voilà. »*
>
> Source : entretien n° 20 – tête de réseau de l'ESS

Pourtant, les structures de l'ESS ne répondent que peu aux marchés publics et préfèrent les procédures de demande de subvention.

> *« Je ne sais pas si la commande publique remplace la question de la subvention pour l'ESS. Je pense que la commande publique remplace la subvention par la commande publique pour la collectivité. Et c'est toute la différence parce qu'il y a quand même pas mal d'acteurs de l'ESS qui ont réussi à ré hybrider, alors il y en a qui ont pas réussi, il y en a qui ont fermé voilà, mais la question de l'hybridation des ressources elle se fait pas directement par la commande publique, il faut vraiment… j'ai envie de dire, pour l'instant pas. Très très peu. […] Je veux dire, entre le moment où la baisse des subventions est intervenue et aujourd'hui, les acteurs qui répondaient, le pourcentage d'acteurs de l'ESS qui répondaient avant à la commande publique et ceux aujourd'hui il n'a pas sensiblement augmenté hein ? »*
>
> Source : entretien n° 20 – tête de réseau de l'ESS

Ce faisant, écrire un marché orienté vers les structures de l'ESS comporte des risques d'infructuosité pour la collectivité. Par ailleurs, les têtes de réseaux de l'ESS indiquent que les rapports relatifs aux marchés publics entre les structures de l'ESS et les collectivités locales sont compliqués. Les structures de l'ESS ne surveillent pas la publication des marchés publics, ou ne disposent pas des moyens humains ou techniques pour y répondre. De même, les acheteurs des collectivités ne connaissent pas suffisamment les structures de l'ESS sur leur territoire et ce qu'elles peuvent proposer pour écrire des marchés orientés vers ces structures sans passer par des marchés réservés à l'ESS. Une tentative infructueuse de plateforme de mise en relation entre les structures de l'ESS et les collectivités locales montre la difficile communication entre ces deux types d'organisations.

L'écriture de marchés orientés vers l'ESS demande alors une communication accrue entre les collectivités locales et les structures de l'ESS en amont du marché. Cette communication permet à la collectivité de savoir ce que les structures de l'ESS sont effectivement en mesure de réaliser, et à quel prix. Elle permet également aux structures de l'ESS d'être mise au courant de la procédure de marché en amont de celle-ci pour se préparer à y répondre. Cependant, la procédure de marché étant une procédure classique, les entreprises commerciales peuvent également candidater. Ainsi, lorsque le marché n'est pas calibré pour

correspondre exactement à ce que les structures de l'ESS peuvent effectuer pour la collectivité, celles-ci sont mises en concurrence avec les entreprises commerciales, qui ont l'habitude de répondre aux appels d'offre et proposent des prix plus faibles.

Enfin, il est aujourd'hui possible de réaliser des achats réservés aux structures de l'ESS, néanmoins leur emploi est limité (voire inexistant aujourd'hui, selon les entretiens n° 11 et 20). Le recours aux marchés réservés aux structures de l'ESS est limité à certains objets spécifiques, uniquement situés dans le secteur du service [67] et, jusqu'au 2 avril 2021, à un montant inférieur à 80 000 € HT[68]. Depuis le 2 avril 2021, les collectivités locales peuvent avoir recours aux marchés réservés à l'ESS quelle que soit la valeur estimée du besoin, tant que celui figure dans la liste des besoins spécifiés par les pouvoirs publics. La responsabilité de cette forme de marché réside dans l'idée que les structures de l'économie sociale et solidaire œuvrent pour l'intérêt général, et que favoriser ces structures permet de favoriser également l'intérêt général.

2.1.2. Les formes spécifiques de marché orientées vers les SIAE

Les formes de marché orientées vers les SIAE consistent à favoriser ou limiter l'accès aux marchés publics aux seules SIAE. Les SIAE sont des structures privées, souvent associatives, dont l'objectif est de favoriser le retour à l'emploi de personne en situation d'insertion par l'activité économique. Il existe quatre types de SIAE : les Entreprises d'Insertion (EI), les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI), les Ateliers Chantiers d'Insertion (ACI) et les Associations Intermédiaires (AI). Les EI et ETTI sont spécialisées dans la production de biens et services. Les AI et ACI sont spécialisées dans la mise à disposition de personnel.

Les formes de marchés orientées vers les SIAE s'inscrivent dans les clauses sociales, présentées dans les critères qualifiés de responsables. Contrairement aux marchés réservés à l'ESS ou à l'écriture de marchés spécifiquement orientées vers l'ESS, ces marchés sont assez employés par les collectivités locales. L'aide apportée par les facilitateurs dans le développement de ces formes de marché permet aux collectivités locales d'y recourir plus facilement. Les deux formes spécifiques de marché mentionnées sont les marchés réservés à l'insertion et les marchés d'insertion. La forme de marché choisie va influencer le type de SIAE pouvant répondre au marché.

[67] Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques (1), 2019
[68] *Article R2123-1 - Code de la commande publique - Légifrance*, 2021

Les marchés réservés à l'insertion consistent à faire réaliser une prestation classique à des personnes en situation d'insertion par l'activité et à restreindre l'accès aux marchés aux seules SIAE. Les marchés réservés à l'insertion, en proposant des prestations classiques, tendent à favoriser les EI et les ETTI, car ces prestations demandent des qualifications spécifiques liées aux formations données par les SIAE. Les facilitateurs font également remonter que la mise en place de cette forme spécifique de marché est plus simple. De même, l'utilisation de ces marchés n'entraine pas nécessairement un cout supplémentaire à la collectivité (Bucolo et al., 2009), mais tend à accroitre la concurrence entre ces structures (*ibid.*), contrairement aux marchés d'insertion.

Les marchés d'insertion sont principalement des marchés d'entretien, de locaux, d'espace vert ou de service (service des repas scolaires, par exemple). Ils sont forts demandeurs en main-d'œuvre non qualifiée, et consistent donc à mettre à disposition de la collectivité qui passe le marché du personnel en insertion. Ce faisant, les marchés d'insertion favorisent les AI et les ACI. Contrairement aux marchés réservés à l'insertion, les marchés d'insertion ne sont pas exclusivement réservés aux SIAE. En effet, une entreprise commerciale pourrait répondre à l'appel d'offre, mais elle doit s'assurer et prouver que le personnel qu'elle emploie pour réaliser la prestation support soit du personnel en insertion. Pour ce faire, les entreprises commerciales ont généralement recours aux SIAE, sous la forme d'une sous-traitance, pour faire réaliser la prestation.

Ainsi, le recours aux marchés réservés à l'insertion et aux marchés d'insertion favorise l'accès aux marchés publics aux SIAE directement ou indirectement. Utiliser ces marchés est considéré par les acheteurs rencontrés comme responsable, car ils assurent une continuité de l'action publique locale en faveur de l'insertion. Ce faisant, les collectivités mettent à disposition des SIAE une double voie de financement : les subventions, qui tendent à diminuer, notamment depuis l'introduction d'une part variable liée aux résultats des SIAE (Studer, 2021), et les marchés publics.

2.2. Les formes de marché permettant de réduire les contraintes liées à la législation

Le code de la commande publique met à disposition un ensemble de formes de marché permettant de déroger, sous certaines conditions, à une mise en concurrence des prestataires, voire à la publicité ou publication du marché. Ces formes de marché ne permettent pas, dans les textes, de déroger aux règles de concurrence. Néanmoins, leur utilisation facilite le processus de passation de marché et permet aux acheteurs de contourner les règles concurrentielles en deçà de certains seuils de montant estimé. Il existe trois formes de marché mentionnées par les acteurs rencontrés : le marché de gré à gré, le marché en procédure adaptée et le marché d'innovation.

Les marchés de gré à gré, appelés également les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalable, sont des marchés sans publication dont la procédure ne demande que la réalisation de devis par quelques prestataires choisis par les acheteurs. En d'autres termes, les acheteurs appellent les prestataires avec qui ils souhaitent réaliser un marché, leur demande de réaliser un devis en fonction de leur demande, et attribuent directement le marché au prestataire présentant l'offre économiquement la plus avantageuse. Ils peuvent être mis en place dans le cas d'un premier appel d'offre infructueux ou d'une urgence particulière (COVID-19, par exemple). Ils peuvent également être utilisés dans les cas où l'objet du marché, ou sa valeur estimée, ne sont pas considérés comme significatifs, c'est-à-dire que la mise en concurrence est jugée inutile, contraire aux intérêts de l'acheteur ou si l'objet du marché implique d'un motif d'intérêt général[69]. Cette procédure ne peut être utilisée que lorsque le montant estimé du marché est inférieur à 40 000 € HT. En pratique, l'utilisation de cette forme de marché permet de contourner les règles concurrentielles de la commande publique mentionnées dans le chapitre 1. Elle permet également de s'adresser directement aux prestataires ciblés par la collectivité. Ce faisant, la responsabilité de cette forme de marché, selon les acteurs enquêtés, réside dans le fait de pouvoir s'adresser directement à des petites structures du territoire, parfois issues de l'ESS, sans avoir à les mettre en concurrence. Cette forme de marché permet également de faciliter l'accès aux TPE et PME locales aux marchés publics, ce qui est considéré comme une priorité par le gouvernement (J. Castex, communication personnelle, 23 février 2021).

[69] *Article L2122-1 - Code de la commande publique - Légifrance*, 2020

La procédure adaptée offre aux acheteurs une certaine flexibilité dans le processus de passation du marché. Les marchés réservés (à l'insertion, au secteur du handicap ou à l'ESS) font partie de ces procédures adaptées. Les collectivités peuvent y avoir recours lorsque le montant estimé du marché est estimé en deçà de 80 000 € HT (pour les lots de marchés de travaux dont le montant est inférieur à 1 000 000 € HT[70]). Elle concerne également les marchés ayant pour objet des services sociaux ou spécifiques dont la liste est similaire à celle des marchés réservés aux structures de l'ESS[71].

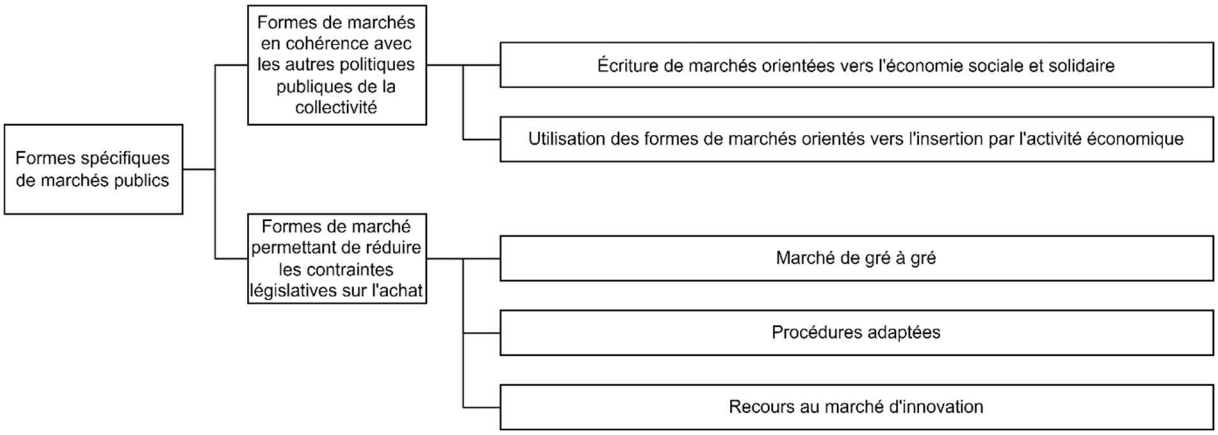
Le marché d'innovation, parfois qualifié de partenariat d'innovation, est une forme de marché récente introduite dans le code de la commande publique de 2018. Au départ prévu comme une expérimentation devant prendre fin en 2021, ces marchés ont été reconduits, notamment à la suite de la crise sanitaire, pour une durée de 3 ans. Cette forme de marché permet de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable dans les marchés de travaux, de fournitures ou de service[72]. Les acheteurs peuvent utiliser cette forme pour les marchés dont le montant estimé est inférieur à 100 000 € HT. Pour être mise en œuvre, cette forme requiert que l'objet du marché porte sur la recherche et le développement de produits, services ou travaux innovants, ou sur l'acquisition ultérieure de produits, services ou travaux qui répondent à un besoin ne pouvant pas être satisfait avec ce que les prestataires proposent actuellement sur le marché[73]. La flexibilité de cette forme de marché vient de la définition floue de l'innovation dans le code de la commande publique. Cette innovation porte sur des prestations nouvelles, ou sensiblement améliorées, portant sur la mise en œuvre de nouveaux processus de production, de commercialisation, d'organisation, le lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise[74]. Ce faisant, les acheteurs des collectivités locales ont de nombreuses possibilités de justification quant au recours à cette forme de marché spécifique. La responsabilité de cette forme de marché vient de l'idée que l'innovation, quand elle s'inscrit dans une démarche de développement durable ou de respect des salariés et des sous-traitants, est responsable. Elle vient également, comme le marché de gré à gré, de la facilitation d'accès aux TPE et PME aux marchés publics sans obliger ces prestataires à être mis en concurrence. Les marchés d'innovation viennent en complément des marchés de gré à gré, déjà pratiqués

[70] *Article R2123-1 - Code de la commande publique - Légifrance*, 2021
[71] Les procédures adaptées ont été allégées durant la période 2019-2022 en raison de la situation spécifique liée à la COVID-19. Néanmoins, ces allègements sont aujourd'hui révoqués pour la plupart, et les seuils de publication des offres ont été abaissés au niveau où ils étaient avant la crise COVID.
[72] *Article 2 - Décret n° 2021-1634 du 13 décembre 2021 relatif aux achats innovants et portant diverses autres dispositions en matière de commande publique - Légifrance*, 2021
[73] *Article L2172-3 - Code de la commande publique - Légifrance*, 2019
[74] *Ibid.*

avant 2018, et permettent de soutenir des structures locales « innovantes » au travers d'achat dont les montants sont plus importants. L'aspect relativement nouveau de ces marchés implique leur sous-utilisation dans les procédures de passation de marché, selon plusieurs enquêtés. Néanmoins, le renouvèlement du dispositif pour une durée de trois ans, en 2021, permet aux acheteurs d'avoir une durée plus importante pour se familiariser avec le dispositif et pour le mettre en œuvre.

Ainsi, l'utilisation de procédures adaptées dans les marchés publics, notamment des marchés de gré à gré, des procédures adaptées et des marchés d'innovation, est considérée par certains acheteurs comme responsables. Plutôt que de se concentrer sur les critères, ces formes spécifiques de marché exploitent des éléments juridiques (possibilités ou impensées). D'une part, car ces formes de marché permettent de réduire ou contourner des règles concurrentielles ou des règles d'écriture de marché parfois lourdes et longues pour les acheteurs. D'autre part, car le recours à ces formes de marché permet aux acheteurs d'inscrire les marchés publics de la collectivité dans des politiques publiques de la collectivité. Par exemple, les marchés réservés à l'insertion ou les marchés d'insertion viennent compléter les autres politiques relatives à l'insertion portées par la collectivité. La responsabilité de ces formes spécifiques de marché réside principalement dans le fait qu'elles permettent de réduire ou contourner la mise en concurrence des structures entre-elles.

Schéma 5.2 : ensemble des formes spécifiques d'achat considérées comme responsables par les acteurs rencontrés



Source : auteur

Conclusion

Les pratiques liées à l'achat sont les premiers éléments présentés par les acteurs rencontrés lorsque l'on aborde la question de l'achat public responsable. Dans ces pratiques se trouvent les critères considérés comme responsables (critères de qualité, critères sanitaires, critères de développement durable évaluable et critères de bon sens) et les formes de marchés spécifiques (en cohérence avec d'autres politiques publiques de la collectivité ou permettant de réduire les contraintes législatives qui pèsent sur l'achat).

Chacune de ces pratiques seules permet théoriquement, selon les personnes enquêtées et la définition de l'achat public responsable dans le PNAAPD 2015-2020, de qualifier un achat public comme un achat public responsable. Par ailleurs, l'intérêt de ces pratiques vient de leur complémentarité. Par exemple, les acheteurs peuvent utiliser une procédure adaptée pour favoriser des entreprises locales. Ils peuvent également introduire des critères d'efficacité énergétique des bâtiments et réemployer des matériaux de construction afin d'atteindre l'exemplarité mentionnée dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte. Ce faisant, les acheteurs ne sont pas obligés de se concentrer sur un critère en particulier, ou une forme spécifique de marché, mais peuvent articuler ces éléments entre eux afin d'atteindre leurs objectifs ou ceux demandés par les directions ou les élus.

Toutefois, chaque critère ou forme spécifique présenté n'est pas unanimement considéré comme responsable par l'ensemble des personnes enquêtées. Par exemple, le critère de bon sens « diminution de la dépense publique » n'a été présenté qu'une seule fois au cours des entretiens. De même, certains critères obligatoires n'ont pas été présentés au cours des entretiens comme des critères responsables, car ceux-ci sont nécessairement présents dans les marchés publics de la collectivité, et que la perception de la responsabilité des acheteurs publics est d'aller au-delà de ce que peut imposer la législation. Pour comprendre comment certains critères peuvent être considérés comme responsables, ou non, il faut alors comprendre quels sont les motifs qui poussent les acheteurs à considérer ces critères comme responsables. Dans le cadre de notre analyse, nous voyons alors poindre une relation entre des interprétations personnelles de la qualité de l'achat public responsable et les pratiques d'achat des acheteurs. Dès lors, nous émettons l'hypothèse, qui sera davantage approfondie dans le chapitre 6 de ce travail de thèse, que le choix des critères considérés comme responsables repose sur des conventions de qualité de l'achat public responsable. En fonction de ces conventions, les

acheteurs se coordonnent entre eux, avec les autres services de la collectivité et avec les prestataires, afin de réussir à faire émerger des marchés publics dont les risques d'infructuosité ou de contestation juridique sont limités. Lorsque les acheteurs sont d'accord avec les autres acteurs sur la qualité de la responsabilité publique, le marché est écrit et se passe facilement. Lorsque ce n'est pas le cas, les acheteurs ont deux possibilités : réaliser des compromis avec les autres acteurs des achats publics responsables présents sur le territoire, ou imposer leurs critères au risque d'être dans une situation de non-reconnaissance, c'est-à-dire de voir échouer le marché public.

Par ailleurs, outre les différences dans l'appréciation de la qualité de l'achat public responsable, le recours aux pratiques d'achat considérées comme responsables se heurte à des freins. Le premier est le risque d'augmentation du cout du marché. Le code de la commande publique impose de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, ce qui implique que le prix reste le critère prépondérant dans les marchés publics. En favorisant nécessairement le critère prix par rapport aux autres critères, les acheteurs limitent les effets des critères considérés comme responsables présents dans les critères de jugement sur les prestataires. Ce frein peut être contourné à l'aide d'un passage du prix du marché au cout du marché, en introduisant des critères permettant de le nuancer (utilisation d'une analyse de cycle de vie, introduction de critères environnementaux évaluables liés au cout carbone…). Cependant, ces critères demandent une certaine technicité de la part des acheteurs, et la possibilité de les évaluer lors des commissions d'appel d'offre. Nuancer le critère de prix requiert des acheteurs formés, des collectivités et des élus volontaires, et une conception de l'achat public qui n'est pas uniquement centrée sur la diminution des dépenses publiques.

Le deuxième frein est l'augmentation du risque d'infructuosité des marchés publics. L'infructuosité des marchés est un frein important, car elle implique un risque de rupture dans la continuité du service public. Elle vient principalement d'un manque de maturité du marché, c'est-à-dire d'une absence d'offre correspondant aux critères demandés par la collectivité. Elle peut également venir d'une impossibilité ou d'un désintéressement des prestataires à répondre au marché quand les critères techniques ou les clauses d'exécution de celui-ci sont incohérents avec son montant estimé. Ce faisant, les acheteurs cherchent à réduire ce risque d'infructuosité par un travail important en amont du marché sur l'évaluation du montant estimé et dans la capacité de réponse des prestataires. Cependant, ce travail nécessite du temps, dont les acheteurs, notamment ceux des collectivités de petites et moyennes tailles, ne disposent pas nécessairement.

Enfin, le dernier risque est le risque juridique lié à l'introduction de critères qui n'ont pas encore fait l'objet de jurisprudence. Ces critères peuvent entrainer une distorsion de concurrence ou une contestation de l'attribution du marché par les prestataires écartés. L'utilisation de ces critères peut alors être bloquée par les services juridiques de la collectivité afin d'assurer une solidité juridique de l'achat, c'est-à-dire de s'assurer que le marché légalement sûr ou faiblement risqué. Ces recours engendrent des surcouts temporels et financiers pour la collectivité, ainsi que l'obligation de refaire un marché, ce qui peut entrainer une rupture dans la continuité du service public. Le choix de soutenir ces critères juridiquement risqués dépend alors des collectivités, et notamment du portage politique, c'est-à-dire de la volonté affirmée des élus de porter ces critères. Les acheteurs peuvent également circonscrire ces critères n'ayant pas encore fait l'objet de jurisprudence aux marchés passés en procédure adaptée. Ce faisant, ils réduisent les risques juridiques, mais réduisent l'utilisation de ces critères à des marchés dont les montants sont moins importants.

En comparaison avec les documents institutionnels et juridiques présentés dans le chapitre 1, les pratiques considérées comme responsables liées à l'achat sont beaucoup plus nombreuses. On retrouve les critères de marché liés aux clauses sociales ou à la préférence de la notion de cout à la notion de prix. On observe également certaines formes de marchés mentionnées dans certains documents à directement à destination des acheteurs (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et al., 2018). Cependant, la grande majorité des critères considérés comme responsables et les formes spécifiques de marchés sont adaptées, réinterprétées ou développées *ex nihilo* par les acteurs enquêtés. Cette réinterprétation des règles juridiques et des documents institutionnels, connue et mise en lumière dans les travaux académiques en économie et sociologie (Chatel et al., 2005 ; Lascoumes et al., 2018), permet aux acteurs rencontrés d'introduire des critères liés à leurs représentations de la qualité de l'achat public responsable. L'ingéniosité des acheteurs dans la mise en place de ces pratiques, liée aux moyens financiers et temporels dont ils disposent (Ansaloni & Smith, 2017), permet d'envisager une régulation du Marché *via* les marchés publics (Cantillon, 2010). Le Marché est ici entendu comme l'institution et l'objet conceptuel en économie qui regroupe les relations d'échanges entre les acteurs contre de la monnaie. Dans le cadre de notre analyse, ce Marché est un espace où les acteurs se rencontrent, discutent, négocient et se mettent d'accord sur un ensemble de critères permettant l'échange. Ce faisant, cela suppose que des représentations de la qualité et de la justice sociale préexistent à l'échange (Berthoud, 1992 ; Eymard-Duvernay, 1989). Cela suppose également que les acteurs soient dotés de parole, d'une certaine propension

à l'échange (Berthoud, 1992) et que des institutions encadrent les transactions marchandes qui se déroulent sur le marché (Coriat & Weinstein, 2005).

Les éléments importants de ce chapitre

Il est difficile d'identifier les éléments spécifiquement importants mentionnés dans ce chapitre. Toutefois, nous pouvons indiquer qu'il existe des critères considérés comme responsables permettant de qualifier un achat public comme un achat public responsable. Ces critères peuvent être classés en différentes catégories : critères de qualité, critères sanitaires, critères de développement durable évaluables et critères de bon sens. Ce qui permet de qualifier un achat public comme un achat public responsable n'est donc pas uniquement des critères « sociaux » ou des critères « écologiques ».

Par ailleurs, les critères considérés comme responsables ne sont pas les seuls moyens pour qualifier un achat public d'achat public responsable. Les acheteurs rencontrés indiquent que l'utilisation de certaines formes juridiques de marché permet mécaniquement de transformer un achat public en achat public responsable. Ces formes peuvent être classées en deux catégories : les formes de marché en cohérence avec d'autres politiques publiques des collectivités locales et les formes de marché permettant de réduire les contraintes législatives sur l'achat.

Ainsi, la mise en place de l'achat public responsable est bien plus complexe que la simple introduction de clauses sociales ou écologiques dans les différents critères ou clauses du marché. La manière dont est perçu l'achat public responsable et la façon dont il est mis en œuvre semble déterminante dans sa capacité à être, effectivement, appréhendé par les acteurs locaux comme un achat public responsable.

Chapitre 6 : Les conventions de qualité de l'achat public responsable et formes d'acheteurs publics

Introduction

Dans le chapitre 5, nous avons énuméré et analysé les différents critères et formes de marchés d'achat considérés comme responsables par les acteurs enquêtés. Ces critères et pratiques permettent aux acheteurs et aux collectivités de s'inscrire, selon ces dernières, dans une démarche de responsabilité. Nous avons également pu constater que la contrainte de la continuité du service public et l'étau juridique et concurrentiel rendent difficile l'utilisation de certains critères ou de formes de marché et créent des « points de friction » (Helfrich & Romestant, 2015) dans la mise en place de ces pratiques liées à l'achat.

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que de façon surprenante, les pratiques d'achat que les acteurs interrogés considèrent comme responsables ne se limitent pas à un ensemble de critères techniques ou de jugement non hiérarchisés ou équivalents entre eux. Ainsi, la pratique de l'achat public responsable s'avère plus complexe que l'apparente simplicité de la législation ou de la littérature grise qui ne détaillent pas réellement comment atteindre les objectifs qu'elles fixent. Les pratiques d'achat public responsable sont multiples, peuvent se combiner, elles peuvent aller au-delà de la simple introduction de critères écologiques ou sociaux (recours à certaines formes juridiques de marché, appui sur certains critères techniques pour favoriser des organisations spécifiques…). Nous supposons également que certaines pratiques responsables peuvent être mises en cohérence entre elles, et avec d'autres politiques publiques des collectivités locales. Par exemple, il est envisageable qu'une collectivité locale fasse le choix d'avoir recours à des marchés réservés à l'insertion pour une partie de ses marchés et d'introduire des clauses sociales d'insertion dans une autre partie afin de poursuivre des objectifs de retour à l'emploi. Ce faisant, traiter les pratiques considérées comme responsables indépendamment des autres actions des collectivités tend à limiter l'intérêt de leur analyse.

De plus, les critères mentionnés ne sont pas systématiquement présents dans le code de la commande publique ou des législations annexes à ce code. Ce faisant, ces critères et formes de marché varient en fonction des objectifs d'action publique des collectivités et de leurs

capacités à investir et poursuivre ces objectifs. Ces capacités varient en fonction des moyens temporels et humains dont les collectivités disposent (Ansaloni & Smith, 2017), ce qui explique pourquoi les collectivités de grande taille (EPCI, grandes villes, Départements et Régions) tendent à développer davantage leurs achats publics responsables. Cela explique également pourquoi certaines collectivités de petites tailles font le choix d'une logique de « marché exemplaire », c'est-à-dire d'investir massivement des deniers publics et du temps sur un unique marché qui sert de vitrine des politiques écologiques et sociales de la collectivité.

Dès lors, la mise en place de pratiques d'achat considérées comme responsables au sein d'une collectivité locale n'est pas un « simple » acte économique. Il ne s'agit pas uniquement d'introduire un nouveau critère dans un marché, en espérant que les prestataires puissent y répondre. L'achat public responsable, lorsqu'il est mené par les collectivités locales enquêtées, tend à s'inscrire dans une logique plus globale d'action publique en faveur du développement écologique et social local. Cette logique d'action publique locale se traduit par des modifications dans les pratiques d'achat, mais également au sein d'autres politiques publiques. Elle se traduit également par une modification de l'organisation des collectivités locales, avec l'émergence de nouveaux services et/ou de nouveaux acheteurs dotés des compétences nécessaires pour répondre aux nouveaux impératifs législatifs liés aux achats publics responsables.

En nous appuyant sur les résultats de l'enquête réalisée dans le cadre de cette thèse, ainsi que sur le cadre théorique de la thèse, nous chercherons alors à montrer que l'achat public responsable modifie l'organisation interne des collectivités locales, et que la nature de ces modifications est liée aux acheteurs publics. Ces acheteurs portent différentes conventions de qualité des achats publics responsables, et ces différentes conventions tendent à modifier la façon dont ils influencent, ou cherchent à influencer, l'organisation de leur collectivité.

Ainsi, la première section de ce chapitre est consacrée à la mise en évidence de conventions de la qualité des achats publics responsables. Cette section visera à expliciter ces conventions en faisant apparaitre deux approches de l'achat public responsable : 1) la convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable ; 2) la convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable. Nous chercherons également à montrer comment celles-ci peuvent influencer la manière dont les acheteurs publics mettent en œuvre les achats publics responsables, et comment, en pratique, ces deux conventions arrivent à coexister au sein des collectivités locales.

La deuxième section présente les différents types d'acheteurs rencontrés dans le cadre des entretiens. Nous identifions, en fonction de leurs missions et de la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent, deux types d'acheteurs. D'abord, les acheteurs-juristes, qui sont les acheteurs historiques des collectivités locales et qui portent la convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable. Leur mission principale est de faire appliquer le code de la commande publique, et de s'assurer que les demandes formulées par les services correspondent au cadre législatif. Ensuite, les acheteurs-économistes, dont l'arrivée au sein des collectivités locales est récente, et qui portent la convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable. Ces nouveaux acheteurs ont la charge d'introduire les achats publics responsables au sein des pratiques d'achat des collectivités. Nous émettons alors l'hypothèse que ces acheteurs particuliers prennent la forme d'entrepreneurs institutionnels dont l'objectif est de modifier les pratiques d'achats de leurs collectivités, mais également de faire valoir leur perception de la qualité de l'achat public responsable au sein de celle-ci et auprès de leurs collègues. Ainsi, contrairement aux acheteurs historiques des collectivités locales, dont le profil correspond davantage à un profil juridique spécialisé dans les contrats publics, ces acheteurs n'ont pas pour seul objectif d'atteindre une forme de « solidité juridique de l'achat ». Ils cherchent à introduire les critères qu'ils considèrent comme responsables au sein des marchés publics de leur collectivité, entrainant plusieurs changements organisationnels dans le même temps.

1. Les conventions de qualité de l'achat public responsable : l'achat public socialement et écologiquement responsable et l'achat public juridiquement responsable

Au cours des entretiens, nous voyons se dégager deux façons d'appréhender les achats publics responsables.

La première consiste à considérer les achats publics responsables comme un levier au service du développement écologique et social des collectivités locales. Dans cette perspective, l'introduction de critères écologiques et sociaux dans les marchés publics peut être appréhendée comme une forme de régulation des acteurs économiques locaux, de renforcement de politiques publiques sociales ou écologiques existantes ou de financement d'acteurs économiques particuliers (associations, SIAE…). Dans cette situation, les acheteurs cherchent à introduire des critères écologiques et sociaux dans le but de : 1) faire coïncider l'achat public responsable et d'autres politiques publiques de la collectivité (introduction de clauses sociales — politiques

d'insertion/introduction de clauses écologiques — politiques écologiques…) ou 2) faire coïncider les critères de l'achat avec leurs représentations personnelles de la qualité de l'achat public responsable et/ou du service public local.

La seconde consiste à considérer les achats publics responsables comme une « nouvelle » forme juridique d'achat, avec ses critères et ses contraintes propres, mais qui reste une forme d'achat public et qui doit donc en suivre les contraintes juridiques et administratives (interdiction de distorsion de concurrence, « bonne » gestion des deniers publics, optimisation des critères écologiques et sociaux à la condition que ceux-ci n'entrainent pas une augmentation importante du prix ou un risque de fausser la concurrence…). Ici, l'achat public responsable n'est employé que s'il est obligatoire, demandé par les directions ou pertinent au regard de l'objet du marché. Ainsi, il est perçu comme une forme de contrainte ou d'obligation qui ne doit pas perturber le processus normal de passation des achats publics. Les acheteurs, dans ce cas, valorisent une forme de « solidité juridique de l'achat », c'est-à-dire l'adéquation la plus importante possible entre les critères écologiques et sociaux du marché et le code de la commande publique.

Comme nous avons pu le constater au sein du chapitre 3, une convention de qualité se caractérise par : 1) sa préexistence à l'échange, 2) le fait que les acteurs portent ces conventions et agissent en accord avec celle-ci au moment de l'échange[75]. Les acheteurs publics portent également ces conventions et celles-ci influent sur la manière dont ils vont aborder les achats qu'ils vont réaliser. Ainsi, malgré l'usage d'une procédure administrative qui devrait, *à priori,* éviter l'introduction de considérations personnelles au moment de la rédaction et de la passation d'un achat public, ceux-ci seront influencés par les acheteurs qui en sont à l'origine. En fonction de la convention de qualité des achats publics responsables portés par les acheteurs, ces achats connaitront des variations dans leur objet, leur montant ou les critères qui leur sont associés. En mettant en relation la manière dont les acheteurs publics perçoivent les achats publics responsables et les critères qu'ils considèrent comme responsables, nous mettons à jour deux conventions de la qualité de l'achat public responsable : l'achat public socialement et écologiquement responsable et l'achat public juridiquement responsable.

[75] Pour plus d'informations concernant les conventions de qualité, nous renvoyons le lecteur à la section relative aux approches conventionnalistes mobilisées dans le cadre de ce travail de thèse située dans le chapitre 3.

1.1. La convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables

La convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable se caractérise par une perception de l'achat public responsable comme un levier au service de politiques publiques locales écologiques ou sociales. Dans certains cas, cette forme d'achat particulière peut également être perçue comme un outil permettant aux acheteurs d'aligner leurs considérations écologiques et sociales avec les actions de la collectivité. Par exemple, l'acheteur 4 (entretien n° 14) mentionne qu'elle cherche à faire correspondre les critères écologiques d'un marché de denrée avec ses convictions individuelles relatives à l'écologie et à la localité des produits.

Lorsqu'un acheteur public adopte cette convention de qualité de l'achat public responsable, celui-ci est perçu localement comme une forme de continuité des dépenses publiques engagées dans les politiques locales écologiques et sociales. Dans cette situation, la notion de dépense publique évolue. Elle n'est plus considérée comme un « cout » ou une contrainte, mais comme une dépense justifiée et nécessaire au regard de considérations écologiques ou sociales, voire au regard d'une forme de service public local du développement écologique et social.

Les effets sur les achats publics de cette convention sont multiples : recours plus important aux formes de marché public qui permettent de limiter la concurrence (usage des marchés réservés à l'insertion, des marchés d'insertion ou de certaines formes de marché spécifiques) ; usage de certaines clauses ou critères techniques permettant de cibler un type de prestataire particulier ; recours accru aux facilitateurs des clauses sociales ; augmentation du poids des critères de jugement écologiques et sociaux dans la pondération finale du marché ; réflexion globale autour du marché public et de ses effets sur les prestataires locaux. Par exemple, l'acheteur 4 mentionne l'usage dans un marché de denrée de critères techniques particuliers permettant de s'assurer que les denrées achetées seront produites localement, malgré l'interdiction de l'usage de critères de localité dans les marchés publics (distorsion de concurrence). En s'appuyant sur ces critères techniques, l'acheteur contourne le droit européen de la concurrence. De plus, en modifiant son approvisionnement, il a également modifié le paysage local de production de cette denrée, obligeant le prestataire usuel de la collectivité à travailler avec des fournisseurs locaux pour conserver son marché.

Le développement du cadre législatif en faveur du développement de critères écologiques permet aux acheteurs d'avoir des justifications sur lesquelles s'appuyer lorsqu'ils souhaitent valoriser la convention de qualité des achats publics écologiquement et socialement responsables. De même, dans le cas des critères sociaux, la présence de multiples facilitateurs sur le territoire, ou internes aux collectivités locales permet aux acheteurs de s'appuyer sur une expertise et des outils déjà éprouvés. Les acheteurs enquêtés mentionnent pour la plupart[76] une accentuation de l'utilisation des marchés d'insertion et des marchés réservés à l'insertion, en plus du maintien des marchés de ce type existants[77].

Les acteurs associatifs rencontrés sur le territoire qui œuvrent en faveur de l'insertion par l'activité économique ou pour l'introduction de clauses écologiques dans les marchés publics favorisent l'émergence de cette convention. Ils travaillent avec les acheteurs publics et présentent cette forme d'achat comme une subvention indirecte, permettant ainsi de compenser leur diminution ou leur variabilité. Par exemple, au cours de l'observation participante n° 1[78], les acteurs de l'insertion et les facilitateurs présentent l'usage des marchés d'insertion comme la poursuite d'une politique publique d'insertion par l'activité économique et une forme de subvention aux acheteurs publics et aux directions de la collectivité.

Nous remarquons ainsi que certains acheteurs arrivent à valoriser les critères écologiques et sociaux aux dépens du critère économique. Lorsque les acheteurs arrivent à justifier l'importance des critères écologiques et sociaux auprès des autres acteurs (directions, élus, prestataires potentiels), ils arrivent à faire valoir leur représentation de la qualité des achats publics responsables.

Pour autant, la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables n'est pas la convention la plus partagée au sein des personnes enquêtées. Elle tend d'ailleurs à être minoritaire, ou à être circonscrite aux marchés exemplaires. Plusieurs raisons peuvent expliquer la faible représentation de cette convention. D'abord, les marchés réservés à l'insertion et les marchés d'insertion doivent être pensés plusieurs mois à l'avance afin de s'assurer d'avoir des acteurs pour répondre au marché. C'était notamment le but de la réunion, qui a fait l'objet de l'observation participante n° 1. En prévenant les structures de l'insertion par l'activité économique en avance, les acheteurs limitent le risque d'infructuosité du marché,

[76] Tous les acheteurs rencontrés mentionnent l'usage de clauses sociales lors des entretiens, à l'exception d'une petite commune du territoire. L'augmentation du nombre d'heures d'insertion globale sur le territoire enquêté est avancée par l'ensemble des facilitateurs rencontrés.
[77] À l'exception de l'année 2019, en raison de l'épidémie de la COVID-19.
[78] Voir chapitre 4 pour le détail des observations participantes.

même si, malgré cette réunion, certains lots n'ont pas été attribués, faute de réponse des prestataires. De même, l'usage des critères de jugement est limité. Une direction de la commande publique mentionne la difficulté d'inclure des critères écologiques et/ou sociaux de façon importante dans les marchés. En pondérant de manière trop importante ces critères, ou en ajoutant des critères qui ne sont pas usuels, la collectivité court un double risque : le risque d'infructuosité ou un risque de distorsion avec l'objet du marché.

> Directeur de la commande publique : *« il n'y a pas en principe un plafond et une limitation prévue par les textes sur les critères environnementaux et sociaux, mais par contre effectivement au bout d'un moment vous courrez un risque que on considère que la pondération elle est abusive, qu'elle ne reflète pas l'objet du marché. Le principal risque pour moi, il n'est pas juridique quand on pondère trop […] des critères environnementaux et sociaux. […] La réalité aujourd'hui des critères environnementaux et sociaux quand ils existent, elle est plutôt négative quand même. »*
>
> Source : entretien n° 21

Les risques d'infructuosité, de contestation juridique ou les limites législatives sont des facteurs limitants pour cette convention de qualité. Ces risques constituent la base de justification de l'autre convention de qualité constatée sur le terrain, la convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable.

1.2. La convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable

La convention de l'achat public économiquement et juridiquement responsable est la convention de qualité des achats publics responsable la plus ancienne. Certains acheteurs mentionnent le début d'une logique de restriction législative de la commande publique depuis les années 1990.

Directeur de la commande publique : *« Il y a une forme de formalisation de la commande publique dans les années 90 dictées par des logiques de probité avec une vision très pénale à cause des grandes affaires de financement des partis politiques hein ? Notamment. Qui a conduit globalement à légiférer avant même que l'Europe s'en saisisse complètement et avec une entrée assez anxiogène qui était très pénale et très administrative en fait. »*

Source : entretien n° 21

Cette restriction législative se traduit par le fait de privilégier ce que les acheteurs et les directions qualifient d'« *achat juridiquement solide* » (source : entretien n° 25).

Le terme d'achat juridiquement solide, que nous qualifions parfois de solidité juridique de l'achat, signifie que l'acheteur n'introduit des critères écologiques et sociaux que lorsque ceux-ci répondent à une obligation législative. L'objectif, en limitant l'introduction de ces critères, est de limiter le risque de recours juridique ou de distorsion de concurrence ainsi que l'augmentation du cout de l'achat public.

Lorsque les acheteurs portent cette convention, cela n'implique pas qu'ils refusent d'introduire des critères écologiques ou sociaux. Toutefois, l'introduction de ces critères est conditionnée aux respects des règles européennes de non-distorsion de concurrence et à la diminution des dépenses publiques. Cette convention de qualité des achats publics responsables se traduit donc par un recours important aux « *investissements de forme* » (Thévenot, 1985), c'est-à-dire à des règles, des normes et des pratiques déjà existantes et, dans le cas présent, juridiquement valides. Ces formes sont issues directement de la législation, de jurisprudences ou d'achats issus d'autres collectivités. Nous repérons, par exemple, l'usage des clauses sociales d'insertion comme forme régulière de clause sociale. Nous repérons également l'usage de répétition entre des marchés dont les objets sont similaires, notamment lorsque les marchés sont renouvelés. En effet, le fait qu'ils n'aient pas, la première fois, fait l'objet de contestation juridique, tends à renforcer leur renouvèlement selon un cahier des charges similaire, donc sans en modifier les critères[79]. En s'appuyant sur ces pratiques, l'écriture des marchés publics est facilitée, mais les acheteurs limitent également leur capacité à innover ou à introduire de nouveaux types de critères dans les marchés publics. Ils limitent donc leur capacité de

[79] Un acheteur mentionne, par exemple, avoir reçu des plaintes de prestataires à la suite d'un renouvèlement de marché de matériel scolaire. En effet, les acheteurs de la collectivité n'avaient pas modifié les critères de celui-ci depuis plus de vingt ans, et avaient, en 2019, demandé des lecteurs vidéocassettes, qui ne sont plus proposés par les fournisseurs depuis plusieurs années.

régulation économique, écologique et sociale de l'activité économique locale. Par ailleurs, en s'appuyant sur le code de la commande publique et en respectant scrupuleusement les règles de droit, les acheteurs favorisent la concurrence entre les prestataires, et tendent à optimiser les critères écologiques et sociaux sous contrainte de budget.

Le fait de porter cette convention implique également le fait de chercher une forme d'efficacité dans la pratique de l'achat public. Cette efficacité dans l'achat se traduit en réalité par un rabattement de la logique d'achat à sa dépense. En d'autres termes, l'efficacité d'un achat public est mesurée par sa dépense. Ainsi, l'efficacité de l'achat devient en réalité l'efficacité de la dépense publique, qui aujourd'hui est comprise comme une forme de diminution de celle-ci. Cette diminution sert d'argument principal dans la justification de la mise en place de critères écologiques et/ou sociaux. En interrogeant un responsable de service achat sur sa définition de l'achat public responsable, celui-ci indique :

> Responsable service achat : *« Je dirai que c'est un achat juridiquement solide, économiquement performant dont les externalités environnementales, sociales et économiques, mais au sens secteur économique, sont les plus optimales pour le territoire. »*
>
> *[…]*
>
> Auteur : *« Qu'est-ce que vous appelez économiquement performant ? »*
>
> Responsable service achat : *« Là, la performance économique c'est financier. […] On a le meilleur prix quand même, le meilleur rapport qualité prix. En cout global effectivement. »*

Source : entretien n° 25 — responsable du service achat

Par exemple, la rhétorique utilisée lors de l'achat ou de la rénovation de bâtiment moins consommateurs en énergie est systématiquement liée aux couts de fonctionnement de ce bâtiment, plus qu'à l'intérêt écologique que pourrait avoir la diminution de la consommation d'énergie.

Néanmoins, la diminution des dépenses publiques valorisée dans les discours des acheteurs est difficilement évaluable. D'une part, car dans le cas de la diminution de la consommation énergétique des bâtiments, celle-ci est très largement liée à la façon dont les

usagers du bâtiment se comportent (fermeture des fenêtres, limitation des courants d'air, gestion de la chaleur et des thermostats…). D'autre part, la diminution des dépenses publiques ne pourrait être calculée précisément qu'à la condition que les objets, les critères techniques, les critères de jugement et les clauses d'exécution des marchés soient similaires d'un achat sur l'autre. Dans le cas des marchés publics, il est rare que les objets des marchés soient exactement les mêmes, qu'aucun nouveau besoin n'apparaisse, ou que les critères des marchés passés sur plusieurs années puissent être comparés à ceux des marchés précédents.

Cette convention est largement partagée par les directions et la majorité des acheteurs, notamment par les directions qui mettent en avant l'aspect juridique et économique de l'achat public responsable.

> Directeur de la commande publique *: « Il y a d'abord, dans les préoccupations, quand on fait un achat en tout cas, il y a d'abord la satisfaction du besoin donc… de l'usager, en tout cas du public cible, parfois ça peut être un achat purement interne, donc c'est une satisfaction quelque part du prescripteur. Après déjà on se décentre un peu de ça en prenant en compte plus de dimensions avec effectivement la notion de performance, il y aura la notion qu'on va retrouver effectivement… là déjà on va sur un autre cercle concentrique qui est de se soucier de la pérennité de l'écosystème effectivement des fournisseurs parce que l'enjeu il n'est pas d'assurer l'atteinte de ces premiers objectifs en écrasant tout sur notre passage et en liquidant en fait tous les fournisseurs, et après effectivement le dernier élément c'est la prise en compte des externalités de l'acte d'achat sur l'environnement. Environnement au sens le plus large du terme, ce n'est pas seulement dans sa dimension écologique, mais dans sa dimension également… sociale quoi »*
>
> Source : entretien° 21

À contrario, elle est critiquée par les têtes de réseaux qui y voient un manque d'ambition écologique ou sociale, ou une forme de « frilosité » de la part de la collectivité locale (source : observation participante n° 1). La raison pour laquelle cette convention est aujourd'hui dominante au sein des collectivités vient du fait qu'historiquement, les acheteurs publics étaient recrutés à la suite de formation en droit des contrats publics (niveau bac + 3 ou bac +5). Ainsi, l'introduction successive des différentes obligations (« se poser la question du besoin », introduction de critères sociaux ou écologiques, SPAPSER…) est difficilement appréhendable

par les services, car elles ne relèvent pas directement des compétences pour lesquelles ils ont été recrutés. La traduction de ces obligations en actions prend alors la forme d'une application stricte du droit et de la législation européenne, et d'une certaine retenue quant à l'introduction de critères qui n'ont pas encore fait l'objet d'une législation ou d'une jurisprudence.

Cette opposition entre les deux conventions de qualité des achats publics responsables connait toutefois des perméabilités. Certains acheteurs peuvent adopter une convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables lors de l'écriture de certains marchés, et être contraints d'adopter la convention de qualité des achats publics économiquement et juridiquement responsables à d'autres occasions. Nous notons, toutefois, que les acheteurs qui tendent à adopter la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables sont, dans la plupart des cas rencontrés, les acheteurs recrutés ou affectés à un poste d'acheteurs récemment. Ces acheteurs ne sont pas recrutés ou mobilisés pour des raisons similaires aux acheteurs historiques des collectivités locales, ce qui introduit une forme de rupture dans leurs pratiques. Afin de faire apparaitre cette rupture clairement, nous faisons le choix de caractériser ces acheteurs.

2. La distinction entre les acheteurs-économistes et acheteurs-juristes

Nous distinguons, au cours des entretiens, deux types d'acheteurs au sein des collectivités locales. D'un côté, nous trouvons les acheteurs « historiques » des collectivités locales, que nous qualifions d'acheteurs-juristes. D'un autre côté, nous identifions des acheteurs dont le recrutement a été motivé par des compétences différentes de celles des acheteurs-juristes. Les profils de ces acheteurs sont divers, mais tous disposent de compétences en sciences économiques, gestion, urbanisme ou développement durable. Ce faisant, leurs profils, et les différentes activités qu'ils mènent au sein des collectivités locales correspondent davantage à un profil économique large. Nous qualifions donc ces acheteurs d'acheteurs-économistes.

2.1. Acheteurs-juristes et convention de qualité des achats publics économiquement et juridiquement responsables

Les acheteurs-juristes sont des acheteurs recrutés pour leurs compétences en droit public et en droit des contrats. Principalement issus de formations juridiques, dans les collectivités de grandes tailles, ou de formations administratives dans les collectivités de petites et moyennes

tailles, ils ont pour charge de faire appliquer le code de la commande publique lors des procédures d'achat. Leurs missions s'étendent jusqu'à la vérification des pièces justificatives des marchés, mais dans la plupart des cas, ils relisent les marchés proposés par les services et s'assurent que ceux-ci coïncident avec le cadre législatif actuel.

Les acheteurs-juristes correspondent à la forme historique des acheteurs publics au sein des collectivités locales. Le besoin de sécurisation juridique, issu des modifications et complexifications législatives nationales et européennes à la fin des années 1990, a donné naissance à ce type d'acheteur, encore recruté actuellement.

Ces acheteurs portent principalement la convention de qualité des achats publics économiquement et juridiquement responsables, car celle-ci correspond à la fois à leurs représentations de la qualité des achats publics responsables, mais également à leurs missions au quotidien. Pour autant, certains cherchent à exploiter le droit afin d'introduire des critères écologiques et sociaux de manière volontaire, ce qui tend à renforcer la perméabilité des conventions évoquées à la fin de la première partie de ce chapitre.

Au sein de la collectivité, ces acheteurs particuliers peuvent se situer au sein des différents services de la collectivité, lorsque ceux-ci sont dotés d'acheteurs internes, ou au sein des directions juridiques. Ils ont à la fois la capacité de choisir les critères des marchés publics et de les écrire, ce qui fait qu'ils peuvent être mobilisés pour ces deux missions, au contraire des acheteurs-économistes.

2.2. Acheteurs-économistes et convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables

Les acheteurs-économistes sont recrutés pour leurs compétences en sciences économiques, développement durable, urbanisme ou gestion. Ils peuvent être recrutés à la suite de l'obtention de leur diplôme universitaire ou après une vie professionnelle d'acheteur dans les entreprises privées. Ces acheteurs peuvent également être nommés après avoir exercé des missions différentes dans d'autres services d'administrations locales ou nationales (certains acheteurs-économistes viennent des services des ressources humaines, des contentieux juridiques, des services achats de l'État…).

Lorsqu'ils sont recrutés dans le privé, la justification apportée lors de leur recrutement est liée à la potentielle diminution de la dépense publique que leur introduction dans les services des collectivités pourrait amener. Une seconde justification donnée par une direction de service marché est l'importation de pratiques issues du privé dans les pratiques d'achat de la collectivité. Ces pratiques sont souvent qualifiées par trois mots-valises : la négociation, le parangonnage (ou *benchmark*) et le sourçage (ou *sourcing*). Pour autant, ces pratiques « importées », que l'on pourrait vouloir qualifier de nouveau management public, étaient déjà présentes dans les marchés de travaux et ont été légalement étendues à l'ensemble des marchés publics lors des directives européennes de 2014, mentionnées dans la première partie de cette thèse.

Encadré 6.1 : diminution des dépenses publiques et achat public responsable

Comme indiqué dans les premiers chapitres de cette thèse, l'achat public responsable a été l'occasion pour les pouvoirs publics de réaffirmer une volonté de diminution des dépenses publiques. Si, pour une fois, cette diminution est envisagée à moyen et long terme, elle reste l'argument principalement mobilisé pour justifier les obligations législatives récentes et les complexifications des procédures d'achats.

Pour autant, nous souhaitions rappeler ici que cette diminution des dépenses publiques est davantage une diminution potentielle qu'une diminution effective. En effet, pour mesurer une diminution des dépenses publiques d'une année sur l'autre, il est nécessaire de choisir un étalon de mesure qui s'étend sur les deux années observées. Néanmoins, dans le cas des achats publics (responsables ou non), cet étalon est difficile à trouver.

D'abord, parce que les achats peuvent être passés sur différentes années, et que les méthodes d'évaluation de cout des achats diffèrent en fonction des collectivités locales, lorsque cette évaluation est réalisée.

Ensuite, parce qu'il est rare que les objets, les clauses d'exécutions, les critères techniques et les critères de jugement des marchés soient exactement les mêmes d'une année sur l'autre. Toute introduction d'un nouveau critère, ou variation d'un critère existant peut amener une variation du prix du marché. Ce faisant, même si l'objet du marché est exactement le même, il est difficile de mesurer l'efficacité de l'introduction des pratiques

d'achats publics responsables dans la diminution des dépenses publiques locales, car l'introduction de nouvelles pratiques ou la modification de pratiques existantes constituent des variables très nombreuses et difficiles à quantifier.

Enfin, car les dépenses publiques locales sont soumises à des fluctuations temporelles et politiques. Nous notons une nette augmentation des dépenses publiques en périodes d'élection (entre +50 % à +100 % en fonction des territoires qui nous ont mentionné ces fluctuations). De même, les crises économiques ou sanitaires amènent des dépenses particulières (achat de gel, de masques et modifications des bureaux lors de la crise de la COVID-19, par exemple).

Ce faisant, calculer les dépenses publiques d'une année sur l'autre, sans regard sur les conditions réelles dans lesquelles celles-ci ont été réalisées, sur les critères mobilisés par les acheteurs publics ou sur l'inflation ne constitue pas, selon nous, une donnée fiable de l'effet des acheteurs-économistes sur les dépenses des collectivités locales.

Lorsqu'ils sont recrutés au sein d'autres services des collectivités locales, les seules justifications proposées par les acheteurs rencontrés étaient liées à leurs compétences dans leurs domaines d'origine ou parce que la collectivité avait « besoin » de nouveaux acheteurs[80].

Les acheteurs-économistes sont nés des modifications législatives relatives aux achats publics responsables. On perçoit le début de leurs recrutements à partir de 2006 (introduction des clauses sociales dans les marchés publics) au sein de certaines collectivités locales. Toutefois, la très large majorité des acheteurs-économistes rencontrés ont été recrutés ou se sont vus attribuer un poste d'acheteur à partir de 2014 – 2015, c'est-à-dire à partir de l'introduction de l'obligation de rédaction du Schéma Promotionnel des Achats Publics Socialement et Ecologiquement Responsables (SPAPSER), au sein des collectivités de grandes tailles. Les collectivités de moyennes et petites tailles rencontrées ne sont pas dotées en acheteurs-économistes, mais ont attribué la responsabilité d'introduire des critères écologiques et sociaux dans les marchés publics à certains de leurs acheteurs-juristes, leur attribuant ainsi une double responsabilité. Dans ces situations, les acheteurs concernés tendent davantage vers un rôle d'acheteur-juriste, et introduisent des critères considérés comme responsables lorsque ceux-ci sont légalement obligatoires.

[80] Pour information, les fonctionnaires territoriaux sont titulaires de leur diplôme et non de leur poste. Ainsi, un fonctionnaire de catégorie A ne peut pas être muté sur un poste de catégorie B ou C, mais il peut être déplacé dans tout service qui aurait besoin d'un poste de catégorie A, même si ce service ne correspond ni aux missions précédentes du fonctionnaire, ni à son parcours universitaire.

Les acheteurs-économistes portent principalement la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables, lorsque ceux-ci sont issus d'autres services des collectivités locales. Malheureusement, nous n'avons pas eu l'occasion de rencontrer des acheteurs-économistes issus du privé, car leur contact nous a été refusé au cours des entretiens avec leurs directions. Nous préférons donc ne pas nous avancer sur la convention de qualité qu'ils portent. Le fait de porter la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables est lié à leurs missions au sein de la collectivité, mais également à leur origine disciplinaire ou professionnelle. En effet, ces acheteurs particuliers sont issus principalement de formations en développement durable ou de formations universitaires récentes, comprenant des enseignements en développement durable.

Toutefois, à la différence des acheteurs-juristes, qui déterminent les critères des marchés publics et les rédigent, les acheteurs-économistes ne rédigent que rarement les marchés sur lesquels ils ont travaillé. Leurs missions consistent principalement à déterminer, avec les services demandeurs d'un marché, l'objet du marché et ses critères. Ensuite, ils déterminent des critères écologiques ou sociaux à associer au marché, et transmettent celui-ci aux services juridiques des collectivités locales, où se situent des acheteurs-juristes. Les recherches réalisées peuvent donc parfois s'avérer fructueuses en termes de critères considérés comme responsables, mais ne pas être acceptées par les acheteurs-juristes au moment de l'écriture du marché. C'est pourquoi certains acteurs rencontrés qualifient le fait de transmettre le marché aux services juridiques des collectivités sans suivi des critères inclus *in fine* dans le marché de « *faire tomber le marché dans les mains des juristes* ».

Au sein de la collectivité, les acheteurs-économistes sont, lorsqu'ils sont plusieurs, rassemblés dans un même service (service marché, pôle marché…). Ces services sont systématiquement liés à la direction achat de la collectivité locale, parfois directement (la direction achat est celle qui supervise le service marché), parfois indirectement (un niveau hiérarchique est ajouté entre le service marché et la direction achat). Ainsi, contrairement aux acheteurs-juristes qui peuvent se situer dans l'ensemble des services des collectivités locales, les acheteurs-économistes se situent toujours dans une direction achat, direction marché ou un pôle commande publique.

2.3. Perméabilités des formes d'acheteurs

Au cours de nos entretiens, nous repérons que si la rupture entre acheteurs-juristes et acheteurs-économistes est opérée dans la pratique, elle ne l'est pas encore sémantiquement. En

effet, les acheteurs-juristes, comme les acheteurs-économistes, sont qualifiés d'acheteurs. C'est donc en fonction des conventions de qualité qu'ils portent, de leurs missions, ainsi que de leur place dans l'organigramme des collectivités locales, que nous pouvons distinguer les formes d'acheteur.

Cette distinction est d'autant plus complexe que des perméabilités existent entre les formes d'acheteur, notamment car ceux-ci restent des techniciens des collectivités dont les missions sont attribuées par les directions et les élus. Certains acheteurs peuvent alors prendre la forme d'acheteurs-économistes pour certains marchés, et devenir des acheteurs-juristes pour d'autres, en fonction des demandes et des contraintes qui s'exercent sur eux. Par exemple, un acheteur-juriste peut être contraint par sa direction ou ses élus à introduire des critères écologiques dans un marché dont les contours n'ont pas encore été délimités par le code de la commande publique. De même, certains acheteurs-économistes mentionnent avoir dû introduire des critères liés aux couts du marché et à la solidité juridique du marché, malgré la volonté d'introduire des critères considérés écologiques ou sociaux n'ayant pas encore fait l'objet de jurisprudence.

Ainsi, la rupture fondamentale qui distingue définitivement les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes réside dans deux éléments. Le premier est la capacité, ou non, à rédiger les marchés publics de manière usuelle. Les acheteurs-juristes conservent la prérogative de l'écriture des marchés publics (du document qui sera officiellement publié), notamment car ceux-ci sont issus des formations juridiques correspondantes. Le deuxième est que les acheteurs-économistes ne limitent pas leurs actions à la recherche de nouveaux critères écologiques et/ou sociaux. En effet, en plus de leurs missions, les acheteurs-économistes mènent auprès des services de la collectivité un travail de sensibilisation aux pratiques d'achat considérées comme responsables. De plus, lors de la définition du besoin, avec les services demandeurs, les acheteurs-économistes cherchent à introduire des critères considérés comme responsables, voire à modifier l'objet du marché pour que celui-ci puisse être également considéré comme responsable.

2.4. Les acheteurs-économistes comme entrepreneurs institutionnels de l'achat public socialement et écologiquement responsable

F. Romestant et G. Oruezabala mettent en évidence en 2018 que les acheteurs publics chargés de l'introduction de critères écologiques et sociaux (que nous qualifions d'acheteurs-économistes) jouent de leurs relations et de leurs missions afin de modifier les pratiques de

leurs institutions (Romestant & Oruezabala, 2018). Ce résultat nous amène à considérer les acheteurs-économistes comme des entrepreneurs institutionnels de l'achat public responsable au sein des collectivités locales.

Les entrepreneurs institutionnels sont des acteurs qui exercent au sein de leurs organisations une influence afin de modifier le fonctionnement interne (processus de production, objectifs de production) ou externe (relations partenariales) de celles-ci (Dimaggio, 1988). Ces acteurs s'appuient sur leurs réseaux afin de faire correspondre les actions de leurs organisations à leurs objectifs (Becuwe & Oiry, 2020).

De plus, nous observons au cours de notre enquête que les acheteurs-économistes cherchent à faire valoir, auprès des services qu'ils accompagnent, la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables. Ainsi, en plus de porter cette convention dans leurs pratiques d'achat, ils cherchent également à influencer leurs collègues et directions dans l'adoption de cette convention de qualité. Ce faisant, les acheteurs-économistes cherchent à la fois à modifier les pratiques de leur organisation et la représentation des achats publics responsables portés par leurs collègues.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons identifié deux conventions de qualité de l'achat public responsable. La première, la convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement et responsable, valorise la « solidité juridique » de l'achat public, et son adéquation avec le code de la commande publique et les objectifs de diminution des dépenses publiques. La seconde, la convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable, valorise l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics. L'objectif n'est donc plus de tendre vers une solidité juridique de l'achat ou une diminution des dépenses publiques, mais de s'appuyer sur les critères considérés comme responsables pour faire correspondre les critères de l'achat à ceux valorisés comme écologiquement et socialement responsables par les acheteurs.

À la suite de l'identification de ces clauses, nous avons également mis en lumière la distinction qui existe entre deux types d'acheteurs rencontrés lors de nos entretiens. La première catégorie d'acheteur, que nous qualifions d'acheteurs-juristes, correspond aux acheteurs historiques des collectivités locales. De formation juridique ou administrative, ces acheteurs ont pour charge de faire coïncider les clauses et critères des achats publics avec les règles

juridiques qui régissent les marchés publics. Ces acheteurs peuvent se situer dans l'ensemble des services des collectivités locales, et peuvent à la fois déterminer les critères des marchés et les écrire. La deuxième catégorie d'acheteur, que nous avons baptisée les acheteurs-économistes, est plus récente. Nous pouvons dater leur origine à partir de 2006, à la suite de la possibilité d'introduire des clauses sociales dans les marchés publics, mais leur nombre a largement augmenté dans les années 2014 – 2015, lors de l'obligation de réalisation du SPAPSER pour les collectivités locales dotées de plus de 100 millions d'euros de budget. Ces acheteurs ont pour mission d'introduire des critères considérés comme responsables dans les achats publics de la collectivité.

Par ailleurs, nous notons que les formes d'acheteurs correspondent, le plus souvent, aux conventions de qualité de l'achat public responsable. En effet, les acheteurs-juristes tendent à valoriser la convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable, tandis que les acheteurs-économistes valorisent la convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable. Néanmoins, des perméabilités existent entre ces formes d'acheteurs et ces conventions de qualité. Par exemple, un acheteur-juriste peut être amené à introduire des critères écologiques et/ou sociaux dans un marché sur demande de sa direction ou d'un élu, même hors cadre législatif. De même, au cours des entretiens, certains acheteurs-économistes insistent sur la nécessité d'un portage politique important afin de pouvoir introduire les critères considérés comme responsables dans les achats. Sans ce portage, ceux-ci sont contraints de respecter le code de la commande publique, et ainsi adopter une position proche de celle portée par les acheteurs-juristes.

Toutefois, malgré ces perméabilités, nous notons deux différences notables avec les acheteurs-juristes. D'abord, dans la majorité des cas, ces acheteurs n'ont pas la possibilité d'écrire les marchés publics. En effet, ces acheteurs sont recrutés pour des compétences spécifiques en sciences économiques, développement durable, gestion ou urbanisme, et non pour des connaissances en droit des contrats publics. Ce faisant, la rédaction des marchés reste à la charge des acheteurs-juristes. Ensuite, nous notons que l'activité de ces acheteurs ne se limite pas à la seule recherche de critères considérés comme responsables. En discutant avec les directions lors de la définition du besoin et en essayant de proposer des critères innovant aux différents services, ils jouent un rôle d'entrepreneurs institutionnels de l'achat public socialement et écologiquement responsable.

Les éléments importants de ce chapitre

Il existe deux conventions de qualité de l'achat public responsable qui coexistent au sein des collectivités locales rencontrées :

- La convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable, qui valorise les critères écologiques et sociaux dans les marchés publics.
- La convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable, qui valorise la « solidité juridique de l'achat » (son adéquation avec le code de la commande publique) et la diminution des dépenses publiques

Ces conventions sont portées par deux types d'acheteurs : les acheteurs-juristes (acheteurs historiques des collectivités locales dont les missions consistent à vérifier l'adéquation entre les critères des achats et le code de la commande publique) et les acheteurs-économistes (dont les missions consistent à introduire de nouveaux critères écologiques et sociaux dans les marchés publics). Les acheteurs-juristes valorisent la convention de qualité de l'achat public économiquement et juridiquement responsable. Les acheteurs-économistes valorisent la convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable.

Des perméabilités existent entre ces formes d'acheteurs, notamment car les directions et les élus peuvent contraindre les acheteurs à adopter une position juridiquement solide ou à essayer d'introduire de nouveaux critères écologiques et/ou sociaux dans les achats. Ce faisant, la distinction entre ces acheteurs réside davantage dans : 1) la capacité de rédaction des marchés (réservées majoritairement aux acheteurs-juristes) et 2) le fait de mener des missions supplémentaires à la recherche de critères écologiques et/ou sociaux pour les acheteurs-juristes.

Conclusion de la partie 3

Dans cette partie, nous avons d'abord mis en évidence les critères d'achats et les formes spécifiques de marchés publics considérés comme responsables. Les critères sont catégorisés en fonction de la caractéristique qui permet de les considérer comme responsables (lié à des labels de qualité, à un aspect sanitaire, au développement durable évaluable, au bon sens…). Les formes spécifiques de marché sont catégorisées en fonction de ce pour quoi celles-ci sont utilisées et mises en place (lien entre la forme et les autres politiques de la collectivité, limitation des effets de la concurrence sur l'achat public). En présentant ces premiers résultats, nous avons constaté que les critères permettant de qualifier un achat public comme un achat public responsable par les acteurs rencontrés sont, en partie, différents de ceux proposés dans la littérature grise analysée dans la première partie de ce travail de thèse.

Ensuite, nous avons présenté un résultat inattendu et structurant dans notre analyse : la distinction entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes. Les acheteurs-économistes sont spécialisés dans l'introduction de critères considérés comme responsables dans les achats publics, tandis que les acheteurs-juristes sont spécialisés dans la solidité juridique de ces achats. Ces deux types d'acheteurs, rendus visibles grâce à l'enquête de terrain, portent une convention de qualité des achats publics responsables qui influencera la façon dont ils introduiront les critères considérés comme responsables dans leurs achats. La première convention de qualité de l'achat public responsable identifiée est la convention de qualité de l'achat public socialement et écologiquement responsable, qui se traduit par une valorisation de l'introduction des critères écologiques et sociaux dans les achats publics, ainsi qu'un poids plus important de ces critères dans la pondération permettant de sélectionner l'offre. La deuxième convention de qualité des achats publics responsables est la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables. Porter cette convention signifie valoriser la solidité juridique de l'achat, c'est-à-dire l'adéquation entre les critères introduits dans le marché public et le code de la commande publique, mais également l'application stricte des critères européens liés à la concurrence.

En sus de cette distinction entre les formes d'acheteurs et les conventions de qualité qu'ils peuvent porter, nous avons également identifié le rôle d'entrepreneurs institutionnels joués par les acheteurs-économistes. Ce rôle se manifeste par un ensemble de modifications organisationnelles amenées par les acheteurs-économistes ou par les directions achat investies

dans l'achat public responsable. Ces modifications, ainsi que leur synthèse, sont présentées dans la partie 4 de cette thèse.

Partie 4 : Modifications organisationnelles induites par l'introduction de l'achat public responsable et chaine de production de l'achat public responsable

Introduction de la partie 4

Dans la partie 3, nous avons identifié les critères et formes de marchés considérés comme responsables par les acteurs enquêtés. Nous avons également mis en lumière la distinction entre les acheteurs-juristes et les acheteurs-économistes qui, en plus d'être spécialistes dans l'introduction de critères considérés comme responsables dans les achats publics, jouent un rôle d'entrepreneurs institutionnels.

Ces premiers résultats ne sont pas les seuls obtenus au cours de l'enquête. Au cours des entretiens, nous avons également identifié une succession de modifications organisationnelles aux collectivités locales survenues au moment où ces collectivités mettent en place les achats publics responsables dans leurs pratiques d'achat. Ces modifications sont liées à la fois à la création des acheteurs-économistes et leur ajout dans les services des collectivités, mais également à des modifications législatives et des modifications dans les rapports avec les prestataires. Nous les catégorisons en fonction du lieu de leur effet, c'est-à-dire du fait qu'elles aient un effet sur l'organisation interne des collectivités (modifications des relations entre les agents des collectivités ou entre les services, créations de nouveaux services ou direction, modifications des organigrammes…) ou l'organisation externe (modification des relations avec les partenaires locaux, modifications des pratiques d'achat et des relations avec les prestataires…).

Dans le chapitre 7, nous présentons les différentes modifications internes des collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable. Nous identifions dans un premier lieu la mise en place d'un processus de « rationalisation » de la fonction achat. Cette rationalisation consiste à questionner l'ensemble des pratiques internes qui permettent l'écriture, la publication et l'attribution des marchés publics. Nous mettons également en évidence les modifications relationnelles entre les services liées à l'introduction de nouveaux services achats ou nouvelles directions achats ou commande publique.

Dans le chapitre 8, nous cherchons à mettre en lumière les modifications organisationnelles externes aux collectivités locales survenues après l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques de ces collectivités. Nous identifions alors de « nouvelles » modalités de coordination avec les prestataires du territoire : le parangonnage, le sourçage et la négociation. Ces pratiques, déjà présentes dans les grands marchés de travaux et les marchés complexes, sont désormais utilisées dans les achats de fournitures et de prestation intellectuelle afin d'introduire des critères considérés comme responsables, ou modifier des

critères existants. Nous identifions également comment les acheteurs-économistes tissent avec d'autres acteurs du territoire, que nous qualifions de partenaires, des partenariats locaux relatifs à l'achat public responsable. Ces partenaires peuvent être politiques (autres collectivités locales du territoire, État déconcentré, SPEL…), économiques (prestataires, fédérations de prestataires) ou associatifs (associations, tête de réseau associatif). En s'appuyant sur différentes modalités déjà existantes (groupement d'achat, subvention ou chartes) ou en créant de nouveaux partenariats (centrale d'achat publique), les acheteurs-économistes participent au développement de l'achat public responsable sur le territoire enquêté.

Enfin, le chapitre 9 synthétise les deux chapitres précédents tout en introduisant l'analyse de la chaine de production de l'achat public responsable. En identifiant ces différentes modifications internes et externes, nous avons mis en évidence les modifications de ce que nous qualifions de chaine de production de l'achat public. Cette chaine schématise les différentes étapes permettant de produire un achat public. L'introduction des acheteurs-économistes, la création de nouveaux services ou la modification des rapports avec les partenaires du territoire viennent modifier et complexifier cette chaine. En synthétisant et en schématisant l'ensemble de ces modifications, nous mettons à jour la chaine de production de l'achat public responsable, dont les acheteurs-économistes sont les acteurs centraux.

Chapitre 7 : Les modifications internes des collectivités locales rencontrées à la suite de l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat

Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons abordé les deux conventions de qualité des achats publics responsables (la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables et la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables) et les deux formes d'acheteurs publics (acheteur-juriste et acheteur-économiste).

Par ailleurs, nous avons identifié que les acheteurs-économistes avaient pour charge de déterminer des critères écologiques et/ou sociaux considérés comme responsables, mais que cette charge n'était pas leur seule activité. En effet, ceux-ci jouent également le rôle d'entrepreneurs institutionnels de l'achat public responsable et cherchent à influencer la façon dont leur organisation et leurs collègues perçoivent ces achats particuliers. En modifiant les critères de sélection des offres, les pratiques d'achat ou les outils qui permettent de créer ces achats, ces nouveaux acheteurs influencent la manière dont les achats publics responsables, voire l'ensemble des achats publics, vont être réalisés au sein de leur collectivité.

Le développement de ces outils et pratiques entraine également des modifications internes aux collectivités locales. Celles-ci ne font pas l'objet de questions au cours des entretiens, car elles n'étaient pas envisagées comme un résultat de l'enquête au moment de la construction de celle-ci. Néanmoins, l'une des questions portait sur les difficultés à mettre en œuvre les achats publics responsables au sein des collectivités locales. Lorsque les acteurs répondaient à ces questions, ils indiquaient également les modifications organisationnelles et dans les pratiques misent en œuvre au sein de la collectivité pour faire face à ces difficultés. Toutes les modifications identifiées au cours des entretiens n'ont pas le même effet sur les collectivités rencontrées. Certaines modifications se situent à la marge du fonctionnement de la collectivité, et participent à régler un problème ponctuel. D'autres consistent à repenser intégralement le fonctionnement des achats publics au sein de la collectivité et entrainent des modifications massives dans son organigramme et dans la hiérarchie entre les services.

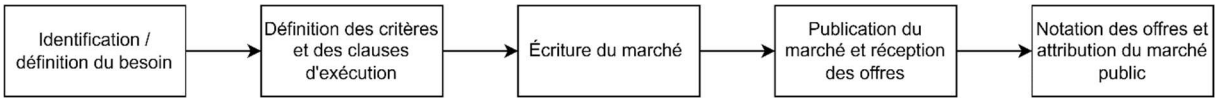
Nous distinguons alors deux catégories de modifications internes : 1) des modifications de la fonction achat, c'est-à-dire dans la façon d'acheter et d'envisager les dépenses liées à cet achat ; 2) et des modifications dans l'organisation hiérarchique et dans les services de la collectivité et dans les rapports entre ces services. L'ensemble de ces modifications est désigné par l'expression rationalisation du processus d'achat. Les modifications liées à l'achat sont qualifiées de rationalisation de la fonction achat. Les modifications liées à l'organisation de la collectivité locale et à la modification des rapports entre les services sont qualifiées de rationalisation de l'organisation de la collectivité. Malgré l'aspect indigène du terme « rationalisation », nous souhaitons le conserver, car nous considérons qu'il décrit correctement comment les collectivités se questionnent sur la question de l'achat public. Nous insistons néanmoins sur le fait que ce terme ne renvoie pas au concept de rationalité (parfaite ou limitée) que l'on peut retrouver en sciences économiques.

Nous distinguons le processus d'achat, qui désigne l'ensemble des éléments au sein de la collectivité qui permet de réaliser des achats publics (organisation, relations entre les services, pratiques d'achat, recrutement de personnels…) de la fonction achat qui désigne l'ensemble des éléments, au sein du processus d'achat, liés à l'achat en lui-même (choix des critères, définition du besoin, écriture du marché, publication et attribution des offres…).

Ainsi, au sein de ce chapitre, nous explorerons les différentes modifications internes aux collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable. Nous verrons comment ces modifications font varier les pratiques des collectivités locales. Nous observerons également le rôle des acheteurs-économistes dans la mise en place de ces modifications, ainsi que dans leur mise en application.

De plus, l'étude du processus d'achat, de la fonction achat et de l'organisation des collectivités locales nous a permis d'identifier ce que nous qualifions de chaine de production de l'achat public. Cette chaine, que nous étudierons de façon plus poussée dans le chapitre 9 de cette thèse, nous permet de simplifier schématiquement la façon dont sont produits les marchés publics au sein des collectivités locales. Nous considérons alors que cette chaine, avant l'introduction de l'achat public responsable, prend la forme suivante : 1) identification du besoin par les services, 2) définition des critères techniques, des clauses d'exécution et des critères de jugement, 3) écriture du marché (en tant que document administratif), 4) publication du marché et réception des offres, 5) notation des offres en commission d'appel d'offre et attribution du marché à l'offre économiquement la plus avantageuse.

Schéma 7.1 : chaine de production de l'achat public avant l'introduction de l'achat public responsable



Source : auteur

Les modifications relatives à la rationalisation de la fonction achat à la suite de l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat des collectivités locales rencontrées seront présentées dans la première section. Nous présenterons alors comment ces modifications influencent le fonctionnement des achats publics et des achats publics responsables au sein des collectivités, en mobilisant la chaine de production de l'achat public mentionnée précédemment. Les modifications organisationnelles seront abordées dans la seconde section de ce chapitre. Nous chercherons à décrire comment l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales peut se traduire, en fonction des collectivités, par des changements dans les organigrammes, les services et/ou la modification des relations entre ces services. Au sein des deux sections, nous montrerons comment les acheteurs-économistes ont pu, ou ont, un rôle dans ces modifications, et à quelle convention de qualité des achats publics responsables se rattachent ces modifications.

1. Le processus de rationalisation de la fonction achat

Cette section présente la notion de *rationalisation de la fonction achat*, expression indigène employée par de nombreux enquêtés. La rationalisation de la fonction achat est parfois liée à la « *performance globale de l'achat* » par certains acteurs rencontrés (*responsable service achat — EPCI 1, directeur du pôle commande publique — EPCI 1, responsable service achat — EPCI 3*) et désigne la mise en place d'une logique globale relative à la fois à l'acte d'achat (la manière dont il est réalisé) et à la dépense publique liée à celui-ci.

Le processus de rationalisation de la fonction achat consiste à repenser comment l'achat public est réalisé au sein de la collectivité. Repenser l'achat demande d'interroger le besoin à l'origine de l'achat et la façon dont les collectivités classifient et organisent ces achats. Cela demande également de réfléchir à la question de la dépense publique liée à cet achat, c'est-à-dire d'analyser cette dépense, les raisons de celle-ci, et comment, dans le cadre actuel, la diminuer, l'optimiser ou la minimiser. Le processus de rationalisation de la fonction achat se fait alors en deux temps : rationaliser l'acte d'achat et rationaliser sa dépense.

Par ailleurs, nous faisons le choix dans le cadre de cette thèse de distinguer trois niveaux d'analyse de l'acteur public. Le premier est celui des politiques publiques, de leur production et de leur transmission (Muller, 2000). Le deuxième est celui de l'action publique comme un ensemble de dispositifs mis en place par des acteurs, sujette à des réinterprétations et des limites inhérentes au fonctionnement de l'acteur public (limites organisationnelles ou législatives) (Chatel et al., 2005 ; Lascoumes et al., 2018). Le troisième est celui de la dépense publique, liée à ces actions publiques et aux politiques publiques. La distinction entre la politique d'achat, l'acte d'achat et la dépense qu'il engage est importante. En effet, la modification de politiques publiques n'entraine pas nécessairement de modifications dans les pratiques, ou dans les dépenses. De même, la modification de pratiques n'implique pas de variation directe des dépenses engagées par les organisations. Ce faisant, il semble important de distinguer dans notre analyse la politique publique, que nous avons évoquée dans les premiers chapitres, l'action publique qu'est l'achat public (responsable) et la dépense publique. Cette distinction est à l'origine de la distinction de deux formes de rationalisation de l'achat public (responsable) : la rationalisation de l'acte d'achat et la rationalisation de la dépense publique. Ainsi, les deux formes de rationalisation (acte d'achat et dépense publique) sont effectivement liées, mais elles n'entrainent pas les mêmes modifications et les effets attendus à l'origine de leur déploiement sont différents.

1.1. Rationalisation de l'acte d'achat

Rationaliser l'acte d'achat consiste en un ensemble de pratiques qui modifient le rapport à l'achat des acheteurs ou des directions achats.

La rationalisation de l'acte d'achat porte sur l'aval du processus de production de l'achat public ou sur l'étape de définition du besoin (premier maillon de la chaine). Nous identifions trois modalités de rationalisation de l'acte d'achat : repenser la question du « besoin » ; réaliser une nomenclature des achats de la collectivité locale ; réaliser une prévision annuelle des achats.

1.1.1. Repenser la question du besoin

Définir précisément le besoin est une pratique obligatoire depuis 2001[81]. Cette définition devrait, selon le cadre législatif, créer un lien direct entre celle-ci et l'efficacité de la commande publique. Cette obligation a été transférée et est de nouveau affirmée dans les différents codes des marchés et de la commande publique.

[81] *Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics* 2001

Le terme de « besoin » dans le langage lié à l'achat public correspond à la demande formulée par la collectivité. En d'autres termes, le besoin désigne ce que souhaite acheter la collectivité (éclairage public, bureaux, denrées alimentaires…). Ce besoin peut être exprimé par un élu, une direction, un service ou un pouvoir adjudicateur (personne dotée de la compétence, au sein de la collectivité locale, d'écrire et de publier des marchés publics). Cependant, la définition du besoin ne s'arrête pas à la simple expression d'une demande particulière. Lorsque la collectivité achète des biens ou des services, ceux-ci doivent répondre à un ensemble de critères, mentionnés dans les critères techniques, les clauses d'exécution et les critères de jugement, et ses critères doivent être nécessairement liés au besoin en lui-même. Ainsi, repenser la définition du besoin, c'est se poser la question de si la collectivité trouve effectivement une utilité à la réalisation de l'achat et comment cet achat doit être réalisé.

Repenser le besoin s'exerce à deux niveaux : la nécessité de réaliser l'achat et la définition des critères qui seront inclus dans le marché public, en tant que document administratif.

1.1.1.1. Estimer la nécessité de réaliser l'achat

Les acheteurs doivent se poser la question de si le besoin ressenti par la collectivité est un besoin réel. Pour cela, les acheteurs nécessitent une vue d'ensemble sur les achats réalisés (ou en cours de réalisation) au sein de la collectivité. À cette étape de la définition du besoin, les acheteurs identifient ainsi ce si un autre service n'a pas déjà réalisé ou n'est pas en train de réalisé un achat similaire et si les agents ou les usagers trouveront effectivement une utilité à cet achat.

Par exemple, dans le cas de l'achat de fournitures de bureau, les acheteurs doivent estimer le besoin en fournitures de bureau des agents de la collectivité, de leur direction ou de leur service. Ils doivent également savoir si des achats similaires n'ont pas été réalisés précédemment, afin de partager le surplus potentiel de fournitures de bureau acheté par un autre service. De même, savoir si un achat de fournitures de bureau est en cours au sein d'un autre service ou d'une autre direction peut permettre aux acheteurs de partager leurs informations et de ne faire qu'un seul marché public de fournitures de bureau, plutôt que deux marchés distincts.

Définir précisément le besoin demande alors aux acheteurs d'avoir une vision globale sur les stocks de fournitures disponibles au sein des différents services de la collectivité. Cela demande également de connaitre le taux d'utilisation de ces fournitures, quand cela est possible (quantité de stylos, de crayons, de gommes, de carnets, etc., utilisée à l'année par le ou les

services). En comparant ce taux d'utilisation avec le stock de fournitures de bureau disponible, les acheteurs peuvent savoir si l'achat est nécessaire, et auquel cas, acheter précisément le nombre de fournitures de bureau nécessaire. En outre, la définition du besoin demande également aux acheteurs de savoir quand acheter, c'est-à-dire quand ils doivent réaliser un nouvel achat ou un bon de commande afin de ne pas se trouver à court de fournitures.

Repenser le besoin nécessite également de modifier les anciennes pratiques d'achat de la collectivité, notamment les achats qualifiés d'« automatiques ». Ces achats ont souvent lieu lors du renouvèlement de marchés existants et se traduisent par un renouvèlement, à l'identique, des critères d'achats précédents, sans vérifier au préalable qu'ils remplissent à nouveau les besoins de la collectivité. Les achats automatiques s'expliquent par des automatismes des acheteurs, mis en place pour pallier le manque de main-d'œuvre, au manque de temps et/ou à l'augmentation de la difficulté de rédiger des marchés publics à la suite de l'introduction de nouvelles règlementations[82]. Ils peuvent également s'expliquer par l'inertie inhérente des collectivités locales, due à la taille de ces institutions et à leur organisation extrêmement hiérarchisée et silotée. En effet, cette inertie participe à limiter la capacité des acheteurs à réaliser l'intégralité des étapes de la définition du besoin dans le temps qui leur est imparti. De même, certaines directions ne souhaitent pas modifier des marchés qui, jusqu'à présent, n'ont pas été soumis à des contestations législatives ou à des dysfonctionnements majeurs.

Par exemple, l'acheteur 7 fait mention d'un achat automatique réalisé dans les années 2020. La Grande collectivité 3 réalise, pour le compte des établissements scolaires dont elle a la charge[83], d'outils pédagogiques permettant de diffuser des supports audiovisuels. Le marché, renouvelé à l'identique, demandait aux fournisseurs des lecteurs de cassettes VHS. Ce support visuel, et les lecteurs qui lui sont associés, ayant progressivement disparu depuis le début des années 2000, n'étaient plus vendus par les fournisseurs, qui se sont empressés de l'indiquer à la collectivité. Le renouvèlement automatique du marché a donc, dans ce cas, entrainé une modification du marché en cours, ainsi qu'une révision dans l'urgence des critères d'achats, car ceux-ci n'étaient plus adaptés depuis plusieurs années.

[82] Nous supposons ici que les acheteurs cherchent effectivement à réaliser des achats utiles pour le compte de la collectivité, et qu'aucun d'entre eux ne délaisse ses responsabilités et la qualité de son travail de manière volontaire.

[83] Pour rappel, les Communes ont la charge des établissements maternels et primaires, les Départements des collèges et les Régions des lycées. Il est fréquent que les établissements scolaires aient directement la charge de l'achat du matériel pédagogique sur leur budget propre, quand ceux-ci disposent d'acheteurs ou d'intendants. Dans le cas contraire, ou lorsque la coordination entre la collectivité locale qui gère les établissements et les établissements eux-mêmes est faite ainsi, ce sont les collectivités qui réalisent les marchés pour le compte des établissements scolaires.

Ce faisant, interroger le besoin consiste à identifier les marchés renouvelés ou passés de manière automatique. Cela demande également de connaitre le stock actuel des biens possédés par la collectivité et les marchés en cours ou à venir. Ainsi, malgré la simplicité apparente de l'expression juridique « se poser la question du besoin », estimer la nécessité d'un besoin exprimé par la collectivité demande une connaissance approfondie de l'ensemble des participants de la fonction achat.

1.1.1.2. Définition des critères techniques, des critères de jugement et des clauses d'exécution du marché

Le deuxième niveau de la définition du besoin porte sur comment l'achat doit être réalisé. En d'autres termes, l'acheteur, une fois assuré de la nécessité de l'achat, doit s'interroger sur la manière dont celui-ci sera effectué, au travers des critères techniques, des critères de jugement et des clauses d'exécution qui seront introduites dans le marché. En fonction des moyens temporels et financiers à sa disposition (Ansaloni & Smith, 2017), l'acheteur pourra faire varier ces différents éléments afin que l'achat réalisé puisse effectivement répondre au besoin exprimé. En outre, les acheteurs, pour déterminer ces critères, doivent disposer d'une certaine « technicité », vis-à-vis du type d'achat effectué. La technicité désigne l'ensemble des connaissances d'un acheteur relatives au domaine, secteur ou caractéristiques techniques du bien ou du service acheté. Dans le cas des collectivités locales, une connaissance du territoire et des entreprises et/ou des associations qui le compose est également importante.

Par exemple, lors de l'achat d'un bâtiment, les acheteurs ont besoin de connaissances relatives à la construction des bâtiments, au corps de métiers auxquels impliqués dans la construction de ce bâtiment ainsi qu'aux types de produits utilisés lors de la construction. De plus, ils doivent également avoir des connaissances sur les législations relatives à la construction de bâtiments ainsi qu'à la gestion des déchets liés à cette construction[84]. Enfin, ils doivent s'interroger sur l'usage du bâtiment (à qui celui-ci est adressé, doit-il recevoir du public, si le bâtiment est loué, à quel type de structure le sera-t-il…).

Cependant, ces moyens temporels et financiers à la disposition des acheteurs ne sont pas toujours suffisants pour que ceux-ci puissent effectivement introduire les critères et les clauses

[84] Dans la plupart des cas, lors de la construction de bâtiments, les acheteurs sont accompagnés par des maitrises d'œuvres et/ou des cabinets d'architectes. Pour autant, cela n'exclut pas la nécessité de comprendre les caractéristiques techniques de ceux qu'ils achètent afin de vérifier la compatibilité entre le cadre juridique actuel, le besoin exprimé par la collectivité et les éléments fournis par le maitre d'œuvre.

correspondant au besoin exprimé à l'origine de l'achat. Par exemple, le facilitateur 5, recruté à la fois pour ses compétences de facilitateur et pour écrire des marchés publics, mentionne avoir été restreint dans le temps disponible pour réaliser un achat d'insertion pour le compte de la Grande collectivité 2. Cette restriction s'explique par une modification d'emploi du temps imprévue qui a poussé la collectivité à renouveler son marché de manière impromptue dans des délais bien plus courts. Le facilitateur 5 explique alors qu'à cause de cette réduction du temps, certains lots de son marché n'ont pas trouvé de prestataires, impliquant ainsi une infructuosité partielle du marché. De plus, certains lots ont également été remportés par une grande structure que le facilitateur souhaitait personnellement éviter, car il préférait adresser ses marchés à de plus petites structures installées sur le territoire concerné par le marché.

Ainsi, penser que la question du besoin s'arrête à évaluer l'utilité de ces besoins pour la collectivité. Cela implique également de s'interroger sur les critères et les clauses de cet achat ainsi qu'un ensemble d'autres éléments qui structureront l'appel d'offre (territoire, structures visées par l'achat, usage de l'achat à court ou moyen terme…).

Le moment de la définition du besoin est un moment déterminant pour la forme que prendra *in fine* l'achat public, au moment où celui-ci sera publié. Ce moment charnière est alors propice à l'introduction de critères et formes de marché considérés comme responsables. Par ailleurs, c'est également un moment d'échange entre les acheteurs-économistes, les acheteurs-juristes et les services, ce qui implique que c'est un des moments où ces acheteurs cherchent à faire valoir la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent auprès des autres services de la collectivité. En cherchant à valoriser la solidité juridique de l'achat, au dépit de l'introduction d'autres critères considérés comme responsables, les acheteurs font valoir la convention de qualité de l'achat juridiquement responsable. À contrario, lorsqu'ils cherchent à introduire des critères d'achats écologiques ou sociaux ou à faire varier les critères existants dans ce sens, ainsi que lorsqu'ils cherchent à favoriser certains types de structures, les acheteurs valorisent la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables.

Par exemple, les acheteurs 3 et 4, qui sont acheteurs-économiques, indiquent avoir, au moment de la définition du besoin d'un marché de denrée, faire valoir l'origine géographique de la viande achetée. L'introduction de ce critère d'origine géographique avait deux objectifs : 1) limiter les émissions carbones liées à l'importation de viande en s'approvisionnant de viande géographiquement plus proche, 2) acheter une viande de meilleure qualité, car, dans leur perception, une viande produite localement sera nécessairement de meilleure qualité qu'une

viande importée de plus loin. Pour inclure ce critère géographique, ils ont dû à la fois trouver un habile moyen de contourner le code de la commande publique (qui interdit de limiter géographiquement un achat) et convaincre les acheteurs-juristes de la collectivité, les directions pour lesquelles ils travaillent, les fournisseurs ainsi que le chef cuisinier. L'achat ayant été un succès[85], ils ont réussi à faire valoir, dans cette situation, la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables au sein de leur collectivité, malgré les difficultés juridiques et organisationnelles rencontrées.

Par ailleurs, nous nous sommes heurtés à un flou surprenant dans le langage des acheteurs rencontrés, car plusieurs mentionnent que cette étape de définition du besoin permet à un achat public d'être responsable. Ainsi, un achat dont le besoin aurait été interrogé serait également un achat public responsable, malgré l'absence de critères considérés comme responsables (mentionnés dans le chapitre 5). Nous considérons que la responsabilité de cet achat est une responsabilité singulière. En effet, il nous semble que la responsabilité énoncée n'est pas la même que celle liée à l'introduction de critères écologiques ou sociaux dans un marché public. Au contraire, cette responsabilité semble par un adage employé à de nombreuses reprises par les acheteurs rencontrés : « *Un bon achat est un achat qui n'est pas réalisé* ». Ainsi, la responsabilité d'un achat dont le besoin a été interrogé réside davantage dans la nécessité de cet achat, au regard des dépenses temporelles et financières qu'il implique, plutôt qu'à la présence de critères écologiques et/ou sociaux dans ses critères techniques, ses clauses d'exécution et ses critères de jugement. C'est pourquoi nous faisons le choix de ne pas considérer un achat dont le seul critère de responsabilité est de voir son besoin interrogé comme un achat public responsable, dans le sens où nous l'entendons depuis le début de cette thèse, malgré toute la difficulté d'interroger effectivement et pleinement ce besoin.

1.1.2. Réaliser une nomenclature des achats

La deuxième modification de l'acte d'achat rencontré est la réalisation d'une nomenclature des achats de la collectivité. Réaliser cette nomenclature se fait en amont de la chaine de production de l'achat public. Les nomenclatures consistent à rédiger une liste de l'ensemble des achats courants[86] de la collectivité et à les classifier par numéro ou par code. Elles sont propres à chaque collectivité, et nous avons réussi à en obtenir deux au cours de notre

[85] Cet achat sera présenté plus en détail dans le chapitre 11 de la thèse, où il sera mis en rapport avec d'autres achats considérés comme écologiquement responsables.
[86] Nous insistons ici sur l'aspect courant, et donc répétitif, de ces achats. En effet, il arrive que certains achats extraordinaires soient passés hors nomenclatures et ne soient réalisés qu'une fois.

enquête. Réaliser une nomenclature est décrit comme un travail fastidieux et complexe par les acheteurs rencontrés. La demande à l'origine de sa production vient généralement des élus ou des directions liées à l'achat ou à la commande publique.

Ces nomenclatures, accessibles à tous les acheteurs, permettent de spécifier plus aisément le besoin exprimé par les services ou les directions et d'en connaitre les prestataires usuels. En classifiant les achats, les nomenclatures participent à la rationalisation de l'acte d'achat de trois manières.

D'abord, en simplifiant la comptabilisation des différents achats de la collectivité au cours d'une année. En effet, l'ensemble des achats passés au cours d'une année dont l'objet correspond à un numéro ou un code d'une nomenclature peuvent plus facilement être répertoriés au cours d'une année, par l'utilisation du code ou du numéro susmentionné.

Ensuite, cette simplification facilite la définition du besoin, en permettant aux acheteurs de s'appuyer sur les besoins déjà existants, identifiés et répertoriés. Certaines nomenclatures sont également associées, en fonction des montants calculés annuellement, à des procédures spécifiques. Ce faisant, les acheteurs convaincus d'avoir un besoin peuvent, grâce à ces nomenclatures, trouver facilement une procédure, ainsi qu'un type de montant estimé attendu.

Enfin, en identifiant les différents marchés usuels des collectivités, les nomenclatures permettent d'éviter les doublons, et donc les risques juridiques liés au « saucissonnage » des marchés publics. Il est, en effet, interdit de passer sur une même année plusieurs marchés avec le même objet. Par exemple, lorsqu'une collectivité locale réalise, sur une année, 10 achats de prestation traiteur d'une valeur totale de 300 000 € HT, il lui est impossible de réaliser 10 marchés de gré à gré d'une valeur de 30 000 € HT chacun auprès de prestataires choisis. Elle doit nécessairement passer un unique marché public d'une valeur de 300 000 €, qui devra être publié et ouvert à la concurrence. Dans le cas contraire, la collectivité risque d'être accusée de saucissonnage et voir ses différents marchés cassés, et dédommager les différents prestataires écartés.

Réaliser une nomenclature permet donc de faciliter le travail des acheteurs au moment de la définition du besoin et d'estimer les montants des besoins des collectivités locales. De plus, elle permet de limiter les effets liés à la multiplicité des pouvoirs adjudicateur disséminés

dans les différents services d'une même collectivité, rendant ainsi l'accès à l'information de quels marchés sont passés, et quand, plus aisément disponibles (Darnault & Malvy, 2020).

Nous analysons les nomenclatures comme des investissements de forme qui permettent aux acheteurs de faciliter la rédaction des marchés publics, et aux collectivités d'identifier et d'estimer plus aisément leurs besoins. La création, et la révision, des nomenclatures, deviennent alors un moment important dans la capacité des acheteurs publics à faire valoir leur convention de qualité des achats publics responsables. En effet, si d'extérieur les nomenclatures semblent être uniquement de simples tableaux répertoriant les achats, elles constituent également une forme de contrainte pour les acheteurs. Tous les achats hors nomenclatures doivent être justifiés, et leur objet[87] doit être suffisamment éloigné des objets déjà identifiés. Par ailleurs, les nomenclatures favorisent des procédures avec des montants plus importants. Ces marchés sont alors davantage ouverts à la concurrence, ce qui tend à réduire les marges de manœuvre des acheteurs publics dans la mise en œuvre de critères écologiques et sociaux et éloigner la possibilité de formes de marché spécifiques. Le choix des marchés figurant dans les nomenclatures est donc important. D'une part, car ces marchés seront facilités pour les acheteurs, ce qui favorise la mise en place de routines d'achat. D'autre part, l'introduction de nouveaux critères ou de formes de marché spécifiques sera rendue plus difficile pour les marchés hors nomenclatures. De plus, l'ensemble des objets des marchés publics passés sont comparés aux objets identifiés dans les nomenclatures, ce qui tend à lisser les besoins des services et diminuer le travail d'adéquation entre l'objet du marché et la demande exprimée par les services au moment de l'étape de la définition du besoin.

1.1.3. Réaliser une prévision annuelle des achats

La prévision annuelle des achats est la dernière modification interne liée à la rationalisation de l'acte d'achat. Elle se situe en amont de la chaine de production de l'achat public. Les collectivités rencontrées qui réalisent cette prévision sont les collectivités de grande taille (grandes communes, Départements, Régions, EPCI de grande taille — type communauté ou métropole —). Cette prévision consiste à identifier l'ensemble des marchés qui seront passés par la collectivité sur une année. Elle permet ainsi à la collectivité d'anticiper les marchés à écrire sur l'année, les acteurs du territoire à contacter (notamment les facilitateurs des clauses sociales) et à calculer le montant estimé total des achats passés sur cette année. Ces prévisions

[87] Pour rappel, l'objet du marché est la transcription en termes légaux, par les acheteurs publics, des besoins exprimés des pouvoirs adjudicateur, services, directions ou élus.

annuelles peinent à prendre en compte les chocs exogènes (par exemple, les crises sanitaires) et ne servent donc qu'à calculer, toute chose égale par ailleurs, un montant estimé sur une année.

Réaliser une prévision annuelle des achats est différent de la réalisation d'une nomenclature. La nomenclature recense l'ensemble des achats courants de la collectivité, tandis que la prévision annuelle a pour objectif d'anticiper les achats qui n'ont pas encore été réalisés. Cette prévision demande une anticipation sur les marchés à venir, qu'ils soient à renouveler ou à effectuer pour la première fois. Elle demande également une grande coordination entre les services de la collectivité et est réalisée par des services spécifiques, comme des services achats ou des directions de la commande publique. Réaliser une prévision annuelle nécessite alors une bonne communication entre les différents services dotés de pouvoirs adjudicateur, qui doivent réussir à prévoir les achats à venir, ainsi que d'outils permettant de transmettre efficacement les informations entre les services.

En permettant l'anticipation des achats, les prévisions annuelles permettent aux acheteurs d'inclure plus facilement des critères écologiques et/ou sociaux dans leurs achats. Par exemple, les collectivités locales rencontrées qui réalisent ces prévisions indiquent les envoyer annuellement à leurs facilitateurs des clauses sociales afin que ceux-ci identifient les marchés susceptibles d'inclure une ou plusieurs clauses sociales. Les prévisions annuelles favorisent donc l'un des deux critères déterminant la réussite de la régulation du marché par les acheteurs : les moyens temporels (Ansaloni & Smith, 2017). Elles permettent également d'anticiper certains marchés complexes[88] et d'éviter les reconductions automatiques de marchés.

Toutefois, la prévision annuelle des achats ne comporte pas que des avantages. D'abord, elle demande la création d'outils et une mise en relation des services entre eux, ce qui, dans l'organisation silotée et hiérarchisée des collectivités locales, n'est pas simple. Ensuite, elle

[88] Les marchés complexes sont des marchés dont la forme juridique peut prendre celle d'une délégation de service public ou d'un partenariat public privé. Certains marchés de grande taille, comme la construction de bâtiment ou de réseau de chaleur, peuvent également être référés par les enquêtés comme des marchés complexes.

implique un travail conséquent d'anticipation, d'estimation des besoins et des montants potentiels, pour avoir des prévisions proches de la réalité. C'est cette quantité de travail qui, selon nous, explique le fait que seules les collectivités de grande taille rencontrées réalisent ces prévisions.

La prévision annuelle des achats est donc bien une forme de rationalisation de l'acte d'achat, car elle permet de mettre en forme ces achats et d'en anticiper les dépenses associées. De plus, nous considérons, au même titre que la nomenclature, que la prévision annuelle des achats est un investissement de forme. Et, tout comme la nomenclature, cette prévision n'est pas neutre. Elle permet plus de flexibilité que la nomenclature, car elle reste de l'ordre de l'anticipation et que les achats passés en dehors de ces prévisions restent courants. Pour autant, les marchés indiqués dans la prévision annuelle des achats peuvent plus facilement être dotés de clauses écologiques et/ou sociales ou être sujets à une forme de marché spécifique. Cela est rendu visible par le fait que les prévisions servent aux facilitateurs pour déterminer quels seront les futurs marchés dotés de clauses sociales dans l'année à venir. Le fait d'inclure, ou non, un achat dans une prévision, revient à faciliter, ou non, l'introduction de critères considérés comme responsables et l'utilisation de formes spécifiques de marché.

Ainsi, la rationalisation de l'acte d'achat consiste à la fois à interroger la définition du besoin, première étape de la chaine de production de l'achat public, et à développer, en amont de cette chaine, différents investissements de formes afin de faciliter le travail des acheteurs. Ce qui peut paraitre surprenant dans cette rationalisation, c'est qu'elle a pour objectif premier de limiter les effets d'automatismes et d'inertie afin de faciliter l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales. Pourtant, en développant des nomenclatures et des prévisions annuelles des achats, elle favorise de nouveau ces automatismes, sous une nouvelle forme. C'est pourquoi le développement de ces deux outils qui semblent, *à priori*, neutres consiste en réalité en un affrontement entre les différentes conventions de qualité de l'achat public responsable. Lorsque la convention de qualité portée est celle de l'achat public juridiquement responsable, les objets permettant de catégoriser les achats dans les nomenclatures seront davantage englobants, limitant ainsi la multiplication de petits marchés et les risques juridiques attenants. De même, si les acheteurs à l'origine de la prévision des achats portent la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables, ils auront tendance à limiter l'introduction des clauses sociales et l'utilisation des formes spécifiques de marché. Dans le cas contraire, si la convention de qualité favorisée est

celle des achats publics socialement et écologiquement responsables, les nomenclatures seront plus denses, ou moins restrictives, et les prévisions seront transmises plus facilement aux facilitateurs des clauses sociales ou écologiques présents au sein de la collectivité ou sur le territoire.

Par ailleurs, la rationalisation de la fonction achat consiste également à interroger la dépense publique induite par cet achat. Cette dépense se trouve en aval de la chaine de production de l'achat public responsable.

1.2. Rationalisation de la dépense publique liée à l'achat

La rationalisation de la dépense publique consiste à engager des actions qui permettent de limiter, maintenir ou diminuer la dépense publique liée à l'acte d'achat. Parfois associée à la performance économique de l'achat (contrairement à la performance globale de l'achat), la rationalisation de la dépense publique s'appuie sur certaines pratiques qualifiées de responsables, et sur la rationalisation de l'acte d'achat. Au cours des entretiens, les acheteurs rencontrés ne font pas la différence entre la rationalisation de l'acte d'achat et la rationalisation de la dépense qui lui est liée. La logique de rationalisation de la dépense publique liée à l'achat n'est pas un critère ou une pratique, mais un processus qui entraine un ensemble d'actions allant plus loin que la simple mise en concurrence des prestataires dans l'espoir de les pousser à baisser leurs prix. Elle se divise en deux catégories d'actions : la diminution des dépenses publiques liées à l'achat et la minimisation des pertes financières liées à l'achat.

1.2.1. Diminuer les dépenses publiques liées à l'achat

Diminuer les dépenses publiques liées à l'achat ne renvoie pas ici au critère « diminution de la dépense publique » mentionné dans le chapitre 5, mais à l'idée de « bonne gestion des deniers publics », mentionnée dans le code de la commande publique. Dans ce processus, la diminution des dépenses publiques liées à l'achat s'appuie sur le processus de rationalisation de l'acte d'achat.

Interroger le besoin exprimé par un pouvoir adjudicateur, un service, une direction ou un élu est parfois motivé par la volonté de réduire les dépenses publiques liées à cet achat. Par exemple, sur le terrain enquêté, un acheteur fait remonter que le premier travail que son nouvel élu aux achats lui a demandé était de comprendre le cout de l'entretien de la flotte de véhicule de la collectivité. Dans ce marché, un critère qui indiquait que les véhicules devaient être réparés dans la journée faisait très largement augmenter le montant du marché, sans que celui-ci soit

adapté aux besoins actuels de la collectivité. La diminution de la dépense publique était alors l'objectif de cette analyse du besoin du marché, mais n'était pas un critère qualifié de responsable en soi, ni par l'acheteur ni par l'élu.

La nomenclature des achats permet aux acheteurs de diminuer les couts temporels liés à l'écriture des marchés et à la recherche du bon objet du marché et d'éviter les doublons ou des marchés non nécessaires.

La prévision annuelle des achats permet de mettre en évidence les différents marchés qui seront passés au cours de l'année, et d'estimer leur montant. Si cette estimation dépasse les budgets que la collectivité souhaite allouer à ses achats, la prévision annuelle permet de l'anticiper et de réagir avant que les dépenses ne soient effectivement engagées (en réduisant certains achats ou en reportant les achats considérés comme non nécessaires).

La logique de la diminution des dépenses publiques ne vient pas nécessairement en contradiction avec l'usage de critères qualifiés comme responsables. Par exemple, l'introduction de critères liés au réemploi des fournitures et des matériaux de construction ou l'efficacité énergétique des bâtiments participe à la diminution de la dépense publique à long terme. En fonction de la volonté de la collectivité, l'acheteur peut donc immédiatement diminuer la dépense publique liée à l'achat (ne pas réaliser l'achat, favoriser la mise en concurrence des acteurs économiques pour les pousser à baisser leur prix, spécifier précisément le besoin pour éviter les mauvais achats) ou à long terme (gestion des stocks plus efficace, diminution des achats grâce au réemploi de certaines fournitures, efficacité énergétique des bâtiments…).

Cependant, cette diminution est difficilement évaluable. Comparativement au critère de diminution de la dépense publique, mentionné dans le chapitre 5, le processus de rationalisation de la dépense publique implique des changements radicaux dans les achats que réalisent les acheteurs. Ces changements peuvent porter sur l'objet du marché, ses clauses d'exécution ou ses critères techniques. Ce faisant, il est difficile d'évaluer si le nouvel achat a un montant inférieur à l'achat précédent, car celui-ci comprend de nouveaux critères, voire n'a pas le même objet et constitue donc un achat complètement différent.

Pour estimer l'efficacité de la rationalisation de la dépense publique lorsqu'elle est employée afin de diminuer les dépenses publiques, il est nécessaire d'observer les dépenses publiques liées à l'achat à long terme. Cependant, cela implique que la collectivité réalise une évaluation de ses achats en montant payé, et non en montant estimé, sur plusieurs années. Cela implique également qu'aucune situation de crise ou modification législative majeure ne survienne sur la période étudiée, car celles-ci modifient en profondeur les achats d'une collectivité. Enfin, cela demande qu'aucun changement de politique ou période électorale n'interviennent sur la période observée. En effet, en fonction des couleurs politiques des collectivités, et des périodes électorales, les dépenses publiques tendent à augmenter ou diminuer. Nous notons, par exemple, une augmentation de plus de 40 millions d'euros dans une grande commune (de 80 à 120 millions d'euros de budget achat) en période électorale. De même, un EPCI a vu ses dépenses doublées l'année précédant une élection afin de s'assurer que la politique promise par la présidence de l'EPCI soit effective avant son potentiel départ.

Ainsi, la diminution de la dépense publique comme élément de rationalisation de la dépense publique liée à l'achat relève davantage d'une logique globale de fonctionnement de la collectivité dont les effets ne seront visibles qu'à long terme. Aucune donnée issue du terrain ne permet, pour le moment, d'assurer que les collectivités locales arrivent effectivement à diminuer leurs dépenses. Le manque de données produites par les collectivités locales elles-mêmes ainsi que l'absence d'une comptabilité propre liée à l'achat public et l'évolution des besoins des collectivités locales au fur et à mesure du temps et des modifications législatives peut expliquer l'impossibilité d'évaluer l'efficacité du processus de rationalisation de la dépense publique.

1.2.2. Minimiser les pertes financières liées à l'achat

Minimiser les pertes financières fait également partie de la rationalisation des dépenses publiques liées à l'achat. Ces pertes sont calculées par la différence entre les dépenses que la collectivité aurait engagées si elle avait réalisé elle-même cette prestation (en régie) et les dépenses que la collectivité engage effectivement pour la faire réaliser à un prestataire. Ce cas n'a été présenté qu'une fois au cours des entretiens, et concernait le recyclage de métaux.

Le recyclage de métaux assure un gain financier à ceux qui les livrent chez le ferrailleur. Ainsi, lorsque la collectivité délègue cette activité à un prestataire, c'est le prestataire qui récupère ce gain financier. La minimisation des pertes financières correspond à un calcul complexe entre le cout pour la collectivité si elle délègue cette prestation, et le cout pour la collectivité si elle réalise la prestation en régie. Le cout pour la collectivité, si elle réalise elle-même la prestation, est un cout temporel, financier (cout du carburant, achat potentiel de véhicule adapté…), humain et logistique. Ce cout est allégé par le gain réalisé par la collectivité lors de la livraison des métaux. Le cout pour la collectivité lorsqu'elle délègue cette prestation est égale au prix du marché plus le manque à gagner de la revente de métaux. Les acheteurs à l'origine du marché ont choisi d'inclure, en plus, une logique de cout total partiel, le montant proposé par les prestataires devant comprendre le cout carbone de leur intervention.

$$\underline{\textbf{Coût pour la collectivité si l'activité est réalisée en régie}} =$$
$$\textbf{temps} + \textbf{frais logistiques} + \textbf{traite des fonctionnaires oeuvrant sur le marché}$$
$$-\textbf{gains de la revente des métaux}$$
$$+\textbf{coût carbone}\ (\textbf{évalué par la collectivité})\ \textbf{des déplacements liés aux métaux}$$

$$\underline{\textbf{Coût pour la collectivité si l'activité est réalisée par un prestataire}} =$$
$$\textbf{coût du marché public}$$
$$+\ \textbf{gains de la revente des métaux}$$
$$+\textbf{coût carbone}\ (\textbf{évalué par la collectivité})\ \textbf{des déplacements liés aux métaux}$$

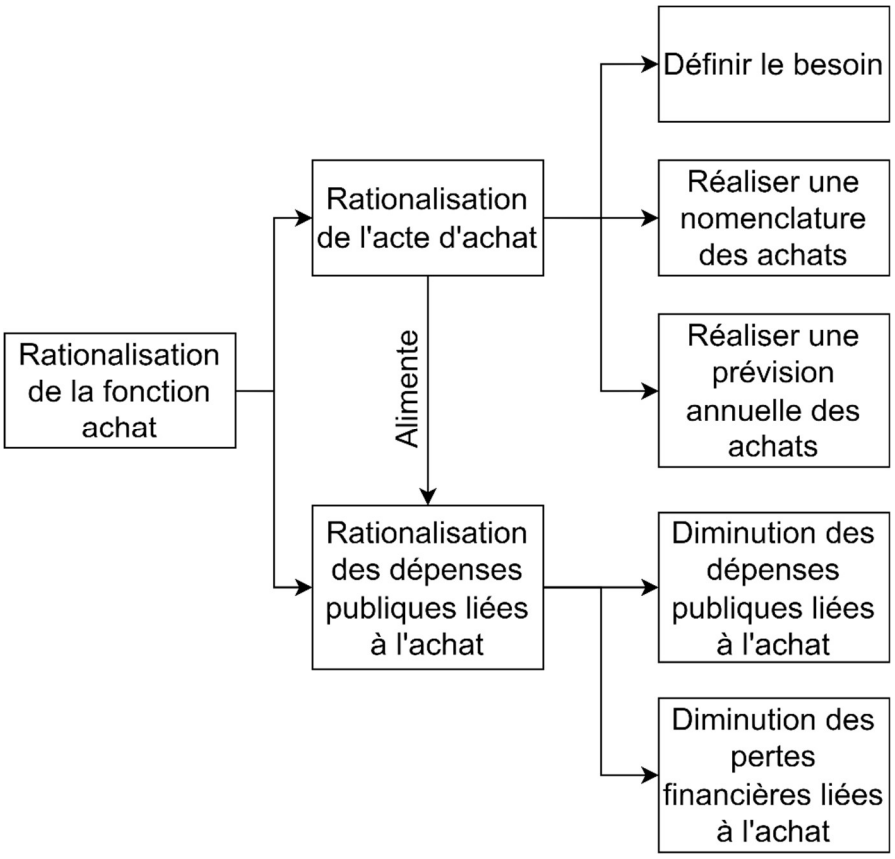
Pour minimiser les pertes financières liées à cet achat, la collectivité va donc effectuer un calcul impliquant à la fois le cout des métaux et une évaluation du cout carbone des déplacements liés aux métaux. Ce faisant, la minimisation des pertes financières ne se limite pas uniquement à une mise en concurrence des prestataires pouvant potentiellement réaliser une action pour la collectivité. Elle demande également des connaissances sur les fonctionnaires qui pourront, ou non, réaliser cette action. Elle demande également des connaissances sur les gains économiques potentiels des objets vendus. Enfin, elle demande surtout une connaissance sur les capacités de la collectivité à réaliser, en interne, une action.

Ainsi le processus de rationalisation de la dépense publique liée à l'achat s'appuie sur des éléments de la rationalisation du processus d'achat. De plus, ce processus n'a pas pour seul objectif de diminuer la dépense publique liée, mais cherche à limiter, maintenir dans le temps ou diminuer les dépenses ou les pertes financières induites par l'acte d'achat. L'objectif de cette rationalisation est alors d'installer une logique globale de diminution de la dépense publique, sans pour autant que celle-ci ne s'appuie uniquement sur la mise en concurrence des prestataires. Ce faisant, la rationalisation de la dépense publique implique également d'intégrer une logique de long terme dans les investissements des collectivités (diminution des dépenses énergétiques, par exemple), l'introduction d'une logique de cout global dans les achats publics (avec le cycle de vie, le taux d'utilisation des biens achetés…) et une modification du rapport des collectivités locales à leurs dépenses directes et futures.

Le processus de rationalisation de la fonction achat s'exerce donc à deux niveaux : celui de l'acte d'achat, et celui de la dépense. La rationalisation de l'acte d'achat consiste à envisager l'achat public d'une manière différente, en interrogeant le besoin exprimé et les critères et clauses associés à ce besoin et en créant des outils (nomenclature et prévision annuelle des achats) permettant de faciliter le travail des acheteurs. La rationalisation de la dépense publique peut être motivée par une diminution théorique de cette dépense, difficile à estimer. Toutefois, elle se traduit par un ensemble d'actions complexes et par une approche différente de la dépense publique qui n'est plus nécessairement perçue comme quelque chose de négatif, dans l'immédiat.

Par ailleurs, la rationalisation de la fonction achat fonctionne comme un système entre les deux rationalisations (acte d'achat et dépenses publiques liées à l'achat). En effet, les pratiques développées dans la rationalisation de l'acte d'achat viennent alimenter la rationalisation de la dépense publique liée à l'achat, en repensant les besoins et en mettant en place des outils qui permettent de suivre plus facilement les dépenses.

Schéma 7.2 : rationalisation de la fonction achat



Source : auteur

L'analyse de la rationalisation de la fonction d'achat et notamment de la dynamique entre la rationalisation de la fonction achat et la rationalisation des dépenses publiques liées à l'achat montre que le rapport des acheteurs à la dépense publique est en train d'évoluer. En introduisant des critères considérés comme responsables qui feront potentiellement baisser à long terme les dépenses publiques à l'aide des outils développés dans la rationalisation de l'acte d'achat les acheteurs commencent à prendre en compte cette nouvelle temporalité de l'achat public. Celui-ci évolue alors d'un acte administratif employé pour satisfaire un besoin immédiat à un achat économiquement réfléchi sur la durée et dont l'objet doit répondre à un besoin actuel et futur. Par ailleurs, introduire cette logique de long terme au sein des pratiques d'achat permet également aux acheteurs de ne plus considérer la mise en concurrence des prestataires entre eux comme la seule source de diminution des dépenses publiques.

Néanmoins, la mise en place de cette logique de rationalisation de la fonction achat entraine, au sein des collectivités locales rencontrées, des modifications dans leur fonctionnement. En effet, la logique de rationalisation de la fonction achat demande de modifier le rapport des acheteurs à l'achat public et à la dépense publique, mais également de développer la communication entre les services et de centraliser la plupart des informations relatives aux marchés publics.

2. Modifications de l'organisation interne de la collectivité et des rapports entre les services

Les modifications de l'organisation interne des collectivités locales et des rapports entre les services correspondent à la seconde catégorie de modifications liées à la rationalisation du processus d'achat identifiée. La décision de mettre en œuvre ces modifications peut être amorcée par les élus ou les directions générales des services, tandis que la mise en œuvre de ces modifications revient généralement à des directions moins importantes, ou des agents des collectivités locales. Ces modifications concernent soit l'organisation globale de l'ensemble de la collectivité, soit l'organisation des services directement liés aux achats publics et aux achats publics responsables.

Nous identifions toutefois pendant les entretiens un phénomène surprenant. Ces modifications sont, selon les directions rencontrées, une condition de la réussite des achats publics responsables et une manière de contourner les difficultés rencontrées lors de la mise en place des achats publics responsables. Pourtant, elles ne sont que rarement présentées comme une forme de réaction à l'introduction de ces achats particuliers dans les pratiques des collectivités. Pour autant, nous remarquons que systématiquement, ces modifications sont amorcées simultanément à l'introduction de pratiques d'achats considérées comme responsables dans les collectivités rencontrées. Ainsi, soit ces modifications organisationnelles sont décidées, dans plusieurs collectivités, au même moment que le passage des législations relatives à l'achat public responsable de façon fortuite. Soit, ce sont ces législations qui ont, au moins, poussé les collectivités locales à revoir leur organisation et la manière dont elles perçoivent l'achat.

Ces modifications sont justifiées par les directions rencontrées comme le résultat d'une volonté de faciliter la communication entre les services. Elles permettent également, selon ces mêmes acteurs, de répondre à la difficulté d'organisation et d'harmonisation des achats publics

causées par l'éclatement des pouvoirs adjudicateur au sein des collectivités locales et l'organisation silotée et hiérarchisée des collectivités locales qui limite la circulation des informations. Ces modifications viennent alors en complément de la rationalisation de la fonction achat et des efforts mis en œuvre pour centraliser les informations et limiter les dépenses publiques.

Encadré 7.1 : la dénomination des directions et services liés aux achats au sein des collectivités locales

Pour comprendre plus aisément l'ampleur de ces modifications dans l'organisation des collectivités locales,

Les directions de la commande publique, ou les directions d'achats sont des services dont l'objectif est de coordonner les achats publics au sein de la collectivité et d'en fixer, avec les élus, les règles. Ces directions sont composées de services dont le travail est de réaliser les achats publics (responsables) des autres services. Avant l'introduction de l'achat public responsable, elles n'étaient pas courantes, car il était d'usage que chaque service dispose de son ou ses propres pouvoirs adjudicateur. Ces directions sont généralement placées sous la direction directe de la direction générale des services (qui est la plus haute direction des collectivités locales). Les personnes chargées des directions de la commande publique ou des directions achats sont présentes lors des commissions d'appel d'offre et participent donc à la notation et à l'attribution des marchés publics. Par ailleurs, ces directions de la commande publique ou ces directions achats sont en relation directe avec les élus à la commande publique, quand les collectivités en sont dotées.

Les services marchés sont des services dont l'objectif est d'écrire et de passer les marchés publics, dans leur forme administrative. Leur rôle est d'assurer la solidité juridique de l'achat. Ces services sont composés d'acheteurs-juristes spécialisés en droit de la commande publique. Pendant longtemps, ils étaient les seuls services à pouvoir écrire les marchés de la collectivité, en dehors des pouvoirs adjudicateur dispersés dans les différents services des collectivités.

Les services achats et les services supports sont des services récents, créés pour la plupart lors de l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales. Ces services sont dotés d'acheteurs-économistes dont le rôle est d'identifier les critères qui seront introduits dans les marchés publics, écrits par les services marchés. Ils sont spécialisés dans les achats de fournitures et de prestations intellectuelles. Certains disposent également de la possibilité d'écrire les marchés, même si ce n'est pas le

cas dans la majorité des services achats rencontrés. Ces services se trouvent à l'interface entre les services marchés, les directions de la commande publique et les autres services des collectivités locales. Ils synthétisent les besoins, qu'ils transforment en objets, critères, clauses et prix, et proposent l'ensemble de ces éléments aux services marché pour rédaction.

Les services travaux sont les services spécialisés dans les marchés de travaux de grande taille (c'est-à-dire la construction ou la réfaction de bâtiment ainsi que les entretiens ou la création de voiries de grande envergure). Ces services fonctionnent en autonomie vis-à-vis des services marchés ou services achats. Ils sont constitués d'acheteurs publics spécialisés dans les marchés de travaux, d'ingénieurs qui choisissent les critères des marchés et de pouvoirs adjudicateur. Dans certaines collectivités, les services travaux sont indépendants des directions de la commande publique ou des directions achats. Dans ce cas, ces services prennent la forme de direction travaux. Il n'est pas rare, lorsque l'on rencontre les services achats, de déceler une certaine animosité ou incompréhension entre ces services et les services travaux. De même, le seul service travaux qui a accepté de nous répondre nous a indiqué n'avoir aucune relation avec les services achats.

Nous tenions à préciser que cette dénomination des services est propre à ce travail de thèse, car les collectivités peuvent parfois désigner un service marché comme un service achat, ou une direction achat comme un service achat. Nous faisons le choix d'attribuer des noms fixes aux services, dans le langage des collectivités locales, en fonction de leur utilité dans le processus d'achat public, afin d'éviter tout flou lié à la singularité des organisations des collectivités locales. Cela nous permet également d'assurer une forme d'anonymisation des collectivités rencontrées, leurs organisations étant facilement reconnaissables lorsque l'on connait la dénomination de leurs services.

Les modifications organisationnelles rencontrées à la suite de l'introduction de l'achat public responsable sont de trois ordres. Le premier est la création d'un service achat dédié à la mise en place de critères considérés comme responsables au sein de certains marchés publics de la collectivité. Le deuxième est la création de services qualifiés de supports dont l'objectif est d'accompagner les différents pouvoirs adjudicateur présents au sein des collectivités locales dans la mise en place de critères considérés comme responsables. Enfin, la dernière modification organisationnelle consiste à centraliser l'ensemble des achats de fournitures et de prestations intellectuelles de la collectivité au sein d'un même service ou d'une même direction.

2.1. Création d'un service achat

La création d'un service achat est la modification organisationnelle la plus fréquente repérée sur le terrain. Elle est opérée par les Grandes Collectivités ainsi que les Communes de taille moyenne. Les communes de plus petite taille n'étant généralement dotées que d'un acheteur (voire ne disposant pas d'un acheteur), la création d'un service n'est pas considérée comme nécessaire.

La création d'un service achat est, la plupart du temps, liée à une réorganisation de la collectivité. Il est donc rare de voir émerger un service achat sans que les autres services des collectivités locales en soient affectés. La décision à l'origine de cette création peut être prise par les élus ou les directions générales des services. La plupart du temps, aucune justification n'a été présentée pour justifier cette réorganisation totale des services des collectivités. Nous remarquons toutefois que ces réorganisations sont souvent concomitantes à un changement politique important (modification de la couleur politique de la collectivité, modification de la tête de la collectivité), la mise en application d'une nouvelle législation liée aux achats ou la nomination d'un nouvel élu aux achats. Certains acteurs mentionnent également que la mise en place de politiques locales liées à l'achat public (notamment la diminution des dépenses publiques liées à ces achats) peut servir de moteur à ces réorganisations.

La création des services achats est justifiée lors des entretiens par : 1) le besoin de spécialiser des acheteurs sur des portefeuilles d'achats spécifiques afin d'y introduire des critères considérés comme responsables, 2) la diminution des dépenses publiques liées à l'achat. La spécialisation des acheteurs est parfois également appelée « monter en technicité » des acheteurs. Le fait de leur attribuer un portefeuille d'achat permet à ces acheteurs, en théorie, de mieux prévoir les achats à venir et de se concentrer sur les critères d'un nombre restreint de marchés publics.

Les services achats sont constitués d'acheteurs-économistes dont les origines sont multiples. Ils peuvent venir d'autres services de la collectivité locale, qui leur attribue ce poste au moment de la restructuration des services. Ils peuvent également être recrutés pour l'occasion, en tant que fonctionnaires titulaires ou agents contractuels.

Hiérarchiquement, tous les services achats se situent dans une direction achat ou commande publique, quand il y en a une. En l'absence d'une telle direction, les services achats disposent des mêmes prérogatives que les directions. Cependant, lorsqu'il existe une direction de la commande publique ou une direction achat, les services achats peuvent se situer au même niveau que les services marchés (modalité d'organisation 1) ou être situés juste en dessous de ceux-ci (modalité d'organisation 2). Certaines collectivités font également le choix de ne pas lier les services marchés et les services achats (modalité d'organisation 3).

Dans le cas de la modalité d'organisation 1, les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes sont considérés comme aussi importants, et disposent, théoriquement, du même pouvoir d'influence sur la forme finale des marchés publics de la collectivité (lorsque ces marchés sont au portefeuille des acheteurs-économistes). Cette égalité symbolique permet de faciliter l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics, notamment lorsque ceux-ci sont demandés par la direction ou les élus.

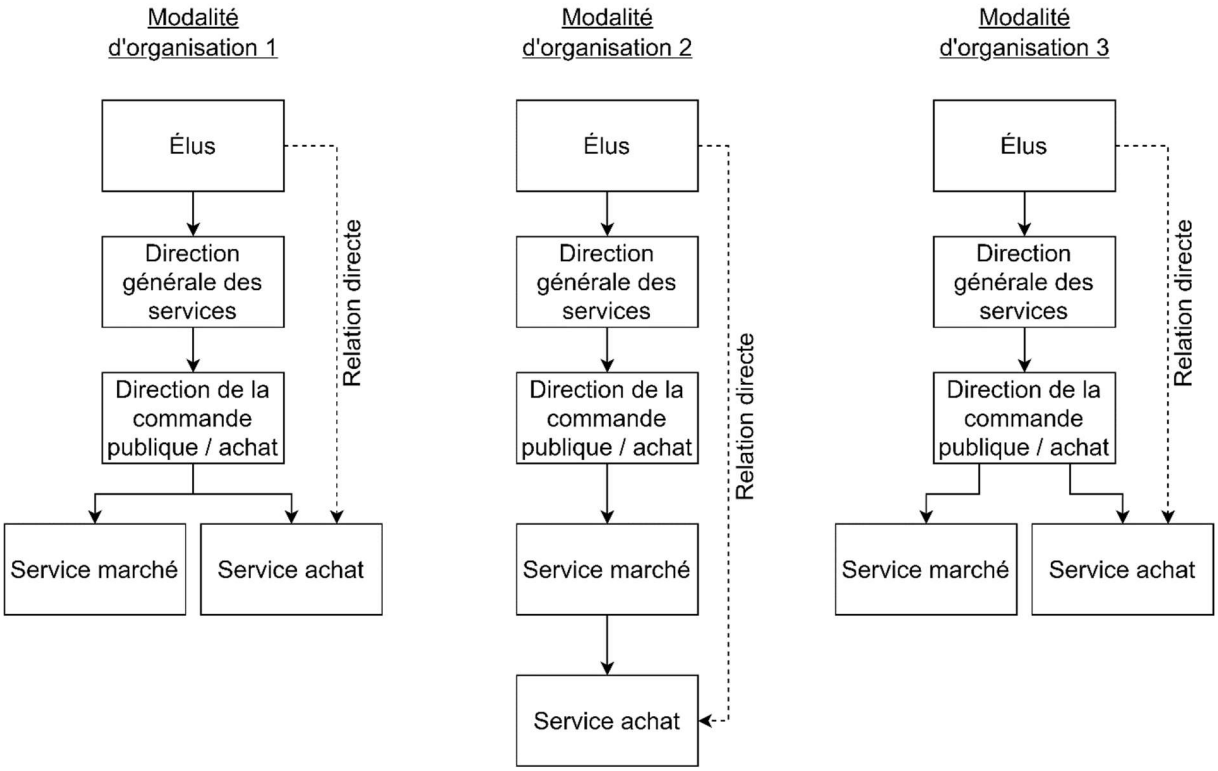
Dans le cas de la modalité d'organisation 2, les services achats sont hiérarchiquement situés en dessous des services marchés. Cette organisation ajoute un niveau hiérarchique entre la direction générale des services, la direction des achats ou de la commande publique et le service achat. Dans cette situation, les acheteurs-économistes situés dans les services achats, et qui portent la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables disposent de moins de marge de manœuvre pour introduire des critères considérés comme responsables dans les marchés. Le fait que l'ensemble de leurs marchés soient révisés par les services marchés, mais également qu'ils soient hiérarchiquement moins valorisés favorise la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables portés par les acheteurs-juristes des services marchés. En effet, plus les acheteurs-économistes situés dans les services achats sont éloignés des directions et des élus, moins ils ont de poids dans les décisions relatives aux achats publics.

Enfin, dans le cas de la modalité d'organisation 3, la scission entre les services achats et les services marchés permet à chaque service de valoriser individuellement la convention de qualité portée par les acheteurs qui les composent. Ce faisant, lorsque les acheteurs-économistes des services achats portent la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables, ils peuvent plus aisément introduire des critères considérés comme responsables dans les marchés dont ils ont la charge. De même, les acheteurs-juristes situés dans les services marchés peuvent valoriser dans leurs achats la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables. Cette organisation a pour principal intérêt de

favoriser le développement de nouveaux critères écologiques et sociaux dans les marchés publics, car les services achats disposent d'une large latitude pour inclure ces critères dans leurs marchés. Cependant, elle a comme principale limite un risque de restriction de l'introduction de ces nouveaux critères aux seuls marchés publics présents dans les portefeuilles des acheteurs-économistes.

Enfin, dans de rares cas, les services achats sont en relation directe avec les élus (notamment les élus à la commande publique), quelle que soit la modalité d'organisation choisie par la collectivité. Dans cette situation, que la modalité d'organisation soit la 1, la 2 ou la 3, les services achats doivent à la fois répondre aux demandes directes des élus et celles des directions et/ou services hiérarchiquement situés au-dessus d'eux.

Schéma 7.3 : les différentes modalités d'organisation des services achats dédiés



Source : auteur

La création de services achats dédiés demande de penser différemment l'organisation de la collectivité locale. Ces changements profonds, et la nécessité de recrutement ou de formation des agents pour composer ces services d'acheteurs-économistes, impliquent une augmentation temporaire des dépenses publiques, indirectement liées aux achats publics responsables. Cette augmentation est parfois justifiée au regard des économies potentielles qui seront réalisées grâce à la rationalisation des achats ou des dépenses publiques. Elle peut également être justifiée par la nécessité de mettre en place ces achats publics spécifiques, notamment dans les collectivités locales soumises à la création et à la publication d'un schéma promotionnel de l'achat public socialement et écologiquement responsable[89].

2.2. Création de services supports

Plutôt que de créer un nouveau service achat *ex nihilo*, avec les couts que cela implique, certaines collectivités font le choix de développer des services supports. Ces supports ont, comme les services achats, le rôle d'introduire des critères considérés comme responsables dans les marchés publics. Toutefois, contrairement aux services achats, qui sont dotés de portefeuilles d'achats et parfois de pouvoirs adjudicateur, les services supports, comme leur nom l'indique, accompagnent les autres pouvoirs adjudicateur et les services marchés dans la mise en place de critères considérés comme responsables dans leurs marchés. Ils n'ont donc pas de marchés propres qui leur sont attribués, sauf dans de très rares cas, et sur des marchés uniques et particuliers.

L'accompagnement de ces services n'est pas obligatoire, et ils ne sont contactés par les acheteurs que lorsque ceux-ci souhaitent réellement introduire des critères considérés comme responsables dans leurs achats. Ce faisant, leur rôle dans le développement des achats publics responsables peut apparaitre comme moins important.

Les agents qui composent les supports sont, pour ceux que nous avons pu rencontrer au cours de l'enquête, des fonctionnaires titulaires issus d'autres services (notamment les services liés au développement durable ou à la logistique). Par ailleurs, comparativement aux services achats rencontrés sur le territoire, le nombre d'acheteurs qui compose ces services est moins important.

[89] Ce schéma, et son cadre législatif, est présenté et exploré dans la première partie de la thèse.

Nous remarquons également que ces services sont constitués essentiellement d'acheteurs-économistes, et que les rapports qu'ils entretiennent avec les autres acheteurs de leurs collectivités (principalement des acheteurs-juristes) ne sont pas bons. Des situations de tension apparaissent régulièrement dans les entretiens, de même que des incompréhensions entre ces services.

Pourtant, les services supports rencontrés jouent un rôle majeur dans le déploiement de l'achat public responsable au sein de leur collectivité. D'une part, en accompagnant les autres acheteurs de leurs collectivités. D'autre part, en réalisant l'ensemble des éléments propres aux achats publics responsables de leurs collectivités. Par exemple, les acheteurs dans les services supports rencontrés indiquent, en plus de leur activité d'accompagnement, rédiger le SPAPSER de leur collectivité et identifier les points d'amélioration de celui-ci. Ils déterminent également les indicateurs liés aux achats publics responsables, qui seront inclus dans le SPAPSER, mais qui seront également présentés aux élus. De plus, ils créent des modèles de calcul de cout global[90] exportables, afin que cette logique soit employée dans plusieurs marchés. Enfin, les acheteurs rencontrés au sein de ses services indiquent réaliser des activités de veille législative, de formation et de sensibilisation autour des achats publics responsables… Leur activité de conseil n'est donc pas la seule activité dont les services supports disposent.

Contrairement aux services achats, les justifications à l'origine de la création des services supports sont techniques, et non financières. L'argument mobilisé par les directions et les acheteurs rencontrés est lié aux nouvelles difficultés liées à l'achat public responsable (modifications législatives, introduction obligatoire de certaines clauses…). Les acheteurs des services supports sont ainsi considérés comme des experts des achats publics responsables, et le choix de ne pas leur attribuer de marché est motivé par le fait que l'ensemble des achats des collectivités locales peuvent être sujets à l'introduction de critères considérés comme responsables.

[90] La logique de cout global s'appuie sur la notion de cycle de vie des produits. Le cout global parfait devrait ainsi prendre en compte les couts économiques, écologiques et sociaux de la production des biens ou services achetés, de leur déplacement, de leur consommation et de leur recyclage. Aujourd'hui, la logique de cout global est davantage tournée vers l'ajout d'une évaluation dite « cout carbone », qui consiste à adjoindre au prix du bien ou service acheté le cout carbone (estimé en tonnes de carbone converties en euros) du déplacement des biens et services achetés ou de l'utilisation du produit. Parfois, des frais liés au recyclage des produits peuvent également être ajoutés dans le calcul.

L'avantage, pour la collectivité, de créer des services supports, est qu'ils permettent d'introduire des critères considérés comme responsables dans les marchés publics à un cout plus faible que la création d'un service achat. De même, les modifications organisationnelles liées à la création de ces services sont moins importantes, car les services supports rencontrés sont directement créés dans les directions achats, sans pour autant que les collectivités revoient intégralement leur organisation et l'attribution de leurs marchés. Les autres services des collectivités locales conservent ainsi leurs pouvoirs adjudicateur, et les services marchés ne sont pas obligés de composer avec un service achat qui récupère une partie de leurs achats précédents. Néanmoins, choisir ce type d'organisation implique également limiter la capacité des collectivités à introduire des critères considérés comme responsables dans ses marchés. En n'attribuant pas de portefeuille d'achat aux acheteurs-économistes présents dans les services supports, ou en attribuant des portefeuilles très petits et des achats particuliers, ils font reposer l'introduction de critères considérés comme responsables sur la bonne volonté des services marchés. Ces services étant essentiellement composés d'acheteurs-juristes portant majoritairement la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables, leur propension à inclure des critères considérés comme responsables, en dehors de ceux rendus obligatoires par les évolutions législatives, est plutôt faible. D'ailleurs, les services supports rencontrés indiquent n'être que relativement peu contactés par les autres services, ou alors uniquement en cas de difficulté lors de la rédaction d'un marché.

2.3. Centralisation des achats de la collectivité

La centralisation des achats de la collectivité est la troisième et dernière modification d'organisation interne induite par l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales repérées au cours des entretiens.

Cette modification est clairement présentée par les directions rencontrées comme une solution mise en place pour répondre à l'injonction de réaliser des achats publics responsables. La centralisation des procédures d'achat consiste à rassembler l'ensemble des achats passés par une collectivité au sein d'un même service ou d'une même direction, généralement les directions commande publique ou achat. Cette centralisation n'est donc pas à confondre avec la création de direction ou de service. Il s'agit d'un processus qui revient à rediriger l'ensemble des procédures administratives liées aux achats publics au sein d'une même direction ou d'un même service.

La centralisation peut être réalisée de deux manières. La première consiste à placer, dans un même service ou au sein d'une même direction (et donc potentiellement au sein de plusieurs services liés à cette direction), tous les pouvoirs adjudicateur d'une collectivité. Ainsi, les autres services des collectivités se voient déposséder de leur pouvoir adjudicateur, voire de leurs acheteurs. Ils doivent, désormais, demander au service ou à la direction où sont centralisés les achats pour passer un achat.

La seconde consiste à laisser les acheteurs et/ou les pouvoirs adjudicateur dans leurs services, mais d'imposer une forme de redirection des achats réalisés au sein du service ou de la direction où sont centralisés les achats. En d'autres termes, si les autres services de la collectivité peuvent toujours réaliser leurs propres achats, ceux-ci doivent être visés et/ou suivis par les acheteurs situés dans le service ou la direction où sont centralisés les achats.

Dans le cas où l'ensemble des acheteurs sont rassemblés dans une même direction ou un même service, cette centralisation permet d'éviter les doublons ou les marchés saucissonnés de manière involontaire. Elle facilite également l'usage des nomenclatures et la réalisation d'une prévision annuelle des achats. En effet, centraliser les acheteurs au sein d'un même service ou d'une même direction permet d'éviter la dispersion des pouvoirs adjudicateur dans plusieurs services de la collectivité. Elle facilite également l'introduction de critères d'achat considérés comme responsables, car cette centralisation offre la possibilité de développer des règles et des automatismes qui s'appliquent à l'ensemble des marchés publics passés par une même collectivité. Par exemple, les acteurs rencontrés dans la grande commune 1 ou dans la moyenne commune 1 indiquent que la centralisation des achats a été l'occasion d'instaurer une règle de vérification de la possibilité d'inclure ou non des clauses sociales dans l'ensemble des marchés de la collectivité.

Dans le cas où les acheteurs restent dans leurs services, centraliser les procédures d'achat permet les mêmes avantages que lorsque tous les acheteurs sont rassemblés dans une même direction ou un même service, à l'exception de l'instauration de règle. Dans cette situation, les services ou directions qui centralisent les achats ont plutôt la charge de vérifier les pièces administratives et de suivre le budget achat sur l'année. Même si les acheteurs présents dans ces collectivités cherchent à inclure des règles et à systématiser l'usage de critères considérés comme responsables, le fait que les acheteurs restent dispersés limite l'effet de ces règles sur les pratiques.

La centralisation des achats publics d'une collectivité apparait, au cours des entretiens, comme une évolution des autres modalités de modifications internes. Elle s'appuie généralement sur la présence d'un service achat dédié déjà existant depuis plusieurs années. Ainsi, la centralisation des achats est souvent présentée comme « l'étape d'après », ou comme la suite logique de la création du service achat, dans une logique globale de modification de l'organisation des processus achat de la collectivité. Elle est d'ailleurs parfois considérée comme l'aboutissement du processus de rationalisation du processus d'achat public.

Hiérarchiquement, les services ou directions qui centralisent les achats publics sont toujours directement liés à la direction générale des services et donc proche des élus et des instances décisionnaires au sein de leur collectivité.

La centralisation des achats ne marque pas, pour autant, la fin de la distinction entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-gestionnaires. Cette centralisation est généralement réalisée en fusionnant les services marchés et les services achats, ou en important les acheteurs des autres services des collectivités au sein des services marchés ou achats. Ce faisant, lorsque les collectivités choisissent cette modalité de coordination de leur fonction achat, ils font coexister les acheteurs-économistes et les acheteurs-gestionnaires dans un même espace, ou dans des espaces séparés, mais coordonnés.

Nous notons, par ailleurs, que la centralisation des achats est généralement dépourvue d'achats de travaux de grande taille. Les services travaux et les services liés aux marchés complexes continuent à fonctionner de manière autonome vis-à-vis des autres achats des collectivités locales.

2.4. Analyse des choix des modifications organisationnelles induites par l'introduction de l'achat public responsable à l'aide du cadre théorique de la thèse

Le fait de choisir la création d'un service achat ou d'un service support, ou de centraliser les achats d'une collectivité est, selon nous, révélateur de la convention de qualité de l'achat public responsable portée par les directions et/ou les élus ainsi que du niveau de soutenabilité de l'achat public responsable au sein des collectivités locales enquêtées.

La création d'un service achat est assez onéreuse et demande d'importantes modifications organisationnelles au sein de la collectivité. Néanmoins, c'est également une modification organisationnelle favorable au développement de l'achat public responsable et à l'introduction et/ou au développement de nouveaux critères considérés comme responsables dans les achats de la collectivité. De plus, la création des services achats est justifiée par des arguments liés aux dépenses publiques, et non à la solidité juridique de l'achat. Ce faisant, nous considérons que la création de service achat relève d'une forme de victoire de la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables sur la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables. Néanmoins, cette victoire semble en demi-teinte, car les critères évoqués sont principalement financiers. Ce faisant, les justifications avancées par les services entrent dans une logique de soutenabilité faible. L'introduction de critères sociaux et écologiques est effectivement facilitée et encouragée, à la condition que ceux-ci permettent de réduire, au moins à long terme, les dépenses publiques. Par ailleurs, et nous l'observerons dans les chapitres 10 et 11 de façon plus approfondie, les achats menés au sein de ces services ne remettent pas en question les logiques de marchandisation de la Terre et du Travail. Au contraire, la mise en place de clauses sociales systématiques, ainsi qu'introduire une logique de cout global comme critère écologique dominant, traduit une absence de remise en question de l'exploitation des personnes humaines et des ressources naturelles au sein des achats publics.

Les services supports disposent des mêmes caractéristiques que le service achat, avec moins de pouvoir d'action et/ou de régulation pour les acheteurs-économistes qui les composent. Néanmoins, les justifications apportées par les acteurs enquêté quant à la création de ces services sont d'ordre technique, et non d'ordre financier. Il est donc difficile d'estimer *à priori* un niveau de soutenabilité de l'achat public responsable réalisé par services. Cependant, les entretiens avec les acheteurs de ces services tendent à montrer leur préférence pour la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables. En effet, ils valorisent grandement l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics, et cherchent à en développer des nouveaux malgré la faible latitude d'action dont ces services disposent. Ainsi, nous identifions du côté de la collectivité une volonté moindre de développer les achats publics responsables, ou au moins de limiter les couts organisationnels liés à ces achats. Mais nous identifions également, du côté des acheteurs-économistes rencontrés, une volonté de promouvoir au sein de l'ensemble des services des collectivités locales (notamment par le volet formation) la convention de qualité de l'achat

public socialement et écologiquement responsable. De même, les critères introduits dans les marchés, même s'ils comportent leur limite, ne sont pas présentés par les acteurs enquêtés comme des contraintes ou des éléments à optimiser. Ce faisant, nous considérons que dans cette modalité d'organisation, le niveau de soutenabilité de l'achat public dépend à la fois de la convention portée par les acheteurs-économistes des services supports, mais également de celle par les acheteurs-juristes des services marchés, et du poids de ces deux acteurs dans les discussions à l'origine des critères techniques, critères de jugement et clauses d'exécution qui seront inscrits dans le marché.

Enfin, la centralisation des achats traduit une volonté marquée de valoriser les achats publics responsables dans les pratiques des collectivités locales. Cependant, la coexistence des acheteurs-économistes et des acheteurs-juristes dans un même espace rend l'analyse de la convention de qualité des achats publics responsables favorisés par la collectivité difficile. De même, le niveau de soutenabilité va varier en fonction de la convention de qualité valorisée au moment où le marché est écrit, et du rapport de force entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-gestionnaires.

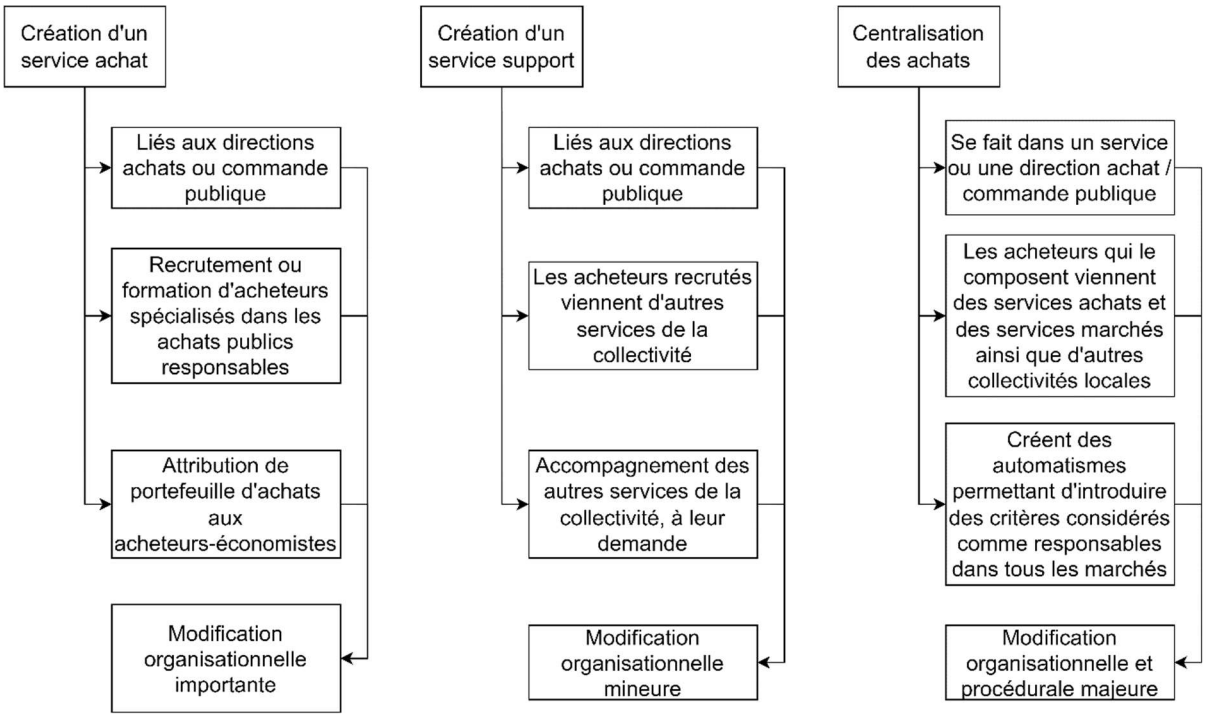
Conclusion

Ainsi, certaines collectivités locales rencontrées ont engagé, afin de faciliter l'usage de l'achat public responsable au sein de celles-ci, une rationalisation de l'ensemble de leur processus d'achats. Cette rationalisation implique des modifications dans la fonction achat des collectivités locales concernées, avec des modifications dans les pratiques liées aux achats, en amont et en aval de la chaine de production de l'achat public. Elle implique également des modifications dans l'organisation de la collectivité (organigramme, hiérarchie entre les services, place des achats dans les priorités politiques des collectivités locales.

Les modifications de la fonction achat sont doubles. D'abord, la rationalisation de l'acte d'achat, qui consiste à définir le besoin de manière différente, à créer des nomenclatures et/ou à réaliser une prévision annuelle des achats. Ensuite, la rationalisation des dépenses publiques et des pertes financières liées à l'achat.

Les modifications dans l'organisation des collectivités locales peuvent se traduire par la création de services achats et par la création de service support. Elles peuvent également prendre la forme d'une centralisation de l'ensemble des éléments liés aux achats publics au sein d'une même direction de la commande publique ou achat, ou au sein d'un même service.

Schéma 7.4 : les effets des modifications organisationnelles internes aux collectivités locales



Source : auteur

Ces modifications organisationnelles viennent en complément, en renfort ou sont l'effet du processus de rationalisation de la fonction achat. Elles traduisent également, en fonction de la forme, mais également des acheteurs-économistes situés dans les services créés ou de leur poids dans les discussions centralisées relatives aux achats, la convention de qualité des achats publics responsables majoritaire. De plus, à partir des achats effectués par ces nouveaux services ou après la centralisation des achats, nous pouvons également partiellement déterminer le niveau de soutenabilité de chaque modification organisationnelle, au cas par cas.

Néanmoins, la mise en œuvre de ces processus de rationalisation et ces modifications organisationnelles n'influencent pas uniquement les collectivités locales. L'achat public, et l'achat public responsable également, impliquant au moins une relation contractuelle avec les prestataires, toute modification interne à une collectivité se répercute sur ses relations externes. Ainsi, le prochain chapitre aura pour but de présenter les modifications organisationnelles externes induites par l'introduction de pratiques d'achats publics responsables au sein des collectivités locales.

Les éléments importants de ce chapitre

Ce qu'il faut retenir dans ce chapitre, en priorité, est que l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat des collectivités locales n'est pas sans effet sur leur organisation interne. La mise en évidence des acheteurs-économistes permet de comprendre que leur introduction, dans l'organigramme des collectivités, vient bousculer l'organisation des services entre eux, et les relations entre les agents.

Par ailleurs, les collectivités locales développent également de nouveaux services, ou de nouvelles directions, permettant de réaliser plus facilement ces achats publics responsables. De plus, nous notons une revalorisation symbolique de la place de l'achat public dans l'organigramme des collectivités locales. Plutôt que d'être éclaté au sein de différents services dotés de pouvoirs adjudicateur, l'achat public prend une place prédominante dans l'organigramme des collectivités locales lorsque celles-ci placent hiérarchiquement la direction achat, ou commande publique, en dessous de la direction générale des services. Ainsi, malgré le fait que chaque collectivité dispose de sa propre organisation, nous notons une similitude, dans les collectivités investies dans l'achat public responsable, dans l'organigramme et la place laissée aux acheteurs-économistes.

Ce faisant, ce chapitre permet de mettre en évidence que cette forme d'achat public particulière n'est pas uniquement un acte de consommation avec des critères sociaux ou écologiques ajoutés. Au contraire, elle implique des modifications majeures dans le fonctionnement interne des collectivités locales.

Chapitre 8 : Les modifications dans le fonctionnement externe des collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable

Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté et analysé les modifications dans le fonctionnement interne des collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat des collectivités. Ces modifications, qui se traduisent par la mise en place d'un processus de rationalisation de l'ensemble des aspects liés à l'achat au sein des collectivités locales rencontrées, impliquent également des modifications dans les relations que ces collectivités entretiennent avec les acteurs du territoire. En effet, les achats publics et les achats publics responsables impliquent les collectivités locales et leurs agents, mais également une galaxie d'autres acteurs présents sur le territoire de la collectivité et au niveau national ou européen.

Nous qualifions ces acteurs de « partenaires ». Le terme de partenaire a été choisi, car il reflète, selon nous, comment, sur le territoire enquêté, les acteurs se coordonnent et travaillent ensemble. En effet, sur le territoire enquêté, les collectivités locales, les prestataires et les associations travaillent de concert à la mise en place des achats publics responsables.

Nous identifions trois catégories de partenaires externes aux collectivités locales impliquées dans la réalisation des achats publics responsables, ou subissant leurs effets. Ces partenaires peuvent être des partenaires politiques, c'est-à-dire les acteurs publics partageant le territoire géographique des collectivités locales [État déconcentré, autres collectivités locales, institutions publiques diverses, comme France Travail ou les maisons de l'emploi]. Ils peuvent également être des partenaires économiques [entreprises privées du territoire, fédérations d'entreprises privées] et enfin, ils peuvent être des partenaires associatifs [associations du territoire, réseaux d'association du territoire, structures de l'insertion par l'activité économique et réseaux de structures de l'insertion par l'activité économique].

Cette coordination surprend, car elle vient à l'encontre de l'esprit concurrentiel présent dans la législation et les documents institutionnels. De plus, ce sont toujours les acheteurs-économistes qui impulsent ces changements organisationnels externes, de façon volontaire ou à la demande des directions générales des services ou commande publique/achat.

L'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat des collectivités locales implique l'ensemble des partenaires des collectivités locales. L'objet de ce chapitre est ainsi d'explorer les modifications relationnelles entre ces partenaires et les collectivités locales survenues à cause de cette introduction, et la manière dont elles sont orchestrées par les acheteurs-économistes.

Pour ce faire, nous présenterons dans une première section trois modalités de coordination, qualifiées de nouvelles par les acheteurs rencontrés : le parangonnage, le sourçage et la négociation. Ces trois modalités de coordination influencent différentes étapes de la chaine de production de l'achat public, présentée succinctement dans le chapitre précédent et qui fera l'objet d'une analyse approfondie dans le chapitre suivant. Elles peuvent également se situer en amont ou en aval de cette chaine. Dans une seconde section, nous montrerons comme une autre modalité de coordination avec les acteurs du territoire, qui ne semble à priori pas directement liée aux achats publics responsables, est employée pour favoriser le développement de ces achats. Cette modalité, que nous appelons « tissage de partenariat », est à l'origine l'apanage des services économiques et politiques des collectivités locales. Toutefois, elle est aujourd'hui utilisée, par les acheteurs-économistes, comme un levier permettant l'introduction de critères considérés comme responsables dans les achats publics, mais également comme un outil pour s'assurer de la réussite de ces achats.

1. Les « nouvelles » modalités de coordination avec les partenaires politiques, économiques et associatifs

Dans cette section, nous présenterons trois modalités de coordination entre les collectivités locales et leurs partenaires. Ces trois modalités sont : le parangonnage [aussi appelé *Benchmark*], le sourçage et la négociation. Ces modalités sont présentées par les acheteurs-économistes rencontrés, toutefois nous souhaitons nuancer cet aspect innovant. En effet, celles-ci étaient déjà présentes, et utilisées, dans les marchés de travaux ou les marchés complexes. Ce faisant, ces modalités ne sont pas nouvelles, mais le droit de les utiliser, ainsi que leur utilisation, dans le cadre des achats de fournitures et de prestations intellectuelles, l'est.

1.1. Le parangonnage

La première modalité de coordination avec les partenaires externes des collectivités locales est celle du parangonnage. Elle consiste à établir des relations en amont de la chaine de production de l'achat public avec les partenaires publics, les partenaires économiques et les partenaires associatifs dans un but comparatif ou coopératif. Toutes les collectivités rencontrées pratiquent le parangonnage, quelle que soit leur taille.

Le parangonnage se traduit par deux types d'action : 1) contacter des partenaires économiques ou politiques afin d'introduire des critères considérés comme responsables dans les marchés publics de la collectivité, ou pour connaitre quels sont les critères considérés comme responsables des autres collectivités ; 2) étudier, de façon unilatérale, les pratiques d'autres collectivités afin de pouvoir les importer dans les pratiques d'achat d'une collectivité.

La prise de contact avec les partenaires politiques peut se traduire par un simple appel entre homologues (acheteurs-économistes ou acheteurs-juristes d'autres collectivités). Elle peut également prendre la forme d'organisation de réunion locale, départementale, régionale ou nationale entre acheteurs-économistes. Ces réunions sont parfois réalisées au sein d'un réseau d'acheteurs, donc la plupart ont été créés à la suite de l'obligation d'écrire et d'appliquer un SPAPSER, en 2015. Néanmoins, ces réseaux tendaient, au moment de l'enquête, à disparaître, faute de personnes et de moyens financiers et temporels pour les maintenir actifs. Il ne nous a jamais été donné l'occasion d'assister à une réunion de réseau. Néanmoins, nous avons eu l'occasion d'assister à de multiples réunions organisées entre acheteurs du territoire enquêté.

Ces réunions, organisées par un EPCI[91] du territoire, avaient pour objet des points législatifs particuliers. Elles ont permis aux acheteurs de grandes et petites collectivités, et aux acheteurs de l'État déconcentré de partager leurs difficultés et les solutions qu'ils ont trouvées pour surmonter ces difficultés. Ces réunions ont également servi à la présentation d'achats publics considérés comme responsables réussis (qui n'ont pas été infructueux ou juridiquement contestés) et à mettre en relation des partenaires économiques et associatifs avec des collectivités du territoire.

La prise de contact avec les partenaires économiques et associatifs est davantage réalisée à l'aide d'appels téléphoniques. Néanmoins, lorsque les acheteurs-économistes qui animent des réunions connaissent bien leurs partenaires, des réunions avec ceux-ci sont organisées afin de les présenter aux autres acheteurs-économistes de leur collectivité, ou de leurs partenaires politiques.

Certains partenaires associatifs font également le choix d'organiser, en partenariat ou individuellement, des réunions où ils invitent des acheteurs-économistes et des directions ou des journées semblables à des journées d'étude. Dans ce cas, les réunions n'ont plus pour but de partager des pratiques considérées comme responsables ou de résoudre des problèmes. En effet, elles ont pour objectif de présenter les partenaires associatifs du territoire, et de proposer l'aide de ces partenaires à la mise en place des achats publics responsables localement.

Ainsi, le parangonnage, contrairement à ce que son nom indique, n'a pas pour seul intérêt de réaliser des comparaisons entre les collectivités et leurs partenaires politiques. Il permet d'abord de comprendre comment ces partenaires politiques ont réussi, ou échoué, dans la mise en place de certains critères considérés comme responsables dans leurs marchés publics. Ensuite, il permet également d'importer des pratiques de ces partenaires au sein de la collectivité qui réalise le parangonnage, en les adaptant aux spécificités de la collectivité et du territoire. C'est pourquoi nous considérons que le parangonnage, dans le cas des achats publics responsables, et sur le territoire enquêté, est une modalité de coordination territoriale tournée vers la coopération, et non la mise en concurrence des partenaires politiques, au service de la mise en place des achats publics responsables locaux.

[91] Nous ne donnons pas ici le numéro de l'EPCI ayant organisé ces réunions afin de conserver, le plus possible, l'anonymisation de nos enquêtés.

Par ailleurs, le parangonnage permet de réduire les asymétries d'information entre les collectivités et leurs partenaires politiques, économiques et associatifs.

Dans la relation avec les partenaires politiques, réduire les asymétries d'information permet de faciliter l'usage des critères considérés comme responsables, car les collectivités peuvent partager, avec ces partenaires, les achats publics responsables réussis. Ce faisant, même les petites collectivités peuvent introduire des critères considérés comme responsables dans leurs achats, car les collectivités de grandes tailles ont assumé en premier le risque juridique lié à cette introduction.

Dans la relation avec les partenaires économiques, la réduction des asymétries d'information est double. D'abord, elle permet aux partenaires économiques de comprendre quels sont les besoins actuels et futurs des collectivités locales. Ensuite, elle permet aux collectivités locales de connaitre l'offre de biens et services disponible immédiatement auprès des partenaires économiques, et donc d'adapter les critères considérés comme responsables à cette offre afin d'éviter les situations d'infructuosité.

Enfin, dans la relation avec les partenaires associatifs, réduire les asymétries d'information permet de connaitre l'offre de services et d'accompagnement proposés par les acteurs associatifs du territoire. Elle permet également de faire connaitre les futurs marchés aux associations, qui pourront alors se préparer à répondre aux appels d'offre une fois ceux-ci publiés.

Ainsi, le parangonnage permet d'instaurer une dynamique territoriale de coopération autour de l'achat public responsable. D'une part, car cette modification organisationnelle facilite la circulation des informations. D'autre part, car elle participe à une co-construction des achats publics responsables avec les partenaires économiques et associatifs, afin d'éviter les risques juridiques et limiter l'infructuosité. C'est aussi l'occasion pour les acheteurs-économistes de faire valoir la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent, au sein des réunions ou des appels.

1.2. Le sourçage

Le sourçage est la deuxième modalité de coordination avec les partenaires extérieurs des collectivités locales. Le sourçage était déjà présent avant l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques d'achat des collectivités locales, dans les achats de travaux, mais également dans les achats de fournitures et de prestations intellectuelles. Toutefois, les règles liées à cette pratique ont toutefois été assouplies à la suite des évolutions législatives relatives aux achats publics responsables. Ces assouplissements ont, notamment, facilité la pratique du sourçage par les acheteurs-économistes, en leur permettant de limiter celui-ci à un nombre restreint de prestataires potentiels. Le sourçage peut être réalisé par l'acheteur-économiste seul ou en coopération avec les partenaires économiques de la collectivité.

Lorsqu'il est réalisé par l'acheteur-économiste seul, le sourçage est surtout l'occasion d'accumuler des connaissances techniques sur les biens ou services achetés. Ce faisant, les acheteurs-économistes peuvent plus facilement définir les contours des critères techniques, des critères de jugement et des clauses d'exécution déterminés lors de l'étape de définition du besoin. Cela leur permet également de prendre connaissance des nouveaux produits ou prestations disponibles, et d'adapter les critères considérés comme responsables en conséquence.

Dans la situation où il est réalisé avec les prestataires, il permet, en plus d'accumuler des connaissances techniques, de vérifier la capacité de réponse des prestataires. Ce faisant, les acheteurs-économistes limitent, par l'utilisation du sourçage, les risques d'infructuosité. Par ailleurs, dans certains cas, l'étape de sourçage permet aux partenaires économiques et associatifs de proposer une solution inattendue aux besoins exprimés par les acheteurs-économistes. Ces besoins exprimés peuvent être déjà définis (étape de la définition du besoin terminée) ou en cours de définition avec les services demandeurs d'un achat. Dans cette situation, le besoin est coconstruit avec les partenaires économiques et associatifs, ce qui a l'avantage de réduire les risques d'infructuosité et de contestation juridique, mais le désavantage de limiter la capacité de régulation des acheteurs-économistes sur leur territoire *via* l'utilisation de l'achat public responsable (Ansaloni & Smith, 2017).

Par ailleurs, le sourçage est également l'occasion pour les acheteurs-économistes de prendre connaissance du tissu économique et associatif situé sur leur territoire. En accroissant leurs connaissances du tissu économique et associatif local, ces acteurs favorisent l'émergence de discussions avec et entre les partenaires du territoire, car ils participent à leur mise en relation.

Ainsi, le sourçage permet de faciliter l'utilisation de critères considérés comme responsables. Soit en prenant connaissance des caractéristiques techniques des biens ou services achetés qui pourraient correspondre à des critères considérés comme responsables. Soit en se coordonnant avec les prestataires potentiels autour des critères considérés comme responsables choisis par les acheteurs-économistes afin d'éviter les situations d'infructuosité ou les risques de contestation juridique. Soit en favorisant le développement d'achats publics écrits pour correspondre à l'offre locale, le critère de localité étant considéré comme responsable.

Le sourçage peut ressembler au parangonnage. Néanmoins, ce sont deux pratiques radicalement différentes. Le parangonnage est une modalité de coordination orientée autour de la discussion et de l'élaboration collective de solutions à des problèmes communs posés par l'introduction des achats publics responsables dans les pratiques des collectivités. Le sourçage, quant à lui, concerne des achats dont les contours ont été au moins préétablis. Ce faisant, la démarche de sourçage est une démarche de précision, quand la démarche de parangonnage est plus une approche globale des difficultés causées par les achats publics responsables.

1.3. La négociation

La négociation est la troisième et dernière « nouvelle » modalité de coordination présentée par les acheteurs-économistes rencontrés. Elle concerne les relations entre les acheteurs-économistes et les partenaires économiques de la collectivité.

Depuis longtemps utilisée dans les marchés de travaux et les marchés complexes, la négociation est désormais accessible aux achats de fournitures et de prestations intellectuelles. Elle consiste à utiliser les espaces de discussions autorisés par le code de la commande publique entre les partenaires commerciaux et les acheteurs-économistes.

Selon les personnes enquêtées, la négociation peut être mise en place pour trois raisons : 1) diminuer les dépenses publiques liées à l'achat ; 2) modifier un critère de marché à venir ou en cours ; 3) déterminer les conditions, avec les partenaires économiques, de l'introduction d'un critère considéré comme responsable dans un marché.

1.3.1. La négociation orientée vers la diminution des dépenses publiques

La négociation orientée vers la diminution des dépenses publiques correspond à une discussion entre les acheteurs-économistes et les partenaires économiques au moment de la définition du besoin ou au moment de la réception des offres. Elle peut avoir lieu au moment de la définition du besoin, au moment de la réception des offres et au moment du renouvèlement d'un marché.

Au moment de la définition du besoin, les acheteurs discutent avec les prestataires potentiels du marché afin de déterminer un montant estimé du marché qui soit acceptable pour les deux parties. Dans cette situation, les acheteurs-économistes avancent des arguments pour tirer le montant estimé du marché, en s'appuyant sur les résultats de leur sourçage ou de leur parangonnage. Les prestataires, potentiels, quant à eux, cherchent à augmenter ou maintenir (en cas de renouvèlement de marché) le montant estimé.

Au moment de la réception des offres, le code de la commande publique de 2018 permet, lors de l'utilisation des accords-cadres (forme juridique de marché pluriannuelle) de discuter des offres reçues avec les prestataires. Les acheteurs n'ont pas le droit de transmettre d'informations précises relatives aux offres des concurrents. Néanmoins, certains acheteurs utilisent ce moment pour discuter des prix proposés auprès de leurs prestataires afin d'accentuer leur mise en concurrence. Ils espèrent alors, en indiquant que certains prestataires sont moins chers, tirer le montant financier des offres proposées vers le bas. Les prestataires potentiels sont libres d'accepter et de soumettre une offre modifiée, ou de refuser.

Au moment du renouvèlement d'un marché, les acheteurs-économistes peuvent chercher à faire diminuer le prix du marché auprès de leurs prestataires. Cependant, pour mesurer cette baisse de prix, il est nécessaire que le marché soit renouvelé à l'identique.

1.3.2. La négociation orientée vers la modification d'un critère du marché à venir ou en cours

La négociation orientée vers la modification d'un critère du marché peut avoir lieu au moment de la définition du besoin, de la réception des offres ou au cours du marché. Elle consiste à discuter avec les partenaires économiques d'un ou plusieurs critères relatifs à un marché en cours ou venir afin de modifier celui-ci.

Les discussions relatives à la modification d'un critère de marché n'ont lieu que lorsque cette définition du besoin porte sur le renouvèlement d'un marché. Les acheteurs-économistes cherchent à justifier auprès des prestataires potentiels la nécessité de modifier ce critère à l'aide des informations obtenues lors du sourçage ou du parangonnage. Au cours de cette discussion, les prestataires indiqueront s'ils sont effectivement en mesure de répondre à cette demande. Si ce n'est pas le cas, ils pourront proposer un critère qu'ils considèreront comme équivalent, ou ne rien proposer.

Négocier la modification d'un critère au moment de la réception des offres ou au cours du marché fonctionne de la même manière que lors de la définition du besoin. Cependant, les acheteurs-économistes s'appuient également sur les informations obtenues lors de la réception des offres. Toutefois, la modification du critère doit être marginale. En effet, lors de la réception des offres, une modification trop importante se traduit nécessairement par une réécriture complète du marché, et donc un recommencement au début de la procédure de marché (écriture et publication du marché). Au cours du marché, une modification majeure se traduit par la rédaction d'un avenant au marché, ce qui modifie donc le contrat à l'origine du marché.

La négociation permet donc de modifier des critères à différents moments du marché. Cependant, elle n'est pas sans risque pour les acheteurs-économistes. En demandant une modification trop importante au moment de la réception des offres ou au cours du marché, ces acteurs risquent de devoir revoir la structure de leur marché. De même, en modifiant les critères au moment de la définition des besoins ou de la réception des offres, les acheteurs-économistes risquent de créer une opportunité pour les prestataires d'augmenter le cout de leur prestation.

1.3.3. La négociation orientée vers l'introduction de critères considérés comme responsables

Enfin, les acheteurs-économistes peuvent chercher à négocier l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics. Ces discussions relatives à ces négociations peuvent avoir lieu lors d'un renouvèlement de marché, au moment de la définition du besoin du marché renouvelé. Elles peuvent également se dérouler au moment de la réception des offres ou au cours du marché.

La manière d'introduire des critères considérés comme responsables est la même que pour modifier un critère dans un marché. Cependant, l'argumentation des acheteurs-économistes n'est ni technique ni liée à la prestation en soi, mais au caractère responsable du critère qu'ils souhaitent introduire.

La négociation permet ainsi de potentiellement diminuer les dépenses publiques liées à l'achat. Elle permet également de modifier des critères au moment des renouvèlements de marchés, voire d'introduire des critères considérés comme responsables dans des achats publics qui en étaient dépourvus. Cependant, pour que ces négociations aboutissent, nous remarquons que les acheteurs-économistes doivent : 1) ne pas essayer de modifier en profondeur les critères du marché, notamment au moment de la réception des offres ou au cours du marché ; 2) disposer d'un pouvoir de négociation suffisamment important pour convaincre les partenaires économiques. Ce pouvoir de négociation peut venir de la taille de la collectivité dans laquelle les acheteurs-économistes exercent leurs activités, car les collectivités de grandes tailles tendent à publier des marchés dont les montants sont importants (notamment depuis l'introduction des nomenclatures, qui lissent les objets des marchés entre eux).

Les 3 modalités de coordination susmentionnées (parangonnage, sourçage et négociation) ont donc l'avantage de faciliter l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics. Dans les trois cas, les acheteurs-économistes jouent un rôle important à joueur. Lors du parangonnage, la façon de présenter les achats publics responsables qui ont réussi, ainsi que la manière dont ils mènent ce parangonnage, et auprès de quels acteurs, va influencer la forme que prendront les achats publics responsables de la collectivité. De même, le sourçage est l'occasion pour ces acheteurs de déterminer et valoriser les critères qu'ils considèrent comme responsables auprès des partenaires économiques et sociaux. Enfin, dans la négociation, la capacité des acheteurs-économistes à influencer les prestataires et à les faire adhérer à la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent va modifier la forme que prendra l'achat public responsable lors de sa rédaction finale. Ainsi, lors des discussions relatives à ces trois modalités de coordination, les acheteurs-économistes auront l'occasion de faire valoir leur convention de l'achat public responsable.

Cependant, ces modalités de coordination ne concernent que des achats publics spécifiques. En d'autres termes, le parangonnage, le sourçage et la négociation portent toujours sur un achat en cours ou à venir, et sont donc des modalités de coordination que nous pourrions qualifier de ponctuelles, ou d'éphémères. Elles sont intrinsèquement liées à l'achat pour laquelle elles sont mises en œuvre, à l'acheteur qui le réalise et aux prestataires potentiels de cet achat. Ainsi, si les résultats obtenus lors des discussions peuvent parfois être réutilisés dans d'autres marchés, ils ne le sont, d'une part, jamais à l'identique, et d'autre part, qu'à la condition où tous les acteurs qui se sont mis d'accord au cours des discussions soient toujours présents et n'aient pas changé d'avis.

Nonobstant, le parangonnage, le sourçage et la négociation sont également des moments où les acheteurs-économistes pourront pleinement jouer le rôle d'entrepreneurs institutionnels de l'achat public responsable auprès des acteurs externes des collectivités locales. D'une part, car c'est l'occasion pour ces acheteurs de se constituer un réseau de soutien externe à la collectivité pour laquelle ils exercent leurs activités. En effet, ces réseaux pèsent dans la capacité des acteurs à modifier l'organisation et la manière de fonctionner des institutions publiques qui les emploient (Marrauld et al., 2020 ; Romestant & Oruezabala, 2018). D'autre part, car les acheteurs-économistes sont à l'interface de la coordination entre les partenaires et les collectivités locales. En étant situés au croisement de l'intérêt de chacun des acteurs, ils participent à coordonner ces intérêts, et influencent nécessairement la forme finale que prendra le compromis politique local qui déterminera la forme que prendront les achats publics responsables.

2. Le tissage de partenariats relatifs aux achats publics responsables avec les partenaires économiques, associatifs et politiques locaux

Les modifications externes des collectivités locales engagées à la suite de l'introduction de l'achat public responsable dans leurs pratiques d'achat ne se traduisent pas uniquement par des modifications dans les modalités de coordination ponctuelles et associées à des marchés publics avec les partenaires des achats. En effet, nous repérons sur le terrain que les acheteurs-économistes s'appuient également sur des formes plus stabilisées d'accord avec les partenaires sur le territoire. Nous qualifions ces formes stabilisées de coordination de partenariats.

Ces partenariats sont tissés de manière bilatérale entre les collectivités locales, représentées par les acheteurs-économistes, et les partenaires politiques, économiques ou associatifs du territoire. Ainsi, contrairement au parangonnage, au sourçage ou à la négociation, qui peuvent être réalisés au niveau national, les partenariats sont des accords locaux dont le but est de favoriser le développement des achats publics responsables.

Ces partenariats ne sont pas présentés comme une nouvelle modalité de coordination, car ces accords sont réalisés depuis longtemps par les collectivités locales. Toutefois, le fait que ces accords aient pour but les achats publics responsables, et non pas directement le développement économique ou social du territoire, est une nouveauté. Historiquement, les partenariats étaient tissés entre les collectivités locales, représentées par les directions relatives aux activités économiques et/ou sociales, avec des réseaux d'acteurs économiques, notamment des fédérations de prestataires, comme la fédération des bâtiments et des travaux publics. Ils étaient également parfois tissés avec des réseaux d'acteurs associatifs.

Par ailleurs, ces partenariats s'étendent à toutes les échelles territoriales : régionales, départementales, syndicales ou intercommunales et communales. Nous retrouvons donc sur le territoire enquêté une multitude de partenariats aux objets divers, allant de la valorisation des entreprises locales présentées comme responsables au recrutement de jeunes de moins de 26 ans sans diplôme dans des parcours d'insertion. Les partenariats permettant donc de développer des politiques publiques à l'échelle du territoire.

Néanmoins, les partenariats tissés dans le cadre de l'achat public responsable sont particuliers. D'abord, car ils sont tissés entre les acheteurs-économistes et/ou certains acteurs internes aux collectivités locales dont les activités sont liées aux achats publics responsables. Ensuite, parce que ces partenariats ont pour unique objectif de faciliter la mise en place de démarches d'achats publics responsables sur le territoire.

Plusieurs modalités partenariales ont été repérées sur le terrain : la mise en place de groupement d'achat avec les partenaires politiques de la collectivité, la création d'une centrale d'achat intercommunale et le subventionnement. Ce subventionnement peut être dirigé vers des acteurs associatifs ou publics ou des acteurs privés à but commercial. Enfin, nous repérons également l'usage de chartes établies entre les collectivités locales et leurs partenaires économiques.

2.1. Le groupement d'achats

Le groupement d'achats est la première modalité partenariale rencontrée sur le terrain. Ils ont été mentionnés par les acheteurs rencontrés dès le début de notre recherche, avant que nous ne commencions officiellement notre travail de thèse, dans le cadre d'une journée d'étude relative à l'achat public responsable (Gayot, 2019) sur les territoires de Nantes, de Paris et de la Communauté Urbaine de Dunkerque.

Les groupements d'achats consistent à tisser des partenariats entre une collectivité locale et ses partenaires politiques sur le territoire. Plus précisément, ces groupements d'achat correspondent à une organisation collective de plusieurs acteurs publics, situés sur un même territoire, ayant un besoin en commun. Ces acteurs se coordonnent et définissent ensemble l'objet du marché, ses critères et son montant estimé. Ces groupements permettent de mutualiser les ressources financières et techniques des collectivités et de leurs partenaires politiques.

La création de ces groupements est associée à deux justifications : 1) la possibilité de réaliser un achat public moins couteux pour l'ensemble des acteurs publics associés ; 2) la possibilité d'inclure des critères considérés comme responsables dans leurs marchés pour des collectivités qui n'auraient ni les moyens financiers, ni les moyens temporels, ni les moyens techniques de le faire. En effet, les groupements d'achats sont généralement organisés entre des collectivités de tailles variables. Les grandes collectivités sont alors motrices dans les discussions autour de ces achats, et mettent à disposition leurs acheteurs-économistes à l'ensemble des partenaires politiques impliqués dans l'achat. Ce faisant, les collectivités et leurs partenaires s'appuient sur la taille de l'achat, plus importante que s'il était passé individuellement par chaque commune, pour négocier le prix de la prestation. De même, les collectivités de petites et moyennes tailles peuvent, dans le cas de ces marchés, bénéficier de l'expertise et des compétences des acheteurs-économistes des grandes collectivités locales, des EPCI ou des grandes communes.

Juridiquement, les groupements d'achat se traduisent un marché unique pour l'ensemble des acteurs publics impliqués, mais dotés de plusieurs lots. Ces lots correspondent aux besoins exprimés de chaque acteur public local membre du groupement d'achat. Le fait de découper le marché en plusieurs lots est qualifié d'allotissement. Ces allotissements permettent aux acheteurs-économistes de spécifier individuellement le montant de chaque lot, et donc de faire correspondre ces montants aux besoins exprimés des acteurs publics impliqués dans l'achat. Ils

permettent de personnaliser l'achat par l'introduction de critères spécifiques dans chaque lot, en plus des critères décidés collectivement.

Les groupements d'achats ont pour caractéristique d'être pérennes. S'ils portent sur des marchés spécifiques, ils tendent à s'inscrire dans le temps et à être mobilisés soit pour de nouveaux marchés, soit pour le renouvèlement du marché pour lequel ils ont été créés.

Le rôle des acheteurs-économistes dans ces groupements est complexe. Il doit, d'une part, répondre aux besoins exprimés par sa propre collectivité, avec toutes les contraintes liées à ces besoins (définition du besoin, coordination avec les prestataires potentiels pour éviter les infructuosités, vérifier, au moins en partie, la solidité juridique de l'achat…). D'autre part, il doit également coordonner les attentes et envies des autres collectivités, avec les contraintes que celles-ci connaissent, tout en jonglant avec un budget plus important globalement, mais qui s'avère parfois plus faible que si chaque partenaire politique avait réalisé individuellement ce marché. Les groupements d'achat sont alors l'occasion pour les acheteurs-économistes de valoriser la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent et d'étoffer, d'influencer et de coordonner leur réseau personnel.

Néanmoins, coordonner l'ensemble des attentes des membres du groupement d'achat n'est pas chose aisée. La variabilité des budgets et des critères peut amener à des points de tension ou à devoir négocier certains critères inattendus avec les prestataires. Par exemple, dans un groupement d'achat de denrées que nous avons pu étudier, l'un des points les plus complexes est lié aux efforts logistiques demandés aux prestataires. En effet, ceux-ci devaient être en mesure de livrer les volumes demandés, qui sont plus importants que dans le cas où une collectivité réalise seule ce type d'achat, et ce dans les temps impartis de chaque membre du groupement d'achat, qui sont parfois disséminés sur le territoire enquêté. Dans ce cas, le marché était doté d'un seul prestataire, cependant, il est envisageable que plusieurs prestataires remportent différents lots du groupement d'achat. Ce faisant, les acheteurs-économistes, en plus de coordonner les partenaires politiques impliqués dans ce groupement, doivent également assurer la coordination des prestataires entre eux, et s'assurer que la qualité du service rendu ou du bien acheté soit équivalente dans chaque lot du marché.

Pour réaliser, et réussir, leur groupement d'achats, les acheteurs-économistes s'appuient sur les modalités de coordination évoquées précédemment. Le parangonnage permet de définir les différents besoins et d'étudier les différentes façons dont ce type de marché a été réalisé sur le territoire de la collectivité qui emploie l'acheteur-économiste, ou sur un autre territoire. Le

sourçage permet d'identifier les prestataires qui pourront potentiellement répondre à l'appel d'offre, et les critères considérés comme responsables qui pourraient être inclus dans l'appel d'offre global, et dans chaque lot. Enfin, la négociation permet à l'acheteur-économiste chargé du groupement de s'entendre, avant la publication du marché, avec les prestataires potentiels de celui-ci, et de déterminer des critères de fonctionnement acceptables pour les acteurs publics concernés par l'achat et les prestataires. Par ailleurs, l'importance des volumes achetés permet aux acheteurs-économistes chargé du marché d'avoir un poids plus important dans les négociations et d'introduire plus facilement des critères considérés comme responsables, ou de diminuer les dépenses publiques liées à cet achat.

En identifiant et en se coordonnant avec les prestataires potentiels en amont de la publication du marché autour des critères techniques, des clauses d'exécution du contrat et les critères de jugement acceptables pour toutes les parties de l'achat, les acheteurs-économistes s'assurent ainsi de ne pas avoir de situation d'infructuosité sur le marché ou l'un des lots qui le composent.

Les groupements d'achat participent ainsi à l'élaboration d'une forme de coopération intercommunale autour des critères qualifiés de responsables. À cette occasion, l'acheteur-économiste responsable du groupement d'achat cherchera à favoriser les critères considérés comme responsables liés à la convention de qualité de l'achat public responsable qu'il porte. De plus, ils participent également à la mise en place d'une logique territoriale de régulation de l'achat public responsable, limitant ainsi la capacité des prestataires à refuser de répondre à des appels d'offres dotés de critères considérés comme responsables. En effet, si l'ensemble des collectivités mobilisent les mêmes critères et/ou les mêmes formes de marchés, les prestataires auront du mal à ne pas accepter les marchés dotés de critères considérés comme responsables.

2.2. La création d'une centrale d'achat publique

La création d'une centrale d'achat est la deuxième modalité partenariale rencontrée sur le terrain. Historiquement, les centrales d'achats sont des actrices privées commerciales situées à l'interface entre les fournisseurs et les acheteurs publics. Les personnes enquêtées n'ont indiqué avoir recours à ces centrales que dans le cas d'achat de fournitures. Les centrales d'achat fournissent aux acheteurs un catalogue contenant l'ensemble des fournitures qu'ils peuvent leur vendre. Juridiquement, le contrat passé entre les centrales d'achat et les acheteurs prend la forme d'un marché à bons de commande[92]. Le rôle des centrales d'achat n'est pas de produire les fournitures, mais de les vendre pour le compte des fournisseurs (grossiste) ou de fournir l'infrastructure qui permet de lier les fournisseurs et les acheteurs publics (intermédiaire). L'avantage des centrales d'achat est qu'elles permettent de réduire les couts temporels et organisationnels liés à l'écriture des marchés publics. En effet, au lieu de rédiger un marché de fournitures avec un lot de stylos, un lot de crayons, un lot de gommes… les collectivités ne rédigent qu'un marché à bon de commande grâce auquel ils peuvent acheteur à tout moment des stylos, des gommes et d'autres fournitures.

Sur le terrain enquêté, un EPCI a fait le choix de devenir lui-même centrale d'achat pour le compte de ses collectivités membres. Cette décision, présentée lors de réunions, est justifiée par les directions de cette collectivité de trois manières. La première est qu'elle permet de maintenir une forme de coopération intercommunale développée au cours de la crise sanitaire liée à la COVID-19. La deuxième est qu'elle permet aux collectivités de petites et moyennes tailles, membre de l'EPCI, d'introduire plus facilement des critères considérés comme responsables dans leurs marchés en réduisant les couts liés à ceux-ci par un effet volume de commande. La troisième est que la création de cette centrale d'achat permet de faire face à l'augmentation des contraintes et difficultés administratives liées aux évolutions législatives, notamment celles liées à la loi AGEC.

Au cours de la crise sanitaire liée à la COVID-19, les collectivités locales ont été confrontées à la réalisation de nombreux achats inopinés (masques, gants, gel hydroalcoolique…). Cependant, ces achats inopinés se sont imposés de façon concomitante à l'ensemble des collectivités, mais également aux entreprises privées commerciales, aux

[92] Les marchés à bons de commande sont des marchés pluriannuels dotés d'un montant estimé total. Cependant, ces marchés permettent aux acheteurs de n'acheter que ce dont ils ont besoin grâce à l'envoi de bons de commande dont le montant est inférieur au moment estimé total. Ces bons peuvent être envoyés tout au long de la durée de vie du marché, jusqu'à ce que le montant estimé total soit atteint.

associations et aux particuliers. La tension sur les stocks disponibles de ces ressources, que l'on sait maintenant exceptionnellement bas au moment de la crise, donnait aux prestataires la capacité de ne vendre leurs stocks qu'aux plus offrants. Ainsi, au cours de notre enquête, plusieurs acheteurs mentionnent avoir réalisé des achats qui n'ont pas été honorés par les fournisseurs, car ceux-ci annulaient les commandes pour les céder aux entreprises privées ou à d'autres collectivités locales, prêtes à payer davantage. Cette situation de tension et de mise en concurrence des collectivités entre elles a empêché de nombreuses petites collectivités, dont les budgets sont plus faibles, d'acquérir le matériel nécessaire à la protection de leurs agents. Celles-ci, lorsqu'elles étaient membres de l'EPCI à l'origine de la création d'une centrale d'achat, se sont tournées vers cet EPCI pour lui demander de l'aide dans la réalisation des achats. Voyant les demandes s'accumuler, l'acheteur-économiste, que nous avons eu la chance de rencontrer, en charge des achats de masques et de matériels de protection, a proposé à l'ensemble des collectivités membres de l'EPCI de rédiger, pour elles, le marché. En profitant de l'effet volume, et du poids économique de l'EPCI sur le territoire, il a pu fournir des masques pour tous les agents de toutes les collectivités membres qui en ont fait la demande, quand sur le même territoire, plusieurs grandes collectivités non membres de l'EPCI n'ont pas trouvé de fournisseur.

L'EPCI à l'origine de la centrale d'achat a souhaité maintenir cette dynamique de coopération intercommunale à la fin de la crise de la COVID-19, et passer d'un groupement d'achat de protections sanitaires à une entité juridique de plus stable et plus généraliste. Au milieu de l'enquête, en 2021, ils avaient mentionné commencer à réfléchir aux modalités de cette coopération relative aux achats publics sur le territoire. À la fin de l'enquête, en 2023, ils avaient déterminé la forme, et les objectifs de cette coopération, qui sera celle d'une centrale d'achat. Celle-ci a été dotée, pour l'occasion, d'acheteurs-économistes et d'acheteurs-juristes recrutés (ou débauchés) au sein de l'EPCI et d'autres collectivités locales.

Cette centrale d'achat a un fonctionnement un peu particulier, car elle est organisée autour d'un portefeuille d'achats particuliers, liés aux modifications législatives récentes relatives à l'achat public responsable. Pour la loi AGEC, par exemple, elle achète et stocke du mobilier issu des filières du réemploi, et les revend aux collectivités membres de l'EPCI avec une légère majoration permettant de financer l'activité de la centrale et les surcouts engagés par le stockage et le recrutement d'acheteurs. Elle a pour objectif de jouer sur un effet volume, qui permet de négocier ou de pousser les prestataires, comme dans le cas de l'achat des protections, à accepter les conditions d'achat des collectivités locales du territoire. Ces négociations portent sur le prix des prestations, car en achetant en gros, les collectivités espèrent pouvoir faire baisser le prix de celles-ci. Elles portent également sur l'introduction de critères considérés comme responsables, introduits à la suite de législations relatives à l'achat public responsable, ou propre aux collectivités membres.

Ainsi, cette centrale d'achat permet à l'EPCI qui la gère d'aider les collectivités locales qui le composent dans leurs achats publics responsables. D'abord, en jouant sur l'effet volume pour négocier des prix plus faibles et l'introduction de critères considérés comme responsables. Ensuite, en mettant au service des collectivités de plus petites tailles ou de tailles moyennes des acheteurs-économistes et des acheteurs-juristes disposant de compétences techniques avancées et d'une pratique de l'achat public responsable régulière.

Par ailleurs, en organisant cette centrale d'achat, l'EPCI à son origine favorise, sur son territoire, l'émergence de sa perception de la qualité des achats publics responsables. Il nous est impossible de préciser l'ensemble des critères considérés comme responsables mis en avant dans les marchés de cette centrale, car nous n'y avons malheureusement pas eu accès au cours de notre enquête (elle n'était pas terminée). Cependant, nous avons eu l'occasion de rencontrer certains acheteurs qui la composent, ainsi que l'acheteur-économiste qui a aujourd'hui la charge de coordonner cette centrale. De même, nous avons eu l'occasion de rencontrer la direction de cette centrale lors d'un autre entretien, et lorsqu'elle occupait d'autres fonctions. Nous pouvons donc indiquer ici que la convention de qualité des achats publics responsables portée par ces deux acteurs est celle des achats publics socialement et écologiquement responsables. Ce faisant, nous pouvons raisonnablement supposer que la convention de qualité des achats publics responsables qui sous-tend cette centrale d'achat est celle des achats publics socialement et écologiquement responsables, faisant ainsi de cette centrale un acteur clé, sur le territoire enquêté, des achats publics responsables. En poussant les fournisseurs, via l'effet volume et le

poids de la collectivité, à adopter des critères considérés comme responsables, elle régule écologiquement et socialement ceux-ci.

Nous considérons alors que cette centrale d'achat représente, sur le territoire, une forme de coordination territoriale de l'achat public plus intégrée que les groupements d'achats, dans le sens où elle intègre davantage de collectivités, de marchés et de critères considérés comme responsables. En effet, cette centrale ne se résume pas à une accumulation de groupements d'achats réalisés par les mêmes acheteurs. Elle intègre des objectifs de politiques publiques de coopération intercommunale sous-tendus par une convention de qualité de l'achat public responsable qui devraient se traduire par les pratiques d'achats associées à celle-ci dans l'ensemble de ses marchés, à priori[93].

2.3. Le subventionnement de structures

Le subventionnement est une pratique courante des collectivités locales. La subvention consiste à verser à une organisation, privée ou publique, un montant en euros en échange de la réalisation d'une action en cours ou à venir.

La logique de la subvention est quelque peu différente de l'achat public. Dans le cas de l'achat public, les collectivités déterminent elles-mêmes l'ensemble des critères correspondant à ce dont elles ont besoin, et choisissent des prestataires en fonction de leur réponse. Dans le cas de la subvention, deux raisons permettent de justifier son recours.

La première explication serait que les collectivités considèrent que les acteurs subventionnés réalisent ces actions de façon plus efficace que ce qu'elles feraient elles-mêmes. Néanmoins, cette explication revient à analyser le mécanisme de subventions comme un rapport cout-avantage dont le résultat, qui se traduit par le fait de subventionner ou non une structure, serait lié à la différence de cout entre réaliser l'action en régie et le montant de la subvention. Quand cette différence a un résultat positif, les collectivités subventionnent effectivement les acteurs, car cela impliquerait que la subvention serait moins chère qu'effectuer l'action en régie. Au contraire, si le résultat de cette différence est négatif, cela signifierait que la subvention est plus chère que réaliser l'action en interne, et donc les organisations ne seraient pas subventionnées. Cette vision présume alors de la capacité des collectivités locales à évaluer

[93] Nous souhaitons conserver ici toutes proportions gardées vis-à-vis de l'intégration de critères considérés comme responsables dans l'ensemble des achats de la centrale, car nous n'y avons pas eu accès. Ainsi, nous ne pouvons que supposer, ayant rencontré les acheteurs et directions qui coordonnent cette centrale, que la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables y est majoritaire et se traduit par les pratiques d'achat qui lui sont associées dans chaque marché passé par la centrale.

monétairement le prix d'une action, mais également les effets de cette action sur le territoire, ce qui est extrêmement difficile et comporte un grand nombre de limites (Boidin, 2007 ; Decamps & Vicard, 2010 ; Gadrey & Jany-Catrice, 2016).

À contrario, une deuxième explication serait simplement que la collectivité ne dispose pas, en interne, des ressources humaines, financières et/ou temporelles pour réaliser ces actions, et qu'elle reconnait alors la capacité des acteurs subventionnés à réaliser ces actions. Les collectivités ne déterminent donc pas les caractéristiques des actions menées par les acteurs subventionnés, mais reconnaissent les actions que proposent les acteurs comme une forme de service public sur le territoire.

Nous appréhendons alors la mise en place de ces subventions comme une manifestation financière d'une relation partenariale tissée entre la collectivité et ses partenaires économiques, politiques et associatifs.

Sur le territoire enquêté, et d'après les personnes rencontrées, les subventions orientées vers les achats publics responsables sont toujours à destination d'acteurs associatifs ou d'acteurs publics. Les subventions orientées vers les organisations associatives ou publiques sont plus anciennes que les achats publics responsables. Cependant, l'introduction de l'achat public responsable dans les obligations et les actions des collectivités locales tend, si ce n'est à les augmenter, à renforcer ces subventions et les liens qui unissent les partenaires politiques et associatifs à leur collectivité.

Nous identifions au cours de notre enquête trois types d'acteurs politiques et/ou associatifs subventionnés pour accompagner les collectivités dans la mise en place de leurs achats publics responsables : les acteurs appartenant ou associés au Service Public de l'Emploi Local (SPEL), des associations spécialisées dans la mise en place de critères écologiques et les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ).

Les acteurs appartenant ou associés au SPEL sont : les Structures de l'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) et leurs têtes de réseaux (associations) et les Maisons de l'Emploi, les missions locales et les Plans Locaux Pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (partenaires politiques prenant la forme d'associations). Ces acteurs sont spécialisés dans l'insertion par l'activité économique, dont l'objectif est de permettre aux personnes ne correspondant pas aux critères majoritaires des employeurs (parfois qualifiées de personnes éloignées de l'emploi) d'accéder à une situation d'emploi (par des formations, des recrutements

en insertion, des politiques d'accompagnement…) (Fretel, 2013; Gayot, 2024; Semenowicz, 2018a).

Les associations spécialisées dans la mise en place de critères écologiques accompagnent les collectivités qui en font la demande dans l'introduction de critères considérés comme écologiquement responsables dans leurs marchés. Les acteurs que nous y avons rencontrés étaient, par exemple, spécialisés dans la rédaction de marché de denrées incluant des aliments issus de l'agriculture biologique et produits localement.

Enfin, les GEIQ sont des groupements d'employeurs spécialisés dans la mise à disposition de main-d'œuvre pouvant être considérée comme en situation d'insertion par l'activité économique[94]. Contrairement aux SIAE, qui travaillent et sont validées par l'État en région et le ministère de l'Emploi, les GEIQ sont des initiatives discrétionnaires menées par les entreprises privées à but commercial ou leurs fédérations.

Les subventions orientées vers les partenaires politiques et associatifs ont plusieurs objectifs. Le premier est de faciliter l'utilisation des clauses sociales dans les marchés publics, permettant ainsi d'en faire des achats publics responsables. Les acteurs concernés par ces subventions sur les acteurs appartenant ou associés au SPEL et les GEIQ. En identifiant les publics potentiellement éligibles aux clauses sociales, ils facilitent les recrutements des prestataires et la réussite des clauses sociales dans les achats publics responsables.

Le deuxième est de financer, au sein des acteurs du SPEL, heures de travail ou des postes de facilitateurs des clauses sociales, afin que les collectivités à l'origine du subventionnement soient accompagnées dans la mise en place de clauses sociales dans leurs marchés. Certaines collectivités, notamment les EPCI et les Grandes communes, font également le choix de subventionner des postes de facilitateurs des clauses sociales afin de les mettre à disposition à d'autres collectivités. Dans cette situation, le montant de la subvention peut être calculé en multipliant le nombre d'heures de travail estimé pour l'accompagnement d'une collectivité et le cout horaire d'un facilitateur des clauses sociales. Certaines collectivités subventionnent les structures au montant exact de ce calcul, et donc ne subventionnent que leur propre accompagnement. D'autres collectivités, au contraire, font le choix de subventionner un poste

[94] Pour être considérées comme en insertion par l'activité économique, les personnes doivent être dans une des situations précisées dans l'article R5132-1-7 du Code du travail (Article R5132-1-7 — Code du travail — Légifrance, 2021).

complet, ou un demi-poste, afin de ne pas limiter les actions d'accompagnement des facilitateurs à leurs seuls marchés.

Le troisième est de faciliter le recours aux clauses écologiques dans les achats publics. Ces clauses plus récentes sont encore difficiles à inclure dans les achats publics pour beaucoup de collectivités. Par ailleurs, les acteurs associatifs qui accompagnent les collectivités dans la mise en place de clauses écologiques sont moins âgés, et moins organisés que celles qui accompagnent les collectivités dans la mise en place de clauses sociales. Ainsi, certaines collectivités font le choix de financer à la fois des facilitateurs des clauses écologiques, mais également le développement d'un réseau sur le territoire de ces nouveaux facilitateurs.

La particularité du subventionnement de ces structures est que ce sont les acheteurs-économistes, qui, au cours de leurs activités, du sourçage ou du parangonnage, rencontrent ces structures et favorisent, auprès de leurs directions, leur subventionnement. Dans le cas où certaines organisations associatives et/ou publiques étaient déjà subventionnées, le maintien ou le retrait de ces subventions est encouragé par les acheteurs-économistes. Ce faisant, les acheteurs-économistes exercent une nouvelle fois leur capacité de régulation, mais cette fois-ci auprès des acteurs qui seront subventionnés. Cette régulation reflète alors la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent, ainsi que la manière qu'ils ont de percevoir les relations entre les différentes collectivités du territoire. En effet, en favorisant le subventionnement de certains acteurs plutôt que d'autres, ils font émerger et stabilisent sur le territoire des facilitateurs des clauses sociales ou écologiques partageant la même convention de qualité des achats publics responsables. Nous notons, néanmoins, que toutes les collectivités du territoire ne subventionnent pas les mêmes acteurs, créant parfois des points de tension entre elles, et entre les acteurs subventionnés. Ces points de tension peuvent parfois limiter les effets de la régulation des acheteurs-économistes sur le territoire, voire entrainer un effet d'annulation des régulations entre elles.

Par exemple, Havet N., Penot A. et Plantier M. montrent, en 2016, qu'en fonction de la collectivité à l'origine d'un marché, et des maisons de l'emploi associées à ces collectivités, les effets sur le retour à l'emploi des bénéficiaires des clauses sociales n'est pas le même. En effet, certains bénéficiaires trouvent plus facilement, et rapidement, des emplois stables ou des formations, tandis que d'autres restent en situation d'insertion après leur contrat. (Havet et al., 2016). Nous considérons que ces disparités dans la capacité de retrouver un emploi stable pour les bénéficiaires des clauses sociales sont liées à la qualité de l'insertion par l'activité dont ils ont pu bénéficier, et donc aux facilitateurs des clauses sociales qui ont encadré cette insertion.

Mais nous considérons également, pour l'avoir constaté sur notre terrain, que les acheteurs-économistes jouent un rôle important dans le type de clauses sociales qui seront écrites dans le marché une fois celui-ci publié ainsi que dans le type de marchés dans lesquels ces clauses sociales sont inscrites. Ainsi, en fonction du choix des acheteurs-économistes et des choix dans la politique de subvention des partenaires politiques et associatifs des collectivités locales, les bénéficiaires des clauses sociales peuvent plus ou moins facilement retrouver une situation d'emploi stable[95].

2.4. La création d'une charte avec les partenaires économiques pour s'assurer de la réussite des clauses sociales de la collectivité

La création de chartes est la dernière façon observée sur le terrain de tisser des partenariats avec les partenaires économiques, politiques et associatifs sur le territoire. Les chartes sont des documents juridiques qui engagent mutuellement deux acteurs publics ou un acteur public et un acteur privé dans une relation bilatérale. Nous appréhendons alors ces chartes comme la manifestation de partenariats tissés entre une collectivité locale et l'un de ses partenaires. Par ailleurs, les chartes identifiées sur le terrain relatives aux achats publics responsables sont toujours passées avec des partenaires économiques.

Le fonctionnement d'une charte est assez simple. La collectivité signataire de la charte s'engage à verser des fonds à son partenaire ou à réaliser une action particulière (par exemple, mettre en place des clauses sociales dans les marchés publics de la collectivité). En contrepartie, le partenaire s'engage également à réaliser une action (par exemple, répondre au marché public et recruter des personnes « en insertion »).

Contrairement à la subvention, qui consiste à reconnaitre l'intérêt d'une action menée par un partenaire public ou associatif, les chartes consistent à se coordonner autour d'une action ou d'un ensemble d'actions avec des partenaires. D'ailleurs, les montants de ces chartes sont d'ailleurs relativement faibles. Le but de ces chartes est plutôt d'instaurer une relation de confiance et de manifester symboliquement, ou contre une faible rémunération, un accord entre une collectivité et son ou ses partenaires économiques.

[95] Nous présenterons, dans le chapitre 10, une analyse plus poussée du rôle des facilitateurs des clauses sociales dans le développement des achats publics responsables, ainsi que des effets des clauses sociales sur leurs bénéficiaires.

Sur le terrain, la seule charte que nous avons pu consulter lie une collectivité de grande taille avec une fédération d'entreprises. Dans cette charte, la collectivité s'engage à mettre en place des clauses sociales dans ses marchés publics et en échange. Elle s'engage également à faciliter l'accès à ces clauses, les rendre moins restrictives et surtout en assurer elle-même le suivi. De son côté, la fédération s'engage à pousser ses entreprises membres à recruter des personnes en situation d'insertion par l'activité économique. Par ailleurs, ces recrutements ne doivent pas uniquement se faire dans le cadre des clauses sociales. Ce faisant, la collectivité, en échange de l'introduction de clauses sociales dans ses marchés publics, favorise le recrutement de personnes considérées comme éloignées de l'emploi. Nous notons cependant que les critères de recrutement demandés par la collectivité sont liés aux publics qu'elle doit, ou a décidé, d'accompagner dans ses politiques publiques.

Cette charte s'inscrit dans les actions publiques de la collectivité menée en faveur du retour à l'emploi de certaines personnes, mais également du développement économique sur le territoire de certains secteurs d'activité[96].

Les chartes sont l'occasion pour les acheteurs-économistes et/ou les acteurs des achats publics responsables situés dans les collectivités locales de favoriser certains acteurs du territoire. Les acteurs favorisés sont ceux qui partagent, ou tout du moins acceptent, la façon dont les achats publics responsables sont perçus par les collectivités locales ou les acheteurs. En jouant le jeu et en acceptant les critères considérés comme responsables par l'acheteur-économiste avec qui ils tissent des liens, ils s'assurent à la fois un faible gain économique et un accès facilité aux procédures de marché. Par ailleurs, en connaissant à l'avance les critères qui seront introduits dans les achats publics responsables, ils peuvent se préparer à répondre aux appels d'offre de la manière la plus précise et la plus proche possible de celle attendue par les collectivités locales.

Ainsi, le groupement d'achat, la création d'une centrale d'achat publique, la subvention et la création de chartes constituent autant d'outils de création de partenariats sur le territoire. Ces outils sont pérennes, car les efforts de coordination et les obligations juridiques engagés, pour le groupement d'achats et la centrale d'achat, sont importants. Cependant, ces modalités partenariales ne reposent pas sur les mêmes logiques, et les collectivités et les prestataires n'ont

[96] Nous faisons le choix de ne pas préciser ici ni les types de personnes favorisées par la collectivité, ni le type d'activité économique de la fédération, car les deux sont extrêmement reconnaissables lorsque l'on connait comment les politiques publiques de développement économique et de retour à l'emploi sont organisées sur le territoire enquêté. Nous nous excusons donc pour le flou causé par cette anonymisation poussée.

ni le même rôle ni la même hiérarchie dans la relation. Les groupements d'achat et la centrale d'achat cherchent à s'appuyer sur un effet volume dans les commandes pour faciliter l'introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics. Les acheteurs se servent également de cet effet pour tenter une négociation à la baisse des montants proposés par les prestataires potentiels des marchés. Dans le cas de la subvention, la collectivité reconnait et favorise des acteurs dont les actions relatives aux achats responsables qu'elle n'est pas en mesure de réaliser elle-même sont cohérentes avec la convention de qualité des achats publics responsables portés par les acheteurs-économistes. Enfin, dans le cas des chartes, les collectivités tissent un lien symbolique ou peu onéreux qui engage mutuellement la collectivité et son partenaire à réaliser des actions qui, à priori, sont favorables aux deux parties. Dans l'ensemble des situations, les acheteurs-économistes ont un rôle à jouer, soit dans les critères inclus dans les achats groupés ou centralisés, soit dans le choix des acteurs sélectionnés pour être subventionnés, soit dans les acteurs signataires des chartes. Ce faisant, ils peuvent s'appuyer sur ce rôle pour faire valoir leur convention de qualité des achats publics responsables. Ils peuvent également utiliser ces partenariats pour renforcer les liens qu'ils entretiennent avec des acteurs externes aux collectivités locales, et légitimer d'autant plus facilement les décisions qu'ils peuvent prendre et faire appliquer en tant qu'entrepreneurs institutionnels des achats publics responsables.

Conclusion

Ainsi, l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales a amené de nombreuses modifications dans les relations qu'elles entretiennent avec leurs partenaires extérieurs. Ces modifications se traduisent de deux manières : le développement de modalités de coordination jusqu'alors inutilisées dans les achats de fournitures et prestations intellectuelles et le tissage de partenariats.

Les modalités de coordination sont : le parangonnage, le sourçage et la négociation. Ces trois modalités facilitent l'usage des critères considérés comme responsables dans les marchés publics. Elles permettent également aux acheteurs-économistes qui en ont la charge de faire valoir leur convention de qualité des achats publics responsables auprès des prestataires et des partenaires économiques, associatifs et politiques de leur collectivité. Cependant, ces modalités de coordination ne sont liées qu'à un marché. En d'autres termes, le parangonnage, le sourçage et la négociation sont des modalités liées à un marché et dont les résultats, en termes de coordination, sont éphémères.

Le tissage de partenariat peut prendre de multiples formes : le groupement d'achats, la création d'une centrale d'achat, le subventionnement ou la création de chartes. Ces partenariats ont la caractéristique d'être construits de manière à durer dans le temps, et engagent les collectivités et leurs partenaires de diverses manières. Les groupements d'achats et les centrales d'achat s'appuient sur l'augmentation des volumes de commande et du poids des collectivités locales dans les négociations avec les prestataires potentiels. Le subventionnement est une reconnaissance du travail des acteurs associatifs ou publics sur le territoire ; et la charte permet d'engager mutuellement les collectivités locales et leurs partenaires dans la réalisation d'actions en faveur de l'achat public responsable sur le territoire.

L'ensemble de ces modifications externes renforcent le rôle des acheteurs-économistes dans les décisions relatives à l'achat public responsable. Elles créent des moments, des instances et des opportunités pour ces acheteurs de faire valoir la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent. Elles permettent également de renforcer leur rôle d'entrepreneurs institutionnels de l'achat public responsable au sein de leur collectivité, mais également sur leur territoire, en renforçant les liens qu'ils peuvent entretenir avec leurs partenaires externes.

Nous avons présenté, dans le chapitre 7 et dans le présent chapitre, un ensemble de modifications organisationnelles engagées à la suite de l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales enquêtées. Nous avons parfois mobilisé, pour mieux expliquer ces modifications, la notion de chaine de production de l'achat public, présentée succinctement dans le chapitre 7. Cette notion nous semble intéressante à plusieurs égards. D'une part, car elle permet de mettre en forme de façon schématique le processus de production de l'achat public responsable au sein des collectivités. Ce processus engage de nombreux acteurs, et entremêle des représentations, des niveaux hiérarchiques et des contraintes législatives qui tendent à le rendre opaque et difficile d'accès pour les personnes qui ne sont pas acculturées à cette action publique particulière. D'autre part, car elle permet de faire apparaitre l'achat public responsable comme le résultat d'une production collective, et donc d'une coordination collective, sous-tendue par la convention de qualité des achats publics responsables portée par les acheteurs publics, qu'ils soient acheteurs-économistes ou acheteurs-juristes. C'est pourquoi nous faisons le choix, dans le chapitre suivant de ce travail de thèse, de présenter de manière approfondie le fonctionnement de la chaine de production de l'achat public, et d'expliquer et d'analyser les effets de l'introduction de l'achat public responsable sur celle-ci.

Les éléments importants de ce chapitre

Comme pour le chapitre précédent, nous notons de claires modifications dans l'organisation des collectivités locales enquêtées à la suite de l'introduction de l'achat public responsable. Ces modifications sont, ici, des modifications dans les relations entretenues entre les collectivités locales et les partenaires économiques, associatifs et politiques du territoire.

D'abord dans les pratiques. Les acheteurs-économistes mettent en place trois outils s'appuyant sur les relations qu'ils entretiennent avec leurs partenaires pour faciliter l'usage des achats publics responsables : le parangonnage, le sourçage, la négociation. Ces trois modalités de coordination ne sont pas nouvelles, car elles existaient déjà dans les marchés complexes et les marchés de travaux. Cependant, c'est leur usage dans les autres formes de marché qui est nouveau, et le fait que ce soient des acheteurs-économistes qui les mettent en œuvre.

Ensuite, nous notons également une modification dans les partenariats entretenus entre les collectivités locales et leurs partenaires. D'une part, ce sont désormais, et dans le cas de l'achat public, les acheteurs-économistes ou leur direction, qui tissent ces partenariats (plutôt que les services associés aux activités sociales ou économiques). D'autre part, nous constatons que les modalités de partenariats (subvention, écriture de chartes…) changent et s'adaptent aux nouvelles demandes formulées par les acheteurs-économistes. Ce faisant, ceux-ci ont, dans la pratique, effectivement un effet sur les prestataires, et les fédérations de prestataires, sur le territoire.

Chapitre 9 : Présentation et analyse de la chaine de production de l'achat public responsable

Introduction

Dans les chapitres 6, 7 et 8, nous avons présenté les modifications majeures observées sur le terrain et liées à l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales. Ces modifications touchent les formes d'acheteurs présents dans les collectivités locales (chapitre 6), l'organisation interne de ces collectivités (chapitre 7) et les relations que celles-ci entretiennent avec leurs partenaires (chapitre 8).

Nous avons alors remarqué dans ces chapitres qu'à l'occasion de ces modifications, la manière d'écrire, de publier et d'attribuer les achats publics est également modifiée. Ce faisant, la façon dont sont produits les achats publics et les achats publics responsables a également été modifiée. Pour analyser les effets de ces modifications, nous appuyons sur la notion de chaine de production des achats publics. Cette notion, que nous avons développée dans le cadre de cette thèse, permet de représenter schématiquement les différentes étapes permettant de produire des achats publics. Elle permet également de présenter le rôle des différents acteurs dans cette production.

Le présent chapitre a pour objectif de rendre visible, schématiquement, les effets des modifications induites par l'introduction de l'achat public responsable présentées dans les précédents chapitres sur la chaine de production des achats publics, et donc mettre en évidence la chaine de production des achats publics responsables. Ainsi, les modifications de la chaine de production des achats publics présentées au cours de ce chapitre ne s'appliquent que lors de la production d'achat public responsable. En effet, nous ne pouvons pas assurer que la chaine de production de l'achat public, en dehors des moments où elle se met en branle pour produire un achat public responsable, revêt nécessairement la forme que nous allons présenter au cours de ce chapitre. Nous ne sommes pas en mesure de démontrer que les collectivités ne conservent pas inchangée la chaine de production de l'achat public lorsqu'elles passent des achats n'incluant pas de critères écologiques et/ou sociaux considérés comme responsables. De même, nous ne traiterons pas ici des situations où les services sont dotés de leurs propres acheteurs. Dans ces deux cas de figure, la chaine de production est similaire à celle présentée dans le chapitre 7.

Nous présenterons dans une première section les effets sur cette chaine de la distinction entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes. L'introduction de cette nouvelle forme d'acheteur crée de nouvelles branches à la chaine de production de l'achat public et complexifie la relation entre les services émetteurs de la demande, l'identification du besoin, la définition des critères et des clauses et l'écriture du marché.

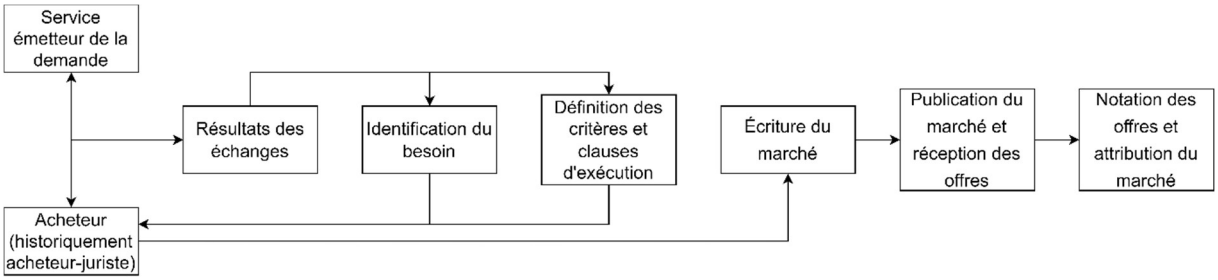
Dans une deuxième section, nous montrerons comment, et quand, les modifications organisationnelles internes influencent la chaine de production de l'achat public, et permettent de transformer cette chaine en chaine de production de l'achat public responsable. La création de nouveaux services modifie radicalement cette chaine et ajoute de nouveaux acteurs à intégrer dans la chaine. De plus, en fonction de comment ces services sont créés, ceux-ci ne se situent pas au même endroit et n'ont pas les mêmes effets sur cette chaine.

Enfin, dans une dernière section, nous montrerons comment les modifications organisationnelles externes peuvent influencer et être intégrées à différents endroits de la chaine de production des achats publics. L'introduction du sourçage, du parangonnage et de la négociation dans les pratiques des acheteurs-économistes, ainsi que le tissage de partenariats, modifient l'amont, l'aval et le contenu de la chaine de production des achats publics.

1. L'introduction des acheteurs-économistes dans la chaine de production des achats publics

Nous avons présenté dans le chapitre 7 la chaine de production de l'achat public. À celle présentée au cours de ce chapitre, nous aimerions ici ajouter les acteurs qui, historiquement, sont présentés dans la chaine, avant l'introduction de l'achat public responsable dans les collectivités locales.

Schéma 9.1 : la chaine de production historique des achats publics

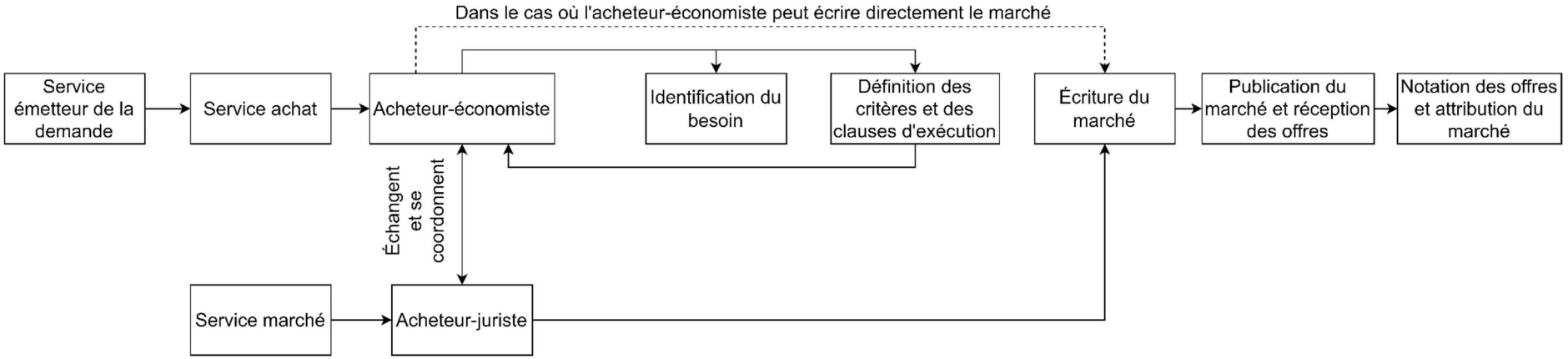


Source : auteur

Comparativement à la chaine présentée dans le chapitre 7, nous introduisons ici deux acteurs. Le premier est le service émetteur de la demande d'achat (service émetteur de la demande). Ce service amorce la production de l'achat public. Pour ce faire, il échange, et discute, avec les acheteurs de la collectivité. Ceux-ci peuvent se situer dans le service émetteur, comme dans d'autres services de la collectivité. Le service et l'acheteur déterminent ensemble le besoin et un ensemble de critères et de clauses qui devraient correspondre aux besoins du service. Ils écrivent ensuite le marché, qui suit une procédure classique de publication, de réception des offres, de notation des offres et d'attribution du marché au prestataire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse.

L'introduction des acheteurs-économistes vient alors complexifier cette relation.

Schéma 9.2 : introduction des acheteurs-économistes dans la chaine de production de l'achat public



Source : auteur

Introduire un acheteur-économiste dans la chaine implique deux changements majeurs.

Le premier est que les services émetteurs s'adressent en priorité à ces acheteurs, et non plus acheteurs-juristes. Les acheteurs-économistes, lors des discussions et échanges réalisés avec les services émetteurs, cherchent à mettre en avant les critères considérés comme responsables liés à la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent. Les acheteurs-économistes ont l'avantage dans ces échanges lorsque les services émetteurs ne disposent pas de connaissances relatives aux achats publics. Cependant, dans la plupart des situations rencontrées sur le terrain, il n'y a que rarement des situations de mésententes ou de tension entre les services émetteurs et les acheteurs-économistes, dont le rôle consiste en premier lieu à accompagner les services demandeurs.

Le deuxième est que les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes doivent avoir des relations entre eux afin de déterminer, ensemble, si les critères considérés inclus dans le marché sont légaux, ou non.

À cette étape, les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes font valoir leur convention de la qualité des achats publics responsables. En fonction du poids et de la capacité de chacun à convaincre l'autre dans les discussions, des critères techniques, des critères de jugements et des clauses d'exécution sont trouvés. C'est pourquoi nous considérons ces critères comme des manifestations des conventions de qualité portées par les acheteurs publics. Ce faisant, en fonction des critères inclus dans le marché, nous pourrons indiquer si celui-ci est lié à la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables ou à la convention de qualité des achats publics juridiquement responsables. Par ailleurs, le choix des critères symbolise également l'entente, ou la réalisation d'un compromis, entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes.

Dans le cas où les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes s'entendent immédiatement sur la convention de qualité à laquelle sera lié l'achat public, le choix des critères et clauses du marché sera simple. Si la convention majoritaire est celle des achats publics juridiquement responsables, les critères valorisés inclus dans le marché seront liés à la solidité juridique de l'achat et à la diminution des dépenses publiques via la mise en concurrence des prestataires. Si la convention majoritaire est celle des achats publics socialement et écologiquement responsables, les critères valorisés inclus dans le marché seront liés à des éléments sociaux ou écologiques, qui parfois n'ont pas encore fait l'objet de législations ou de jurisprudence.

Dans le cas où les acheteurs n'arrivent pas à s'entendre immédiatement sur la convention de qualité de l'achat public responsable, et c'est le cas de figure le plus courant, ceux-ci réalisent un compromis. Les acheteurs-économistes, dans ce cas, sélectionnent les critères considérés comme responsables les plus importants pour eux, et les acheteurs-juristes essaient d'inclure ces critères tout en respectant scrupuleusement le code de la commande publique. Il n'a pas été fait mention, à ce jour, au cours des entretiens, de situations où les acheteurs-juristes ont accepté volontairement de contourner le code de la commande publique sans qu'ils y soient obligés par leur direction ou leurs élus.

Dans certains cas particuliers, les acheteurs-économistes et les acheteurs-gestionnaires n'ont pas besoin de s'entendre. Lorsque les acheteurs-économistes n'ont pas besoin des acheteurs-juristes pour écrire le marché, ils n'ont pas l'obligation de discuter avec eux, et ils pourront alors faire valoir leur convention de qualité des achats publics responsables dans l'achat qu'ils écrivent eux-mêmes. De même, lorsqu'il n'y a pas d'acheteurs-économistes au sein de la collectivité, les acheteurs-juristes peuvent inclure les critères qu'ils souhaitent dans leurs achats, sans avoir à discuter de leur intérêt avec d'autres acteurs que les services émetteurs. Par ailleurs, il est important de noter qu'il arrive que les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes arrivent ensemble à l'élaboration d'un compromis, mais que les acheteurs-juristes n'en tiennent pas compte au moment de l'écriture du marché.

Il n'a pas été fait mention, au cours des entretiens, de situation de non-reconnaissance entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes. Cette situation se traduirait ici par l'échec de la rédaction du marché. En effet, les acheteurs n'ont pas d'autre choix que de s'entendre ou d'imposer leur convention de qualité aux autres, car l'échec de rédaction du marché se traduirait par une situation de rupture du service public, ce qui est strictement interdit et inenvisageable pour ces acteurs, les directions et les élus.

2. Les changements de la chaine de production des achats publics à la suite des modifications organisationnelles internes des collectivités locales

L'introduction des acheteurs-économistes dans le processus d'achat public implique donc une modification des relations que les services demandeurs entretiennent avec les acheteurs-juristes. Cependant, la chaine de production de l'achat public a connu davantage de changements à la suite de l'introduction des modifications organisationnelles internes des collectivités locales.

Ces changements, présentés dans le chapitre 7, influencent le processus d'achat des collectivités locales, soit au niveau de l'écriture de l'achat public en lui-même (rationalisation de l'acte d'achat), soit au niveau de l'organisation interne des collectivités locales rencontrées. Ces changements d'organisation viennent largement perturber la chaine de production des achats publics, car celle-ci doit désormais intégrer de nouveaux acteurs et relations hiérarchiques.

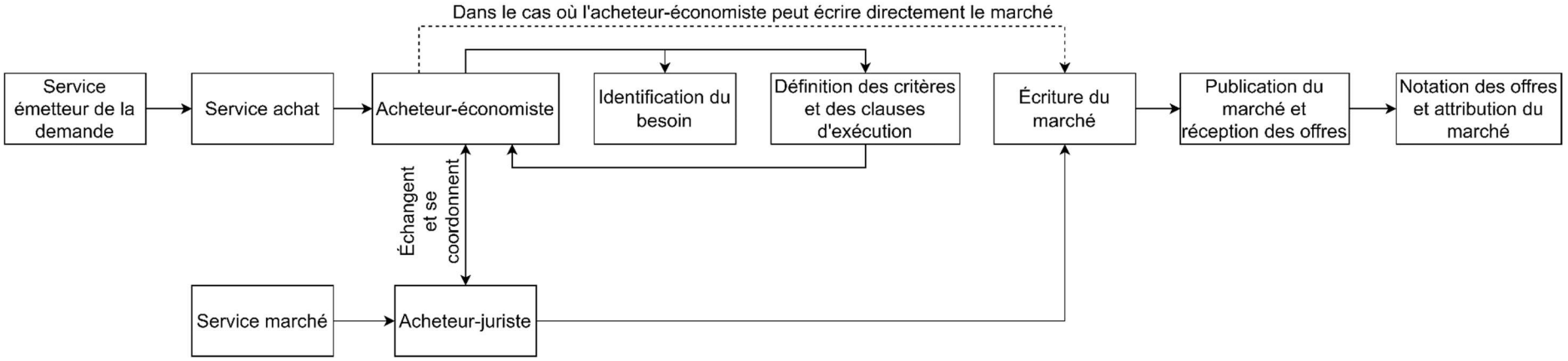
2.1. Les effets de la création d'un service achat sur la chaine de production des achats publics

Les services achats, lorsqu'ils sont créés, s'introduisent dans la chaine de production de l'achat public entre les acheteurs-économistes et les services demandeurs. Par ailleurs, la création des services achats est systématiquement associée, dans les collectivités rencontrées, à la création ou à la mise en évidence d'un service marché constitué d'acheteurs-juristes.

Nous notons, par ailleurs, que les services ne remplacent pas les relations entretenues entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes, car les achats sont confiés à des acheteurs, et non des services entiers qui remplaceraient le rôle des acheteurs.

Ce faisant, la chaine de production des achats publics est modifiée de la manière suivante :

Schéma 9.3 : introduction d'un service achat dans la chaine de production de l'achat public



Source : auteur

Lorsqu'un service achat est créé, les services demandeurs doivent nécessairement passer par ce service pour lancer la production de leur achat. Ces services attribuent alors l'achat à un acheteur-économiste, qui discutera avec le service afin de définir le besoin et de déterminer les critères de l'achat public responsable qui sera produit. Une fois ces critères déterminés, il en discutera avec un acheteur-juriste, désigné dans le service marché, sauf dans le cas où les acheteurs-économistes disposent d'un pouvoir adjudicateur (capacité d'écrire et de publier un marché). L'acheteur-juriste écrira alors un marché public doté des critères révélant le choix de la convention de qualité qui sous-tendra l'achat public responsable ou le compromis entre les conventions de qualité portées par les deux acheteurs, si elles sont différentes. L'introduction d'un service achat dans le processus de production de l'achat public vient alors changer les relations entretenues entre les services demandeurs et les acheteurs-juristes. Ils étaient auparavant seuls avec les services demandeurs lors de la définition du besoin, du choix des critères et dans l'écriture des marchés. Aujourd'hui, les services marchés, et donc les acheteurs-juristes ont moins de liens avec les services demandeurs.

Néanmoins, il serait faux d'indiquer que les services marchés et leurs acheteurs n'ont plus aucun lien avec les services demandeurs. D'une part, car les communications entre ces services ne sont pas coupées, et peuvent avoir lieu lors de l'écriture d'achats publics n'impliquant pas l'utilisation de critères d'achats considérés comme responsables. D'autre part, car des ajustements en cours de rédaction peuvent toujours avoir lieu, et les services demandeurs peuvent s'adresser directement aux acheteurs-juristes pour réaliser ces ajustements.

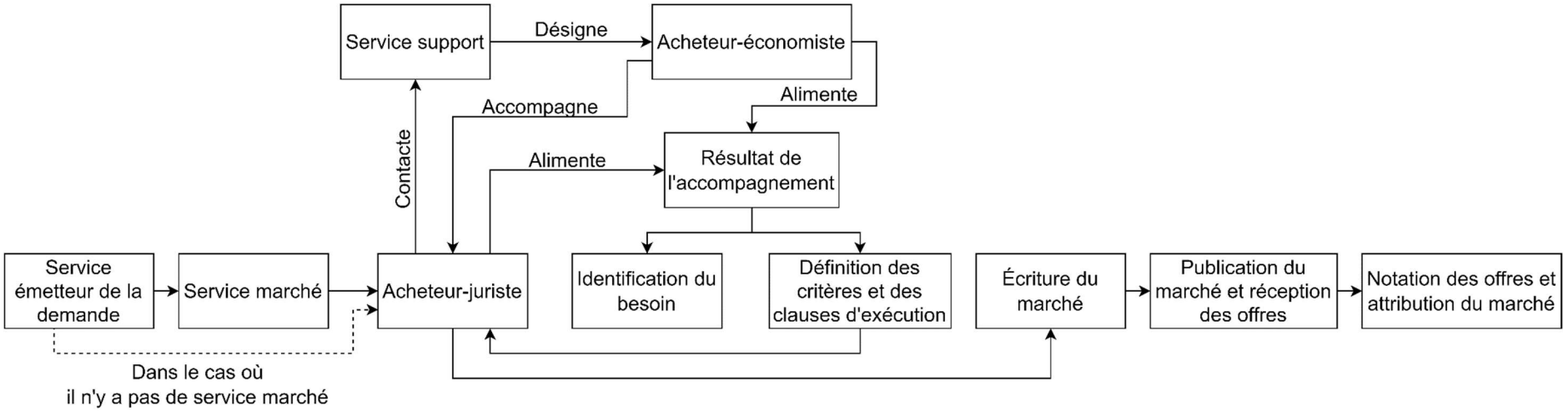
Les acheteurs-économistes peuvent alors profiter de trois espaces pour faire valoir leur convention des achats publics responsables. Le premier est lors de la définition du besoin et du choix des critères considérés comme responsables qui seront indiqués dans le marché. Le deuxième, comme dans le schéma 9.2, est lors de la discussion avec les acheteurs-juristes dont le résultat déterminera les critères considérés comme responsables inclus dans le marché, ou non. Enfin, le troisième se trouve dans la relation que les acheteurs-économistes entretiennent avec la direction du service achat. En ayant une perception commune de l'achat public responsable, ou en ayant réalisé un compromis avec les directions, les acheteurs-économistes s'assurent d'un poids important dans les discussions avec les services émetteurs et les acheteurs-juristes. Le fait d'avoir une direction qui accompagne et soutient son acheteur-économiste est un facteur important dans la capacité des acheteurs-économistes à influencer les acheteurs-juristes et à inclure des critères considérés comme responsables dans les achats

publics. Si ce critère est moins important que le « portage politique » (soutien ouvert et appuyé) d'un élu, il n'en est pas moins qu'il permet aux acheteurs-économistes de justifier leurs choix de critères et l'intérêt de ceux-ci au regard de l'achat.

2.2. Les effets de la création d'un service support sur la chaine de production des achats publics

Comme nous avons pu le constater dans le chapitre 7, la création d'un service support implique des modifications organisationnelles internes moins importantes. En effet, les services supports viennent en aide aux acheteurs-juristes lorsque ceux-ci en font la demande. Leur ajout dans la chaine de production est donc d'aider les acheteurs-juristes, à la discrétion de ceux-ci, dans l'identification du besoin et la définition des critères considérés comme responsables dans les achats publics. Les critères pour lesquels les acheteurs-économistes ont été contactés, sur le terrain enquêté, sont systématiquement soit des critères sociaux, soit des critères écologiques, considérés comme responsables.

Schéma 9.4 : introduction d'un service support dans la chaine de production de l'achat public



Source : auteur

Les services supports viennent donc en aide aux acheteurs-juristes situés dans les services marché ou situés directement dans les services demandeurs.

Nous pouvons ici noter la différence notable de rôle dans la chaine de production des achats publics entre les services achats, qui ont la priorité dans les échanges avec les services demandeurs, et les services marchés qui viennent en aide aux acheteurs-juristes quand ceux-ci en font la demande. Nous mettons volontairement de côté ici les situations où les services supports disposent de leurs propres portefeuilles d'achat, car dans ce cas, ils fonctionnent de manière similaire à un service achat où l'acheteur-économiste peut lui-même écrire le marché.

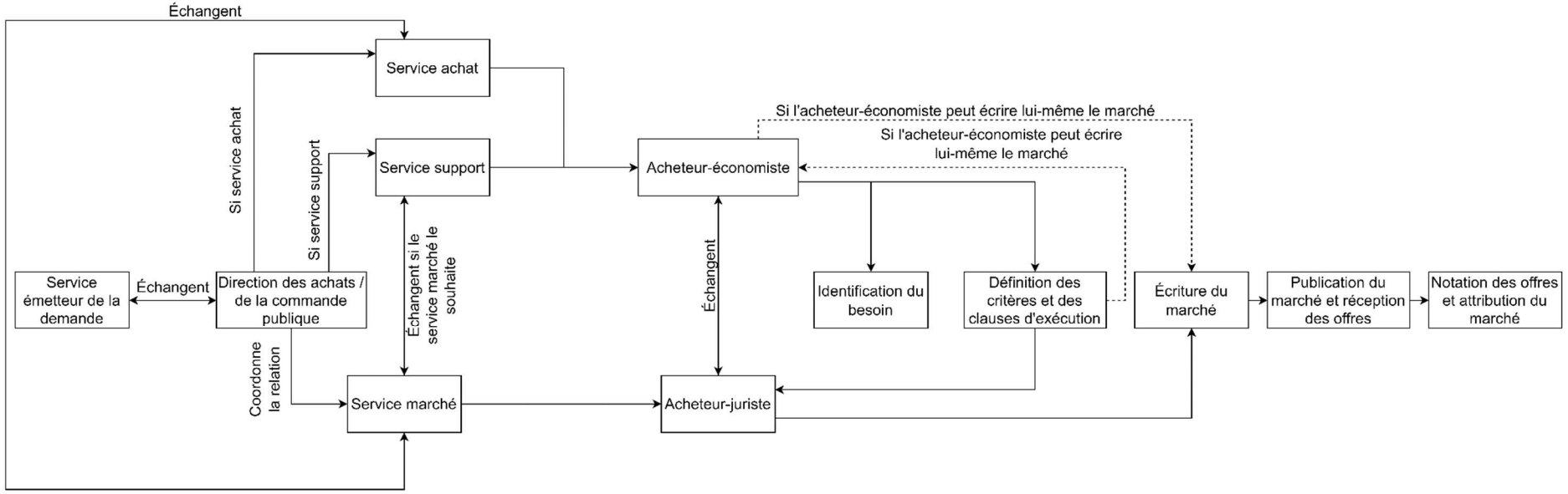
Dans la situation où la collectivité préfère un service support à un service achat, elle réduit également considérablement la capacité des acheteurs-économistes à faire valoir leur convention de qualité des achats publics responsables. D'abord, car les acheteurs-économistes ne sont plus au contact direct des services demandeurs. Ensuite, car ce sont les acheteurs-juristes qui sont ici, symboliquement, valorisés.

Ce faisant, la collectivité offre à ses acheteurs-juristes davantage de poids dans les discussions qui permettront de déterminer la convention de qualité des achats publics responsables qui sous-tendra les critères inclus dans le marché. Enfin, car en n'octroyant pas, sur le terrain enquêté, aux acheteurs-économistes, un pouvoir de saisine, la collectivité les empêche d'intervenir sur un marché pour lequel ils n'ont pas été contactés. Les acheteurs-économistes rencontrés indiquent alors se trouver régulièrement dans l'urgence pour répondre à la demande de leurs collègues acheteurs-juristes qui tendent à les contacter à la dernière minute, après avoir constaté leur incapacité à inclure des critères écologiques ou sociaux dans un marché. Ils indiquent également avoir repéré des achats où il aurait été possible d'inclure des clauses sociales ou des critères écologiques, mais qu'ils n'en ont pas eus l'occasion, car ils n'ont pas été contactés par les acheteurs-juristes.

2.3. Les effets de la centralisation des achats sur la chaine de production des achats publics

La centralisation des achats au sein d'une direction achat ou direction commande publique modifie légèrement moins la chaine de production de l'achat public que l'introduction d'un service achat. Centraliser les achats n'ajoute qu'une étape à la chaine, qui se situe entre les services achats ou supports, les services marchés et les services demandeurs.

Schéma 9.5 : introduction de la centralisation des achats au sein d'une direction de la commande publique ou d'une direction achat



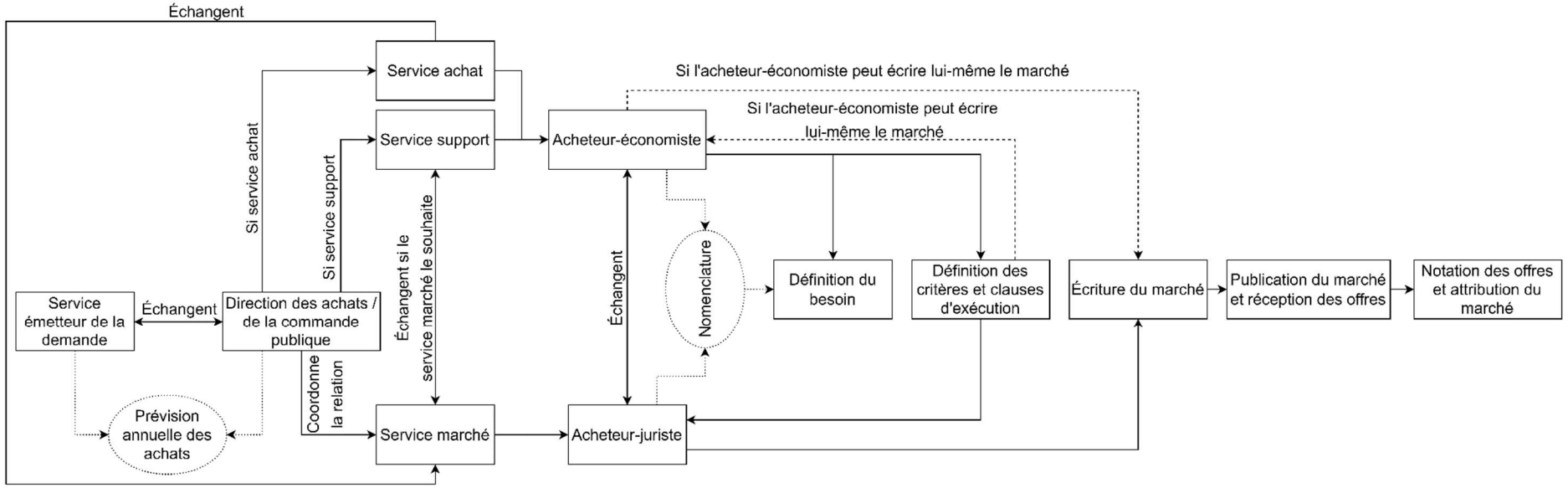
Source : auteur

Cependant, la centralisation d'achat est une action forte pour les collectivités locales. D'abord, parce que les directions où sont centralisés ces achats sont, dans l'ensemble des cas rencontrés, situées hiérarchiquement en dessous de la direction générale des services. Symboliquement, cela signifie que ces directions sont considérées comme l'une des plus importantes des collectivités locales. Ensuite, car la création de ces directions implique une redirection de l'ensemble des achats des services demandeurs au sein de celles-ci. Ce faisant, la création de ces directions impose aux services un interlocuteur unique au moment où celles-ci souhaitent mettre en place un marché. Ainsi, opérer une centralisation des achats et créer une direction associée, ou l'attribuer à une direction existante, traduit davantage l'importance que les collectivités portent aux achats publics responsables qu'une modification radicale de la chaine de production de l'achat public.

Par ailleurs, la centralisation permet également de créer deux moments supplémentaires pour que les acheteurs-économistes mettent en avant la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent. Le premier se déroule lors de leur recrutement, qui est en partie déterminé par l'adéquation entre la convention de qualité des achats publics responsables que portent les acheteurs en recrutement. En effet, les recrutements sont largement influencés par l'adéquation des conventions de qualité portées par les recruteurs et les potentiels salariés (Larquier, 2016 ; Larquier & Monchatre, 2014 ; Larquier & Rieucau, 2014). Le deuxième est lorsque les acheteurs-économistes recrutés sont proches de leurs directions ou réalisent des actions, au sein de la collectivité locale, demandée par leur direction. Par exemple, sur le terrain enquêté, certains acheteurs participent à la rédaction du SPAPSER, à la formation ou à la sensibilisation de leurs collègues aux achats publics responsables, ou sont présents lors des réunions qui déterminent les critères considérés comme responsables portés par les directions. De plus, il n'est pas rare, selon les enquêtés, que les acheteurs-économistes doivent « convaincre » les directions de l'intérêt lié à l'ajout ou au retrait d'un critère considéré comme responsable dans le marché.

Nous pouvons ajouter au schéma 9.5 les modifications internes liées à la création des nomenclatures des achats et de prévision annuelle des achats, nous obtenons le schéma suivant qui synthétise l'ensemble des effets des modifications organisationnelles internes des collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable sur la chaine de production de l'achat public.

Schéma 9.6 : synthèse des effets des modifications internes aux collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable sur la chaine de production de l'achat public



Source : auteur

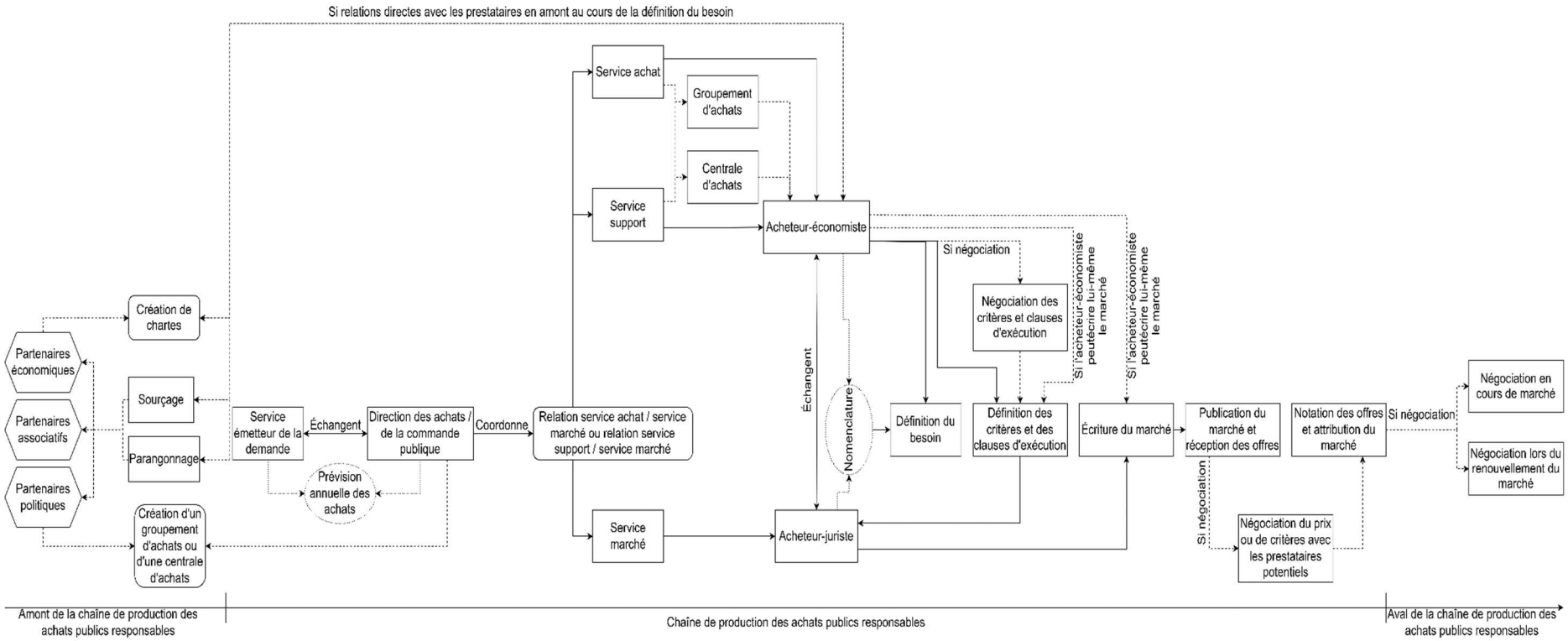
Nous pouvons ainsi constater que les modifications organisationnelles internes induites par l'introduction de l'achat public responsable influencent de façon importante la chaine de production de l'achat public responsable lorsque l'on compare la chaine présentée dans le schéma 9.1 et celle présentée dans le schéma 9.6. Les changements subis par la chaine de production viennent en majorité de la distinction entre les acheteurs-économistes et les acheteurs-juristes, mais également entre les services marchés et les services achats ou supports.

3. Les effets des modifications des relations avec les partenaires sur la chaine de production de l'achat public

Les modifications externes aux collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable dans leurs pratiques d'achat ont également des effets sur la chaine de production de l'achat public. Ces modifications peuvent se situer en amont de cette chaine, notamment lorsque les acheteurs-économistes réalisent un sourçage ou un parangonnage. Ils peuvent également être inclus dans la chaine de production, lors de l'étape de négociation ou la création d'un groupement d'achat.

Nous proposons de synthétiser l'ensemble des effets des modifications externes dans un seul et même schéma. Celui-ci permettra alors de mettre en lumière la chaine de production des achats publics responsables. Cette chaine inclut l'ensemble des effets des modifications internes et externes liées à l'introduction de l'achat public responsable sur la chaine de production des achats publics.

Schéma 9.7 : chaine de production de l'achat public responsable



Source : auteur

En incluant l'ensemble des modifications internes et externes dans la chaine de production de l'achat public, nous pouvons ainsi mettre en lumière la chaine de production de l'achat public responsable.

La création de chartes, le parangonnage et le sourçage sont tous les deux situés en amont de la chaine de production de l'achat public responsable. Les résultats de ces actions vont directement influencer l'acheteur-économiste dans le choix de l'objet du marché et des critères considérés comme responsables.

La création d'une centrale d'achat ou d'un groupement d'achat implique les partenaires politiques, les acheteurs-économistes et les directions achats, en amont de la chaine de production de l'achat public responsable. Toutefois, elles ont également un effet sur celle-ci, notamment dans le choix de l'acheteur-économiste qui aura la charge du marché (qui sera désigné soit au moment de la création du groupement d'achats, soit par la centrale).

La négociation a lieu à trois moments de la chaine, et n'entraine pas les mêmes effets.

- **Effets de la négociation sur la définition du besoin et les critères d'achats** : elle peut être réalisée par l'acheteur-économiste, avec les prestataires potentiels et/ou les partenaires économiques, au moment de la définition du besoin et des critères d'achat. Dans ce cas, elle influencera les critères d'achat ainsi que le montant estimé du marché.
- **Effets de la négociation au cours de l'écriture du marché** : La négociation peut également avoir lieu entre le moment où les offres sont reçues et où le marché est attribué. Cette situation, rendue possible par l'introduction des accords-cadres (forme juridique de marché particulière) dans les achats de fournitures et de prestations intellectuelles, entraine des modifications marginales sur les critères d'achat. Elle peut également, à ce moment, être utilisée pour faire baisser le prix proposé par les prestataires en accentuant leur mise en concurrence avec les nouvelles informations obtenues par les acheteurs-économistes.

- **Effet de la négociation en aval de la chaine de production de l'achat public responsable** : Enfin, la négociation peut avoir lieu après l'attribution du marché, en aval de la chaine de production des achats publics responsables pour deux raisons. La première raison est la modification de critères pendant la durée d'exécution du marché, permettant l'ajustement à la marge de certains éléments dysfonctionnels rendus visibles par la mise en œuvre de la prestation. Par exemple, l'acheteur 1 mentionne des dysfonctionnements avec son prestataire de livraison, réglés en partie en cours de marché à l'aide de cette pratique de la négociation.

La deuxième raison est liée au processus de renouvèlement des marchés. Il n'est pas rare que les acheteurs-économistes mentionnent au cours des entretiens qu'au moment où un marché doit être renouvelé, ils discutent avec les prestataires afin de les prévenir de changements à venir, ou de leur indiquer les dysfonctionnements qui devront disparaitre lors de la prochaine prestation. Par exemple, l'acheteur 7 mentionne avec beaucoup discuter avec ses prestataires usuels et les avoir prévenus des nouvelles lignes directrices de sa collectivité relatives aux achats publics responsables. Il profite alors des renouvèlements de marché pour introduire de nouveaux critères considérés comme responsables. D'abord en critère de jugement, afin que ceux-ci ne soient pas trop contraignants pour les prestataires avec lesquels il a l'habitude de travailler, mais pour leur indiquer que ces critères seront à l'avenir présents dans les marchés de la collectivité. Puis en incluant les critères qu'il considère comme responsables dans les critères techniques ou les clauses d'exécution (qui doivent être obligatoirement respectés, pour rappel).

Conclusion

Les modifications internes et externes liées à l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales ont donc d'importants effets sur la chaine de production de l'achat public. Elles font évoluer cette chaine d'une succession linéaire et simple de différentes étapes (définition ou identification du besoin — définition des critères et clauses — écriture et publication du marché — réception des offres et attribution du marché à l'offre économiquement la plus avantageuse) à une chaine complexe, avec de nombreux acteurs, de nombreuses possibilités d'action ayant des ramifications directes sur les acteurs du territoire. De même, ces modifications placent les acheteurs-économistes au cœur de la production de l'achat public responsable. Ceux-ci entretiennent des relations avec l'ensemble

des acteurs impliqués dans les achats publics responsables, à l'exception, parfois, des services émetteurs qui peuvent ne s'adresser qu'aux directions achat.

Par ailleurs, chacune des nouvelles étapes dans la chaine de production de l'achat public responsable offre aux acheteurs-économistes de nouvelles possibilités de faire valoir la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent. Elles permettent également l'élaboration de compromis entre les partenaires économiques, politiques et associatifs des collectivités et les acheteurs-économistes ou leurs directions. Ce faisant, l'ensemble de la chaine de production des achats publics responsables est l'occasion pour les acheteurs-économistes de discuter, et de faire émerger des compromis sous la forme d'un document juridique écrit.

Les éléments importants de ce chapitre

Le chapitre 9 étant un chapitre synthétisant les modifications organisationnelles des chapitres 7 et 8, nous vous renvoyons vers ceux-ci pour davantage d'informations.

Toutefois, ce qui est propre à ce chapitre, c'est la mise en évidence de la chaine de production de l'achat public responsable. Cette chaine, bien plus complexe que celle des achats publics « classique », permet d'illustrer schématiquement les moments où les acheteurs-économistes peuvent faire valoir la convention des achats publics responsables qu'ils portent.

De même, elle permet de mettre en évidence une nouvelle fois que l'achat public responsable n'est pas sans effet sur les partenaires du territoire, et donc les prestataires locaux. Par ailleurs, elle nous permet également de démontrer le rôle prédominant de l'acheteur-économiste dans la production des achats publics responsables. Cette prédominance est rendue visible graphiquement par le nombre de flèches qui partent de sa case dans le schéma 9.7.

Conclusion de la partie 4

Dans les chapitres 7 et 8, nous avons présenté un ensemble de modifications liées à l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales. Le chapitre 7 présente les modifications internes aux collectivités locales induites par cette introduction. Ces modifications internes se traduisent par la mise en œuvre d'une rationalisation du processus d'achat, effectué en plusieurs étapes (rationalisation de l'acte d'achat et de la dépense publique) et des modifications dans l'organisation interne de la collectivité (création de nouveaux services ou politique de centralisation des achats).

Le chapitre 8 décrit les modifications externes aux collectivités locales causées par l'achat public responsable, notamment dans les relations que les collectivités et les acheteurs-économistes entretiennent avec leurs partenaires économiques, associatifs et politiques. Nous mettons en évidence dans ce chapitre l'extension de pratiques d'achat auparavant réservées aux marchés complexes et aux grands marchés de travaux aux achats de fournitures et de prestations intellectuelles. Ces pratiques (le parangonnage, le sourçage et la négociation) sont réalisées par les acheteurs-économistes, ce qui tend à renforcer leur poids dans les achats publics responsables sur le territoire. Nous montrons également dans ce chapitre qu'en plus de mettre en place et d'orchestrer ces pratiques, les acheteurs-économistes tissent également des partenariats sur le territoire. Ceux-ci peuvent prendre des formes déjà existantes dans l'environnement des achats publics (groupements d'achats, centrales d'achats) ou prendre des formes existant en dehors du cadre de ces achats, tout en ayant un effet sur ceux-ci (chartes, subventions).

Enfin, dans le chapitre 9, nous synthétisons les effets sur la chaine de production des achats publics des modifications internes et externes aux collectivités locales induites par l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités locales. Ces modifications influencent radicalement cette chaine en lui ajoutant des acteurs et des actions, en modifiant les relations entre les acteurs et en plaçant au centre de la production des achats publics responsables les acheteurs-économistes. Nous présentons alors, à la fin du chapitre, la chaine de production des achats publics responsables. Cette chaine, plus complexe que celle des achats publics, est appréhendée alors comme une succession d'étapes et de moments où les acheteurs-économistes peuvent faire valoir la convention de qualité des achats publics responsables qu'ils portent. Ce faisant, les acheteurs-économistes sont, dans notre travail de thèse, appréhendés à la fois comme des intermédiaires des achats publics responsables et des

entrepreneurs institutionnels de cette forme d'achat. Ils cherchent à convaincre les autres acheteurs de la justesse et de l'intérêt de la convention des achats publics responsables qu'ils portent.

Ainsi, dans cette partie, nous avons présenté l'ensemble des modifications organisationnelles des collectivités locales relatives aux achats publics responsables et rencontrées sur le terrain enquêté. Par ailleurs, dans la partie précédente, nous avons montré le rôle des acheteurs-économistes dans la définition des critères considérés comme responsables, et dans l'introduction de ces critères dans les marchés publics. Nous avons également, en nous appuyant sur le chapitre 3, évoqué la capacité de régulation économique, écologique et sociale de ces acheteurs-économistes.

Cependant, l'évocation seule de ces éléments rend difficile la détermination du niveau de soutenabilité et de la forme de responsabilité de l'achat public responsable. En effet, comme mentionné dans le chapitre 3, les achats publics responsables ne peuvent, selon nous, être fortement soutenables que si un ensemble de conditions est réuni (définition des personnes responsables, calcul des dommages causés à l'environnement écologique et social, investissement des acheteurs publics et possibilité de mise au service du critère économique en faveur des critères sociaux et écologiques). C'est pourquoi nous faisons le choix de présenter, dans une cinquième partie, une analyse approfondie de différents achats publics qualifiés de responsables présentés au cours des entretiens. Cette analyse nous permettra, à l'aide du cadre théorique développé dans la deuxième partie, et des informations présentées dans la troisième partie, de comprendre comme l'achat public responsable peut être effectivement responsable et fortement soutenable.

Partie 5 : Analyse critique du niveau de soutenabilité et de la forme de la responsabilité des clauses sociales et écologiques dans les achats publics responsables

Introduction de la partie 5

Dans la partie précédente, nous avons présenté l'ensemble des critères considérés comme responsables par les personnes enquêtées. Nous avons également présenté l'ensemble des modifications organisationnelles induites par l'introduction de l'achat public responsable au sein des collectivités enquêtées.

Néanmoins, comme nous avons pu l'indiquer dans le chapitre 3, il est difficile d'attribuer à l'achat public responsable un niveau de soutenabilité et une forme de responsabilité de manière générale. Si, à partir des informations jusqu'alors récoltées, nous avons pu estimer que l'achat public responsable tendait à effectivement être responsable, mais également à être faiblement soutenable, il est nécessaire de toutefois éprouver cette hypothèse à l'aide des résultats de notre enquête.

Cependant, la partie 3 de notre travail de thèse n'analyse pas certains marchés en particulier, mais nous permet de mieux comprendre ce que sont, pour les personnes enquêtées, les achats publics responsables. Elle nous permet également de comprendre que l'achat public responsable est en large partie déterminée par les acheteurs-économistes, dont le rôle s'étend à bien plus que la seule introduction de critères considérés comme responsables dans les marchés publics. Par ailleurs, nous avons pu constater, grâce à la mise en évidence de la chaine de production des achats publics responsables, que le document juridique « marché public » est en réalité le résultat d'une succession de discussions, d'échanges et de compromis entre différents acteurs et différentes conventions de qualité des achats publics responsables.

À l'aide de ces connaissances, nous proposons d'appliquer notre cadre d'analyse critique de l'achat public responsable développé dans le chapitre 3 à différents achats publics afin de leur attribuer un niveau de soutenabilité et une forme de responsabilité. Ce faisant, l'objectif de la présente partie est de montrer que l'achat public responsable peut effectivement être socialement ou écologiquement fortement soutenable[97], si certaines conditions sont respectées.

Pour ce faire, nous diviserons cette partie en deux chapitres, portant respectivement sur l'emploi des clauses sociales et sur l'introduction de critères écologiques dans les achats publics. Cette distinction peut surprendre, dans la mesure où nous défendons une approche

[97] Pour rappel, un achat public ne peut pas être faiblement ou fortement soutenable s'il n'est doté d'aucune forme de responsabilité, entendue comme définie dans le chapitre 3.

systémique de la soutenabilité qui implique la présence de critères écologiques et de critères sociaux pour pouvoir qualifier une action de fortement soutenable. Néanmoins, nous tenions à maintenir cette distinction pour deux raisons.

La première raison est que cette distinction est opérée dans le cadre législatif et par les acteurs de terrain, et que notre travail d'analyse souhaite être au plus proche de ce qu'il se passe sur le terrain, tout en gardant une distance raisonnable nécessaire à l'analyse. Ce faisant, il est difficile de nous éloigner fictivement du terrain et de la manière dont les acheteurs-économistes perçoivent les achats publics responsables pour appliquer notre analyse. En effet, cela impliquerait de « plaquer » notre cadre théorique sur un terrain qui ne fonctionne pas de cette manière, et ainsi risquer de distendre la réalité pour faciliter notre analyse.

La deuxième raison est que cette distinction nous permet d'analyser plus finement les effets sur la marchandisation du Travail (dans le cas des clauses sociales) ou de la Terre (dans le cas des clauses écologiques). Ce faisant, nous réalisons un compromis entre la possibilité d'indiquer si un achat public responsable est effectivement fortement soutenable, pour gagner en profondeur d'analyse et en complexité. C'est pourquoi nous préciserons à partir de cette partie si les achats publics sont socialement ou écologiquement faiblement ou fortement soutenables. Dans le cas où les achats seraient socialement et écologiquement soutenables, nous les indiquerons uniquement qu'ils sont soutenables, sous-entendant alors qu'ils disposent des deux caractéristiques.

Le chapitre 10 traitera de l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics. Nous montrerons dans ce chapitre comment les acheteurs-économistes délèguent aux facilitateurs des clauses sociales certaines de leurs prérogatives relatives aux achats publics responsables. Nous montrerons également qu'en s'appuyant sur ces prérogatives, les facilitateurs des clauses sociales peuvent influencer sur les publics bénéficiaires des clauses sociales et jouer le rôle d'intermédiaires du marché du travail en insertion.

Le 11ème et dernier chapitre de cette thèse portera sur l'utilisation de clauses écologiques dans les achats publics. Au cours de ce dernier chapitre, nous montrerons comment les acheteurs-économistes peuvent influencer le niveau de soutenabilité d'un achat public responsable. Toutefois, nous montrerons également que malgré cette capacité d'influence, les possibilités laissées aux acheteurs-économistes sont toujours déterminantes dans le niveau de soutenabilité écologique de l'achat.

Chapitre 10 : La soutenabilité sociale de l'achat public responsable

Introduction

Nous avons eu plusieurs fois l'occasion de mentionner les clauses sociales au cours de ce travail de thèse. Dans la première partie, nous avons présenté le rôle grandissant que prenaient ces clauses dans l'achat public, et comment l'introduction de celles-ci permettait, selon la littérature institutionnelle, de faire basculer un marché public à un achat public responsable. Nous avons également présenté les facilitateurs des clauses sociales, dont le rôle est d'accompagner les collectivités locales dans l'introduction de clauses sociales dans leurs marchés publics.

Dans la deuxième partie, nous avons identifié le rôle des facilitateurs des clauses sociales dans le tri des chômeurs en situation d'insertion par l'activité économique, faisant d'eux des intermédiaires du marché du travail en insertion. Nous avons également mentionné leur capacité de régulation des prestataires pouvant candidater, ou non, aux appels d'offres dotés de clauses sociales.

Enfin, dans la troisième partie, plus précisément dans le chapitre 5, nous avons mentionné les différentes formes de clauses sociales utilisées par ces facilitateurs. Ces formes sont divisées en deux catégories : les clauses sociales qui se traduisent par des formes spécifiques de marché (les marchés d'insertion et les marchés réservés à l'insertion) et les clauses sociales introduites comme des critères d'achats (les clauses sociales d'insertion — clauses d'exécution — et les critères sociaux de sélection des offres — critères de jugement —).

L'objectif du présent chapitre est d'explorer la capacité des achats publics responsables dotés de clauses sociales à être socialement fortement soutenable. Cette soutenabilité se traduit par le fait de combattre la pauvreté, les inégalités, le sous-développement… (Ballet et al., 2012). Souvent opposée à la soutenabilité écologique, notamment car les courants philosophiques ont opposé les personnes humaines et la nature (*ibid*.), appréhender la soutenabilité sociale seule peut paraitre surprenant par rapport à l'approche systémique de la soutenabilité portée par cette thèse. Néanmoins, il est concevable d'envisager une soutenabilité sociale qui allie à la fois des dimensions liées à la santé, à l'équité ou l'égalité et à la protection

de la Nature. Nous nous inscrivons alors dans les travaux portés par J. Ballet, J.-L. Dubois et F.-R. Mahieu, qui proposent une approche de la soutenabilité sociale (qualifiée dans leur approche de durabilité humaine et sociale). Cette soutenabilité se traduit par une attention particulière portée à la réduction des inégalités sociales, dont les effets sur la destruction des écosystèmes ont été plusieurs fois démontrés (*ibid*.). Elle s'appuie également sur la défense d'une égalité dans les accès aux droits et aux dotations, qui réduit la vulnérabilité des personnes aux changements climatiques et permet aux acteurs de prendre soin plus aisément de leur environnement (*ibid*.). Ainsi, lorsque nous mobilisons la notion de soutenabilité sociale, nous lui attribuons des éléments liés à la lutte contre la pauvreté, à un meilleur accès aux droits, à la santé, etc., tout en conservant le lien intrinsèque qui lie les populations humaines à leur environnement naturel.

Cette liaison était déjà présente dans les approches philosophiques présentées dans notre chapitre théorique, notamment celles de H. Jonas, et de C. Larrère. De même, nous trouvons des éléments indiquant ce lien intrinsèque entre les personnes humaines et leur environnement dans les travaux de K. Polanyi et dans les approches socioécologiques du développement durable dans lesquelles nous nous inscrivons. Cependant, il nous semblait ici important d'insister une nouvelle fois sur cette liaison, et sa prise en compte dans notre travail de thèse, afin d'éviter l'écueil de traiter d'un côté la soutenabilité sociale de l'achat public et de l'autre sa soutenabilité écologique de façon individuelle et sans lien aucun entre les deux.

L'objectif du présent chapitre est donc d'identifier la capacité des achats publics responsables à être, de façon ponctuelle, fortement socialement soutenable. Les acheteurs-économistes à l'origine de ces achats publics responsables dotés de clauses sociales pourront alors, lorsque ceux-ci sont fortement socialement soutenables, réduire la tension sur les ressources naturelles, malgré l'absence de critères écologiques dans leurs achats.

Pour ce faire, nous reviendrons dans une première section sur les facilitateurs des clauses sociales, jusqu'alors uniquement mentionnés dans notre travail de thèse. Nous présenterons les acteurs qualifiés de facilitateurs des clauses sociales, leurs profils et leurs trajectoires professionnelles, ainsi que les structures qui les accueillent. Dans une deuxième section, nous présenterons les missions réalisées par les facilitateurs des clauses sociales afin d'aider à la mise en place des clauses sociales dans les marchés publics. Dans une troisième section, nous présenterons deux conventions de qualité des clauses sociales présentes sur le territoire enquêté, et étudierons les effets de ces conventions de qualité des clauses sociales sur

les bénéficiaires de ces clauses. Nous mettrons également en évidence les liens qui unissent ces facilitateurs et les acheteurs-économistes, et montrerons alors que ces liens permettent aux acheteurs-économistes de décharger une partie de leurs prérogatives sur les facilitateurs des clauses sociales. Enfin, dans une dernière partie, nous montrerons comment, en fonction de la convention de qualité des clauses sociales portées par les facilitateurs des clauses sociales, les achats publics responsables peuvent être, ou non, fortement soutenables.

1. Les facilitateurs des clauses sociales

Le cadre législatif qui introduit officiellement le rôle des facilitateurs des clauses sociales dans les achats publics ne précise pas si ces facilitateurs sont des personnes physiques ou morales. De même, il ne précise pas si ces facilitateurs doivent être des acteurs publics ou privés, et s'ils doivent être directement liés aux collectivités locales.

Sur le terrain enquêté, le terme de facilitateur des clauses sociales désigne des personnes physiques. Ces personnes peuvent se trouver dans le Service Public de l'Emploi Local (SPEL), notamment dans les maisons de l'emploi et dans les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi. Ils peuvent également se trouver dans des structures associatives (et donc privées) ou être fonctionnaires territoriaux.

Encadré 10.1 : les formes de clauses sociales

Nous avons déjà eu l'occasion de présenter les formes de clauses sociales dans les chapitres précédents. Toutefois, pour faciliter la lecture, nous faisons le choix ici de revenir sur ces formes de clauses et d'expliquer comment elles influencent les marchés publics.

Les acteurs rencontrés sur le terrain distinguent les clauses sociales en quatre formes distinctes : les marchés réservés à l'insertion, les marchés d'insertion, les clauses sociales d'insertion et les critères sociaux de sélection des offres.

Les marchés réservés à l'insertion sont des formes juridiques spécifiques de marchés publics où seules les Structures de l'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) peuvent candidater. Ces marchés consistent à demander une prestation « classique » (achat de biens et services) et à faire réaliser cette prestation par des Entreprises d'Insertion (EI), des Ateliers Chantiers d'Insertion (ACI), des Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) ou des Associations Intermédiaires (AI). Les ACI et les EI sont les structures de l'insertion par

l'activité économique les mieux placées pour répondre à ces marchés réservés, car ces structures produisent des biens et services, et donc sont plus à même à répondre à une demande de prestation classique.

Les marchés d'insertion sont également des formes juridiques de marchés publics spécifiques. Ils consistent non pas à demander une prestation, mais à « faire de l'insertion ». Les collectivités, par le biais de cette forme de clause sociale, achètent de l'insertion par l'activité économique aux SIAE. Les prestataires de ces marchés mettent à disposition du personnel aux collectivités locales pour réaliser une activité dite « support » (entretien d'espaces verts, mis à disposition de personnels de ménage…). Cette prestation permet aux bénéficiaires des clauses sociales de réaliser de nombreuses heures d'insertion, et favorise les AI et les ETTI, qui mettent à disposition du personnel en insertion. Toutefois, la particularité de ces marchés et qu'ils ne sont pas réservés aux seules SIAE. Les entreprises commerciales peuvent également répondre à l'appel d'offre. Cependant, dans cette situation, les entreprises commerciales qui obtiennent le marché font appel aux SIAE pour répondre à l'appel d'offre, ce qui implique que *in fine* les SIAE obtiennent tout de même les marchés (Gayot, 2024).

Les clauses sociales d'insertion sont les clauses les plus utilisées aujourd'hui au sein des collectivités locales rencontrées (*ibid*.). Ces clauses sociales sont introduites dans les clauses d'exécution des marchés publics « standards » et imposent aux prestataires de faire réaliser, sur la durée du marché, des heures de travail à des personnes en insertion. Ces heures doivent être liées à la prestation réalisée sur le marché, c'est-à-dire que l'entreprise titulaire du marché n'a pas le droit de rattraper des heures d'insertion non réalisées au cours d'un marché dans d'autres activités. Ces clauses étant situées dans les clauses d'exécution du marché, les prestataires sont obligés de les respecter, au risque d'être financièrement sanctionné. Par exemple, le facilitateur 6 indique que chaque heure non réalisée sur un de ses marchés se traduit par une sanction financière évaluée à trois fois le SMIC horaire. Au moment de notre entretien, le facilitateur 6 indiquait avoir sanctionné un prestataire usuel de sa collectivité à la hauteur de 650 000 € pour heures d'insertion non réalisée.

Enfin, les critères sociaux de sélection des offres sont des clauses sociales situées dans les critères de jugement. Sur le terrain enquêté, les critères sociaux de sélection des offres ne sont jamais employés sans l'introduction de clauses sociales d'insertion. Ces

critères permettent aux facilitateurs de préciser les conditions dans lesquelles les clauses sociales d'insertion seront effectuées, ou d'améliorer la qualité des formations liées aux clauses sociales. C'est également l'occasion pour les facilitateurs de proposer aux prestataires de réaliser plus d'heures d'insertion que ce qui était prévu dans les clauses d'exécution du marché.

Nous classons ces formes de clauses sociales en deux catégories : les clauses sociales directement orientées vers les SIAE (marchés d'insertion, marchés réservés à l'insertion) et les clauses sociales orientées vers les entreprises commerciales (clauses sociales d'insertion, critères sociaux de sélection des offres). Les clauses orientées directement vers les SIAE favorisent l'accès des SIAE aux marchés publics en s'adressant directement à elles. Les clauses orientées vers les entreprises commerciales s'appuient davantage sur des formes de marché connues et maitrisées par ces entreprises, ce qui les avantage lors de la publication du marché et dans la mise en concurrence que cette publication implique.

1.1. Les types de facilitateurs identifiés

Sur le terrain enquêté, nous distinguons trois types de facilitateurs : les facilitateurs internes et les facilitateurs externes et les facilitateurs hybrides[98].

Les facilitateurs internes sont des fonctionnaires territoriaux titulaires ou contractuels. Leur mission est d'accompagner les acheteurs-économistes ou les acheteurs-juristes dans l'introduction de clauses sociales dans les marchés de la collectivité pour laquelle ils travaillent. Pour ce faire, ils peuvent rédiger directement les clauses ou participer à celle-ci. Leur relation au territoire est liée à la raison pour laquelle ils ont été recrutés. Ainsi, certains facilitateurs internes sont spécialisés dans le tissage de partenariats avec les acteurs économiques du territoire, tandis que d'autres entretiennent des relations étroites avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique. Le métier de facilitateur n'étant pas reconnu officiellement[99], ils sont généralement employés sous le titre de chargé de mission clauses sociales, ou chargés de mission insertion. Leur position dans l'organigramme de la collectivité varie à chaque fois.

[98] Le nombre de facilitateurs étant restreint sur le territoire, et les acteurs se connaissant toutes et tous entre eux, nous poussons ici l'anonymisation de façon importante et nous ne faisons pas référence à l'annexe 1.

[99] Malgré une tentative d'une association reconnue comme étant un réseau de facilitateurs des clauses sociales au niveau national, le métier de facilitateur n'a pas été reconnu au sein du Répertoire National des Certifications Professionnelles.

Certains facilitateurs internes se trouvent dans les services liés aux activités sociales des collectivités enquêtées. D'autres se trouvent dans un service lié aux établissements scolaires, dont la collectivité à la charge. Certains se trouvent dans les services de relations économiques sur le territoire. Lorsqu'ils sont recrutés par les collectivités, ils sont liés directement aux directions achats ou commande publique. Ce faisant, il est parfois difficile d'identifier ces facilitateurs s'ils ne sont pas mentionnés au cours des entretiens. De plus, certains facilitateurs internes, en écrivant directement les clauses sociales, peuvent prendre temporairement la forme d'un acheteur-économiste.

Les facilitateurs externes sont salariés dans des organisations du SPEL. Ils sont recrutés sous cette dénomination, même si leur poste porte le nom de chargé de clauses sociales ou d'accompagnement. Ils sont identifiés sur le territoire, et se revendiquent eux-mêmes facilitateurs des clauses sociales. Leurs postes sont financés par les collectivités locales à l'aide de subventions. Ces subventions sont envoyées aux structures du SPEL, qui font le choix, avec l'accord des collectivités, ou à leur demande, de financer un ou plusieurs postes de facilitateurs avec. Il est rare, sur le terrain enquêté, qu'une collectivité finance pleinement un poste de facilitateur. Ce faisant, les facilitateurs externes sont souvent financés à l'aide d'une agrégation de subventions attribuées par des collectivités souhaitant être accompagnées dans l'introduction de clauses sociales dans leurs marchés publics.

Nous qualifions de facilitateurs des clauses sociales hybrides les facilitateurs externes qui exercent, par délégation, les prérogatives d'un facilitateur interne sur un territoire plus restreint. En d'autres termes, les facilitateurs internes désignent et passent des accords avec des facilitateurs externes pour que ceux-ci exercent leur activité sur une zone géographique située au sein du zonage géographique de la collectivité locale pour laquelle le facilitateur interne exerce son activité. Par exemple, un facilitateur interne d'un Département peut demander à un facilitateur externe travaillant pour une Commune située sur le territoire géographique du Département de s'occuper des marchés passés par le Département ayant un effet sur la Commune pour laquelle le facilitateur externe travaille.

Les parcours académiques des facilitateurs sont aussi variés que leurs profils. Certains disposent d'un DUT dans le secteur social, tandis que d'autres disposent d'un niveau Master 2 en sciences économiques. Il est donc difficile d'identifier sur le terrain un parcours académique clair pour devenir facilitateur des clauses sociales. Les facilitateurs rencontrés indiquent souvent être devenus facilitateur par la force des choses, parce qu'on le leur a demandé

(notamment dans le cas des facilitateurs internes) ou parce qu'une opportunité professionnelle s'est présentée à eux.

2. Les missions des facilitateurs des clauses sociales

Pour faciliter l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics, les facilitateurs des clauses sociales effectuent plusieurs missions. Nous avons classé ces missions en trois catégories : les missions techniques, les missions politiques et les missions technicopolitiques. Les missions réalisées par les facilitateurs dépendent de l'accord qu'elles ont avec leur collectivité, et des besoins des acheteurs-économiques.

2.1. Les missions techniques

Nous qualifions ces missions de techniques, car, lors des entretiens, ces missions sont présentées par les facilitateurs sous l'angle de leur technicité. Ce sont les premières missions réalisées par les facilitateurs, et la raison principale pour laquelle ils se trouvent sur le territoire. Dans ces missions, nous trouvons : la calibration des clauses sociales et leur suivi, l'innovation dans les clauses sociales et la consultation préalable à la commission d'appel d'offre.

2.1.1. Calibration et suivi des clauses sociales

La calibration consiste à choisir la forme de la clause sociale utilisée pour répondre à la demande de l'acheteur-économiste, ou de sa direction. Elle peut se traduire par les clauses directement orientées vers les SIAE (le facilitateur conseille de choisir les marchés d'insertion ou les marchés réservés à l'insertion) ou les clauses orientées vers les entreprises commerciales. Lorsque les facilitateurs orientent directement le marché avec les SIAE, il propose aux facilitateurs l'utilisation des marchés réservés à l'insertion ou des marchés d'insertion. Dans la plupart des cas rencontrés sur le terrain, les facilitateurs sont en relation avec les SIAE du territoire, ou avec leurs représentants. Ce faisant, s'ils proposent un marché d'insertion ou un marché réservé à l'insertion, c'est qu'ils savent que des SIAE situées sur le territoire ont la capacité de répondre à l'appel d'offre. Dans le cas où les facilitateurs orientent leur réponse vers les clauses sociales d'insertion et les critères sociaux de sélection des offres, ils réalisent un calcul permettant de déterminer le nombre d'heures d'insertion pouvant être introduites raisonnablement dans le marché (c'est-à-dire sans augmenter le risque d'infructuosité du marché).

Le calcul de ces heures peut se faire de deux manières. Soit le facilitateur dispose du temps nécessaire pour contacter les prestataires potentiels et effectuer une étude de marché complète, et complexe, qui permet de déterminer exactement le nombre d'heures d'insertion adapté au marché. Soit le facilitateur s'appuie sur une équation qui lui permet de calculer le nombre d'heures d'insertion :

$$Heures\ d'insertion = \frac{Montant\ estimé\ du\ marché\ \times PMO\ \times Effort\ d'insertion}{Prix\ d'une\ heure\ de\ main\ d'oeuvre\ en\ insertion}$$

Dans cette équation, le montant estimé du marché est le montant estimé par les acheteurs-économistes au moment de la définition du besoin et de l'établissement des critères et clauses de l'achat.

La PMO signifie la part de main-d'œuvre dans une action, c'est-à-dire la part du cout de la main-d'œuvre dans le prix total d'une prestation. Plus la prestation demande de la main-d'œuvre, plus la PMO sera importante. Cette PMO est calculée à partir de données produites dans les années 2000 par le Ministère du Travail, et n'est plus disponible aujourd'hui. Certains facilitateurs externes ont également calculé la PMO en fonction de certaines activités, notamment dans les métiers du secteur de la construction[100]. De même, les fédérations professionnelles, notamment la fédération du bâtiment, a calculé la PMO de leurs activités. L'étude des deux calculs auxquels nous avons pu accéder met en évidence que les PMO calculées par les facilitateurs externes sont plus élevées que celles calculées par les fédérations professionnelles.

L'effort d'insertion est un multiplicateur, présenté sous la forme d'un pourcentage, qui traduit l'investissement financier de la collectivité dans l'insertion par l'activité économique. Cet effort correspond à l'augmentation acceptable des dépenses publiques liées à l'achat par les élus et les directions des collectivités. Il est également parfois présenté comme correspondant à la part, dans le cout total du marché, que la collectivité souhaite réserver aux enjeux sociaux. L'effort d'insertion « standard » est de 5 % sur le terrain enquêté, même si certaines collectivités mentionnent faire passer cet effort à 10 % dans certains marchés.

[100] Le calcul des PMO étant propres à ces facilitateurs et connus des autres facilitateurs sur le territoire et des prestataires, nous faisons le choix de ne pas les spécifier ici pour maintenir l'anonymisation de nos enquêtés.

Enfin, le prix d'une heure de travail en insertion est issu d'une négociation entre les facilitateurs des clauses sociales et les fédérations professionnelles. Ce prix, estimé par les fédérations, s'élevait à 33 € HT par heure au moment de l'enquête. Les facilitateurs, quant à eux, indiquaient que l'heure de travail en insertion s'élevait plutôt à 30 €, de manière générale. Le fait que ce prix soit plus élevé que le montant du SMIC horaire s'explique par le fait que les prestataires doivent, en plus de payer les personnes en insertion, les former, les encadrer et assurer une forme de suivi des clauses sociales.

Le suivi des clauses sociales est une activité qui consiste, dans le cas des clauses sociales d'insertion, à vérifier que les heures d'insertion ont effectivement été réalisées tout au long du marché. C'est un suivi comptable, réalisé par le prestataire, qui est ensuite envoyé aux facilitateurs pour validation. Dans le cas des marchés d'insertion et des marchés réservés à l'insertion, le suivi des clauses demande aux facilitateurs des clauses sociales de vérifier que les personnes se soient effectivement rendues sur leur lieu de travail, qu'elles aient réalisé la prestation attendue (avec la qualité de prestation attendue également (Semenowicz, 2018a)) et qu'elles aient eu accès aux formations promises par les SIAE. Ce suivi est une obligation légale. Normalement, il devrait être réalisé par les acheteurs-économistes ou les acheteurs-juristes à l'origine du marché, cependant, sur le territoire enquêté, cette tâche est déléguée aux facilitateurs.

2.1.2. L'innovation dans les clauses sociales

Ce qui est qualifié d'innovation dans les clauses sociales par les facilitateurs rencontrés peut se traduire de deux manières. La première est d'introduire des clauses sociales dans des marchés qui, d'habitude, n'en sont pas dotés. En effet, la plupart des clauses sociales sont introduites dans les marchés de travaux ou les marchés d'entretien, forts demandeurs en main-d'œuvre. Introduire des clauses sociales dans un marché de fournitures, par exemple, est considéré comme une forme d'innovation par les personnes enquêtées.

La deuxième manière de faire de l'innovation dans les clauses sociales est de proposer aux prestataires d'augmenter le nombre d'heures d'insertion présentes dans les clauses sociales d'insertion à l'aide d'un critère social de sélection des offres. De même, les facilitateurs qualifient d'innovation tout apport aux clauses sociales qui n'est pas lié au calcul du nombre d'heures d'insertion, ou à la forme de marché (lieux de formation, qualité des contrats, adaptation de l'environnement de travail aux besoins des bénéficiaires…).

2.1.3. La consultation préalable aux commissions d'appels d'offre

Il est arrivé sur le terrain enquêté que des facilitateurs internes ou externes soient consultés par les acheteurs-économistes, les services marchés ou leurs directions, préalablement à la commission d'appel d'offre pour donner leur expertise. C'est notamment le cas lorsque les prestataires proposent plus d'heures d'insertion que ce qui est indiqué dans le marché. Ainsi, plutôt que de noter le critère, comme le ferait la commission d'appel d'offre, les facilitateurs évaluent la capacité des prestataires à honorer les promesses faites lors de leur réponse à l'appel d'offre.

Les collectivités qui ont demandé une consultation préalable sont soit des collectivités de petites tailles, qui s'appuient alors largement sur les facilitateurs externes financés par d'autres collectivités du territoire pour les aider dans la mise en place de leurs clauses sociales ; soit des collectivités de grandes tailles qui expriment, déjà lors des entretiens, une importante confiance vis-à-vis des facilitateurs qu'ils financent ou embauchent. Cette confiance s'explique par la capacité des facilitateurs à introduire des clauses sociales dans les marchés publics sans en augmenter le cout et/ou sans risque d'augmenter le risque d'infructuosité. Toutefois, les seules missions techniques ne sont pas suffisantes pour assurer aux facilitateurs des clauses sociales de réussir ces clauses, et c'est en partie la raison pour laquelle ils réalisent des missions politiques.

2.2. Les missions politiques

Nous qualifions de missions politiques les missions réalisées par les facilitateurs qui n'engagent, à priori, pas de compétences techniques liées directement à l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics. Ces missions participent à la création d'un environnement politique et économique favorable à l'utilisation des clauses sociales sur le territoire. Nous avons identifié deux missions politiques : réaliser l'interface entre les prestataires potentiels (les partenaires économiques et certains partenaires associatifs) et la collectivité ; la définition de l'insertion sur le territoire.

2.2.1. Réaliser l'interface entre les collectivités locales et leurs partenaires

Réaliser l'interface entre les collectivités et leurs partenaires politiques ou associatifs permet aux facilitateurs de jouer à la fois sur la forme des clauses sociales qui seront introduites dans les marchés publics et sur la capacité des SIAE et des entreprises commerciales à répondre aux appels d'offre. Cette mission consiste, en premier lieu, à convaincre les collectivités locales de l'intérêt d'introduire des clauses sociales dans leur marché, et notamment d'introduire les clauses sociales que les facilitateurs de ces clauses trouvent les plus intéressantes. Dans un second temps, les facilitateurs s'appuient sur les informations obtenues des collectivités locales pour réduire les asymétries d'informations entre les collectivités et leurs prestataires potentiels. Pour les SIAE, obtenir au préalable l'information qu'un marché d'insertion ou qu'un marché réservé à l'insertion sera prochainement publié leur permet de se préparer à répondre à l'appel d'offre, ce qui pour ces structures peut être difficile (Bucolo et al., 2009). Pour les entreprises commerciales, les facilitateurs prennent contact avec elles afin de les rassurer et de leur indiquer qu'ils seront présents pour les accompagner dans le choix et le recrutement des personnes en insertion nécessaires à la réalisation des heures d'insertion incluses dans les marchés publics. Cette relation avec les entreprises commerciales est qualifiée de partenariale par les facilitateurs, et permet d'éviter les situations d'infructuosité, faute de réponse des prestataires, dans le cas où les ces entreprises craindraient de ne pas trouver la main-d'œuvre adaptée.

2.2.2. La définition de l'insertion sur le territoire

La définition de l'insertion sur le territoire est la mission politique la plus importante réalisée par les facilitateurs. Bien qu'elle ne soit pas présentée comme telle par les personnes enquêtées, nous considérons que les effets de cette mission sont considérables sur le territoire enquêté, et sur les bénéficiaires des clauses sociales.

Les publics des SIAE sont considérés *de facto* comme étant en insertion. Toutefois, les publics bénéficiaires des clauses sociales d'insertion sont plus divers que les publics des SIAE, car il existe de nombreux critères permettant de qualifier les personnes comme étant en situation d'insertion par l'activité économique (ou en insertion). Cette qualification est essentielle, car seules les heures réalisées par les personnes qualifiées en insertion sont comptabilisées comme des heures d'insertion, et donc permettent aux prestataires de faire valoir la réalisation des heures d'insertion obligatoires issues des clauses sociales d'insertion.

La définition locale de l'insertion s'appuie sur l'établissement de « profils » qui sont attribués aux personnes en fonction de caractéristiques sociales objectivées. Une typologie de ces critères est listée dans la littérature grise relative à l'usage des clauses sociales dans les marchés publics : demandeurs d'emploi de longue durée (plus de 12 mois d'inscription au chômage) ; bénéficiaires du RSA en recherche d'emploi ; personnes en situation de handicap ; bénéficiaires de différentes allocations (allocation spécifique de solidarité, allocation adulte handicapé, allocation d'invalidité) ; jeune de moins de 26 ans en recherche d'emploi, sans diplôme ou justifiants d'une période d'inactivité supérieure à 6 mois ; demandeur d'emploi de plus de 50 ans ; publics des SIAE, des régies de quartier ou de territoire, prise en charge dans des dispositifs d'insertion nationaux ou en parcours d'insertion[101] au sein des GEIQ ; personnes sous main de justice ; public des maisons de l'emploi ou des plans locaux pluriannuels pour l'insertion économique, à la demande des structures ; toute personne qualifiée comme « en insertion par l'activité économique » selon les facilitateurs à la demande de la collectivité locale (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et al., 2018).

Toutefois, tous les facilitateurs ne considèrent pas l'ensemble de ces critères comme pouvant qualifier une personne en insertion. En d'autres termes, les facilitateurs choisissent certains critères comme étant des critères pouvant qualifier des personnes en insertion, et écartent les autres. Par exemple, certains facilitateurs refusent de qualifier comme en insertion les profils dont la seule caractéristique sociale objectivée est d'habiter dans une zone urbaine sensible. D'autres ne vont valoriser qu'un critère, comme les jeunes de moins de 25 ans sans diplôme. Dès lors, en choisissant les critères qu'ils considèrent comme étant ceux pouvant qualifier un profil « en insertion », les facilitateurs définissent ce qui pourrait être, ou est, qualifié d'insertion sur le territoire enquêté. Ce faisant, les facilitateurs jouent le rôle d'intermédiaires du marché du travail en insertion, et effectuent un « tri » des chômeurs en fonction de caractéristiques sociales objectivées (Larquier, 2016 ; Larquier & Rieucau, 2014).

[101] Un parcours d'insertion consiste à proposer à une personne de bénéficier de plusieurs contrats d'insertion successifs (pendant et en dehors des clauses sociales). En bénéficiant de façon répétée de ces contrats, la personne augmente théoriquement ses chances d'accéder à un emploi durable et/ou à une ou plusieurs formations.

2.3. Les missions technicopolitiques

Les missions technicopolitiques sont des missions politiques présentées au cours des entretiens sous l'angle de leur technicité. L'aspect politique de ces missions réside dans le fait qu'elles ne sont pas mises en œuvre afin d'aider directement les collectivités locales dans la mise en œuvre des clauses sociales. En les réalisant, les facilitateurs gagnent du crédit auprès des collectivités, jusqu'à parfois se rendre temporairement indispensables sur le territoire.

Ces missions sont la production de données statistiques relatives aux clauses sociales et la coordination des clauses sociales sur le territoire.

2.3.1. La production de données statistiques relatives aux clauses sociales

L'ensemble des facilitateurs rencontrés produisent des données statistiques relatives aux clauses sociales. Cette mission demande aux facilitateurs de se coordonner avec les prestataires et les SIAE pour récolter les données nécessaires. Une fois les données récoltées, les facilitateurs présentent ces résultats aux collectivités locales, de façon ponctuelle ou continue.

Pour les collectivités, ces données permettent de réaliser leur évaluation des clauses sociales, rendue récemment obligatoire par la loi climat et résilience[102]. Ces données sont également mobilisées pour justifier la potentielle augmentation des dépenses publiques liées à l'introduction des clauses sociales dans les marchés publics, ou plus généralement dans le cas de communications politiques relatives à l'insertion.

Pour les facilitateurs, réaliser cette production statistique leur permet de légitimer leur action et leur financement (dans le cas des facilitateurs externes) sur le territoire en démontrant statistiquement et quantitativement les effets des différentes missions qu'ils mènent pour les collectivités locales. Par ailleurs, sur le territoire, certains facilitateurs externes sont les seuls à pouvoir produire ces statistiques, car ils disposent du monopole sur les données des prestataires relatives aux heures effectuées. Dans cette situation, ces facilitateurs deviennent partiellement indispensables pour les collectivités, qui ont besoin de ces données pour remplir leurs obligations et formuler leurs communications politiques. Cette dépendance est partielle, car les collectivités pourraient faire le choix de récupérer ces données, et de former des facilitateurs internes pour reprendre l'activité des facilitateurs externes concernés. Pour autant, elles font le

[102] (LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1), 2021 art. 35)

choix politique de ne pas le faire, car ces facilitateurs externes accompagnent également d'autres collectivités sur le territoire, et les structures du SPEL financées dans lesquelles ils se trouvent ne font pas qu'aider à l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics.

Les facilitateurs présentent cette production statistique à partir de son aspect technique (outils pour réaliser les statistiques, construction des bases de données, critères et variables voire parfois les modalités de calcul). Néanmoins, la production statistique est intrinsèquement liée aux acteurs qui les produisent (Desrosières, 2008 ; Jany-Catrice, 2012) et aux critères de calcul qu'ils choisissent de mobiliser. C'est pourquoi nous considérons que cette mission, outre son aspect technique, est principalement une mission politique.

2.3.2. La coordination des clauses sociales sur le territoire

Sur le territoire enquêté, ce que nous qualifions de coordination des clauses sociales consiste à créer et animer des réseaux informels entre les collectivités locales, les SIAE et les facilitateurs du territoire.

Lorsque les facilitateurs sont des facilitateurs internes, le réseau est à l'initiative de la collectivité, et son animation est souvent partagée entre ces facilitateurs avec des chargés de mission insertion ou politiques sociales qui ne sont pas considérés comme des facilitateurs. Lorsque les facilitateurs sont des facilitateurs externes ou hybrides, la création du réseau vient soit des facilitateurs eux-mêmes ou de la structure qui les emploie.

Ces réseaux consistent à organiser régulièrement des réunions qui rassemblent les collectivités, les SIAE et les facilitateurs. Au cours de ces réunions, les facilitateurs des clauses sociales présentent les différents acteurs entre eux afin qu'ils prennent connaissance de leurs besoins. Ils en profitent également pour discuter des critères permettant de qualifier les personnes en insertion ou pour élaborer les critères d'évaluation des clauses sociales qui seront mobilisées lors de la mission de production statistique.

Ces réseaux sont également l'occasion pour les facilitateurs d'un même territoire de se coordonner entre eux :

- Facilitateur 2 : « *On fait des réunions, des animations… des réunions d'animation régionale assez régulièrement pour soulever des points où en fait on est tous un peu concernés. Que ce soient des projets, enfin des marchés régionaux, ou avoir tout simplement le même discours par rapport à une institution, par rapport à un bailleur…* »
- Facilitateur 3 : « *On ne veut pas que l'entreprise qui intervient sur Lille et qui intervient sur Boulogne-sur-Mer, on n'ait pas le même discours. Que ce qu'on dit à Lille soit aussi applicable à Boulogne et inversement, ce qui est dit à Boulogne soit applicable aussi à Lille. Ça évite aussi que les entreprises soient perdues…* »

Source : entretien avec les facilitateurs 2 et 3

Au sein de ce réseau, les facilitateurs partagent leurs différentes pratiques et leurs différents publics cibles permettant ainsi de les harmoniser. En harmonisant les pratiques et les publics bénéficiaires des clauses sociales, ces facilitateurs favorisent l'émergence sur le territoire d'une façon unique de réaliser les clauses sociales. En standardisant la façon de « faire des clauses sociales », ils réduisent les incertitudes liées à l'introduction de ces clauses (pour les collectivités) et celles liées au recrutement des bénéficiaires des clauses (pour les prestataires). Ils participent également à l'augmentation du nombre de marchés d'insertion et de marchés réservés à l'insertion sur le territoire, encore sous-exploité par les collectivités locales selon les têtes de réseau de l'IAE rencontrées, en facilitant leur usage.

Par ailleurs, ces réseaux permettent également de faire émerger des têtes de réseaux de facilitateurs sur le territoire. Ces têtes de réseaux permettent aux collectivités locales d'avoir un nombre limité d'interlocuteurs et facilitent ainsi leurs échanges. Nous avons pu les rencontrer dans quasiment toutes les réunions relatives aux achats publics responsables et aux clauses sociales auxquelles nous avons pu nous rendre.

Néanmoins, la création de ces réseaux, doublée du travail de définition de l'insertion sur le territoire, tend à limiter l'accès à certaines personnes dont le profil ne correspond pas aux critères objectivés d'insertion valorisés par les facilitateurs rencontrés. De même, nous identifions sur le territoire plusieurs points de friction entre différents facilitateurs autour de la manière d'écrire les clauses sociales et de choisir leurs publics. Un facilitateur est allé, dans l'un de nos entretiens, jusqu'à qualifier l'un de ses homologues de « bandits » pour manifester son désaccord avec la manière dont il écrivait ses clauses sociales.

3. Conventions de qualité des clauses sociales et relations entre les facilitateurs et les acheteurs-économistes

En identifiant deux catégories de clauses sociales, ainsi qu'en identifiant des tensions entre les facilitateurs des clauses sociales sur le territoire, nous comprenons que deux perceptions des clauses sociales s'affrontent. La première consiste à valoriser les SIAE et leurs publics. La seconde consiste à valoriser la simplicité de la mise en place de la clause et l'absence, ou la quasi-absence, de risques financiers, juridiques ou d'infructuosité liées à l'introduction des clauses sociales. Ces visions sont, par ailleurs, partagées par les acheteurs-économistes, et viennent influencer leurs propres perceptions de l'achat public responsable. Ce faisant, nous émettons ici l'hypothèse qu'il existe, sur le terrain enquêté, deux conventions de qualité des clauses sociales : la convention de qualité des clauses sociales directement orientée vers les SIAE, qui s'appuie sur l'usage des marchés d'insertion et des marchés réservés à l'insertion ; la convention de qualité des clauses sociales orientées vers les entreprises commerciales, qui se traduit sur les clauses sociales d'insertion et les critères sociaux de sélection des offres.

3.1. La relation entre les facilitateurs des clauses sociales et les acheteurs-économistes

Les différentes missions (techniques, politiques et technicopolitiques) réalisées par les facilitateurs des clauses sociales sont influencées par les relations qu'ils entretiennent avec les acheteurs-économistes. Plus les acheteurs-économistes font confiance aux facilitateurs, plus ceux-ci disposent de la possibilité d'inclure, dans les marchés de la collectivité, les clauses sociales qu'ils valorisent.

Nous appréhendons alors la relation entre les acheteurs-économistes et les facilitateurs des clauses sociales comme une relation de délégation de responsabilité. Les facilitateurs accompagnent les acheteurs-économistes sur le territoire, en échange d'une partie de leurs prérogatives relatives à l'introduction des critères considérés comme responsables dans les marchés publics.

Pour augmenter la confiance attribuée par les acheteurs-économistes, les facilitateurs doivent s'assurer de deux éléments essentiels. Le premier est la « réussite des clauses sociales », c'est-à-dire que les facilitateurs doivent s'assurer que les marchés dotés de clauses sociales ne seront ni sujet à une contestation juridique, ni à une situation d'infructuosité. Le deuxième est que les facilitateurs doivent prendre en charge des missions techniques afin de décharger l'acheteur-économiste de celles-ci.

Le premier élément est assuré par la réalisation des missions politiques et de la mission de coordination de l'insertion sur le territoire.

Le deuxième élément est assuré par l'établissement d'un contrat tacite entre les facilitateurs des clauses sociales et les acheteurs-économistes. En effet, quand un facilitateur est contacté, et qu'il arrive effectivement à introduire des clauses sociales dans un marché public (calibrer la clause), il est de coutume que celui-ci réalise, à minima et en sus de l'étape de calibration, le suivi des clauses. Par ailleurs, l'innovation dans les clauses sociales, contrairement à la consultation préalable à la notation des offres, est à l'initiative des facilitateurs sur le terrain enquêté. Ce sont eux qui, dans leurs échanges avec les acheteurs-économistes, proposent d'introduire des clauses dans de nouveaux marchés, ou d'ajouter des critères supplémentaires aux clauses déjà existantes.

3.2. Les conventions de qualité des clauses sociales

Toutefois, la relation entre les facilitateurs et les acheteurs-économistes ne se limite pas à ces seuls éléments. En effet, nous identifions sur le terrain des similitudes entre la perception des achats publics responsables et la perception des clauses sociales portées par les facilitateurs. Ce faisant, nous émettons ici l'hypothèse qu'il existe des conventions de qualité des clauses sociales, et que celles-ci sont liées aux conventions de qualité de l'achat public responsable. Les conventions de qualité des clauses sociales se traduisent par une volonté, de la part des acheteurs, d'introduire certaines formes de clauses sociales dans les achats publics. Ainsi, nous identifions alors sur le terrain deux conventions de qualité des clauses sociales : les clauses sociales directement orientées vers les SIAE, et les clauses sociales orientées vers les entreprises commerciales.

La convention de qualité des clauses sociales directement orientées se traduit par un effort important des facilitateurs dans la valorisation des clauses sociales directement vers les SIAE auprès des acheteurs-économistes, ou de leurs directions. Pour les facilitateurs, ainsi que pour les acheteurs-économistes qui partagent cette convention, introduire des clauses sociales directement orientées dans les SIAE dans les marchés publics permet à des personnes considérées comme très éloignées de l'emploi de s'en rapprocher. Également, ces clauses permettent d'inscrire les achats publics responsables de la collectivité dans une forme de continuité avec les politiques sociales et les politiques d'insertion de la collectivité. Ainsi, cette convention favorise une perception des achats publics responsables comme un outil au service des politiques publiques de la collectivité, plutôt que comme une contrainte administrative ou une consommation à optimiser.

Les acteurs qui valorisent la convention de qualité des clauses sociales orientées vers les entreprises commerciales justifient leurs actions par le fait que ces clauses n'entrainent que peu, ou pas, d'augmentation du prix du marché. Par ailleurs, ces clauses, plus aisées à introduire, sont moins risquées en termes d'infructuosité, et moins difficiles à suivre pour les facilitateurs. Cependant, en favorisant les entreprises commerciales, les acteurs qui portent ces clauses favorisent des publics moins éloignés de l'emploi et rendent difficilement accessibles les marchés publics aux SIAE.

En recoupant les caractéristiques de ces conventions de qualité et le pouvoir de régulation des facilitateurs des clauses sociales présenté dans le chapitre 3 de ce travail de thèse, ainsi que le pouvoir délégué par les acheteurs-économistes aux facilitateurs, nous comprenons que ces acteurs disposent d'un pouvoir important sur les achats publics responsables, ainsi que sur les bénéficiaires des clauses sociales. Ce pouvoir influence grandement les types de publics pouvant bénéficier des clauses sociales, ainsi que leur capacité de retour à l'emploi, en fonction de la qualité des formations, des marchés publics et des prestataires titulaires des marchés clausés. Cette influence est, en partie, démontrée dans les travaux de N. Havet, A. Penot et M. Plantier (Havet et al., 2016) ainsi que dans les travaux conventionnalistes de P. Semenowicz (Semenowicz, 2015, 2018a, 2018b).

3.3. Les effets des conventions des clauses sociales sur les publics bénéficiaires

Le choix de la forme de la clause sociale a un effet sur les publics bénéficiaires des clauses sociales. Nous avons, par exemple, mentionné que les clauses directement orientées vers les SIAE favorisent à la fois l'accès de ces structures aux marchés publics, mais également que les publics bénéficiaires des clauses seraient des publics plus éloignés d'une situation d'emploi stable. De même, le choix du facilitateur dans la définition de l'insertion sur le territoire fait varier le type de public pouvant bénéficier des clauses sociales.

Ce faisant, les facilitateurs des clauses sociales, à l'aide des formes de clauses sociales qu'ils mobilisent dans leur achat, régulent les publics bénéficiaires des clauses. De même, en fonction des critères inscrits dans les critères sociaux de sélection des offres, ils peuvent influencer la qualité de la formation et de l'activité professionnelle offerte aux bénéficiaires des clauses en échange de leur temps de travail. Nous identifions 3 effets des facilitateurs et des clauses sociales sur les publics potentiellement bénéficiaires des clauses sociales : la mise en concurrence des publics en fonction de leur employabilité, l'exclusion des publics féminins des bénéficiaires des clauses sociales et la réduction des perméabilités entre les clauses.

3.3.1. La mise en concurrence des bénéficiaires

La mise en concurrence des bénéficiaires potentiels en fonction de leur employabilité est liée aux formes de clauses sociales employées par les facilitateurs. Nous qualifions d'employabilité la capacité des personnes à correspondre aux attentes des entreprises commerciales (Semenowicz, 2018b). Les clauses sociales d'insertion sont employées parfois de manière mécanique (utilisation d'une équation) ou juste avant la publication du marché. Ce sont des clauses « faciles » à introduire dans les achats publics responsables, cependant, elles ne laissent pas aux facilitateurs ou à l'acheteur-économiste le temps nécessaire pour définir les publics bénéficiaires des clauses. La réactivité nécessaire à l'identification des publics, et à leur recrutement, favorise donc des publics immédiatement employables, excluant alors les publics des SIAE ou tous les publics considérés comme davantage éloignés de l'emploi.

L'utilisation des clauses sociales directement orientées vers les SIAE favorise, quant à elles, des publics plus éloignés de l'emploi, voire très éloignés de l'emploi. L'usage des marchés d'insertion, qui consistent à réaliser une prestation support, facilite l'accès aux AI et aux ETTI, qui emploient des personnes qualifiées de fragiles et extrêmement éloignées du marché du travail par les têtes de réseaux des SIAE. L'usage des marchés réservés, plus simples pour les facilitateurs et les acheteurs, favorise l'accès aux EI et aux ACI, qui emploient des publics déjà en mesure de réaliser des prestations d'une qualité équivalente à des entreprises commerciales, à condition que leur environnement de travail soit adapté.

Ce faisant, en fonction de la forme de la clause sociale, les acheteurs-économistes et les facilitateurs favorisent l'accès aux marchés publics à différents types de bénéficiaires.

Par ailleurs, nous notons également que dans certaines situations, les facilitateurs et les acheteurs-économistes peuvent adoucir les conditions de travail des bénéficiaires des clauses sociales. D'abord, en introduisant des conditions d'exécution dans les clauses sociales qui ne sont pas uniquement liées à un nombre d'heures d'insertion. Par exemple, des facilitateurs ont fait en sorte que les formations dispensées aux bénéficiaires des clauses sociales le soient sur le lieu de travail, afin d'éviter une augmentation des couts temporels et financiers liés aux déplacements de ces personnes (Breviglieri & Stavo-Debauge, 2006). De même, nous avons pu identifier des situations où les acheteurs-économistes et les facilitateurs ont négocié, avec les prestataires, une embauche en CDI des personnes recrutées dans le cadre des clauses sociales à l'issue du marché (selon certaines conditions, qui n'ont pas été mentionnées au cours de notre discussion réalisée dans le cadre d'une réunion relative à l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics).

3.3.2. L'exclusion des publics féminins des clauses sociales

Les travaux de N. Havet, A. Penot et M. Plantier mettent en évidence une surreprésentation des profils masculins dans les publics bénéficiaires des clauses sociales (jusqu'à 95 %) (Havet et al., 2016). Sur le terrain, ces résultats statistiques produits à partir de données issues du territoire Lyonnais sont corroborés par une tête de réseau de l'insertion par l'activité économique qui indique une disqualification systématique des publics féminins. Cette disqualification est justifiée par les prestataires à l'aide d'aprioris discriminants vis-à-vis de la capacité des femmes à exercer des activités physiquement pénibles.

En effet, les clauses sociales, et notamment les clauses sociales d'insertion, étant majoritairement introduites dans les marchés de travaux, il est considéré comme nécessaire d'avoir une force physique suffisante pour réaliser l'activité demandée. Pourtant, nous notons deux incohérences dans ces propos. La première est liée au fait que les publics bénéficiaires des clauses introduites dans les marchés d'entretiens de locaux, physiquement pénibles également, sont majoritairement des femmes. La deuxième est que ces propos ne sont pas assurés par une démonstration de l'incapacité des femmes à réaliser ces actions. Il n'a, en effet, jamais été remonté au cours des entretiens d'éléments démontrant une plus grande défection ou des problèmes de qualité relative à la prestation des femmes bénéficiaires des clauses sociales dans les marchés de travaux. Par ailleurs, les heures d'insertion, même dans les marchés de travaux, pourraient être réalisées au sein de tâches administratives, et donc ne nécessitant pas une force physique particulière. Un facilitateur mentionne, par exemple, avoir négocié le recrutement en insertion d'une personne en tant que secrétaire de direction, le temps d'un marché de travaux, les heures d'insertion réalisées dans les tâches administratives n'étant pas moins comptabilisés que les heures d'insertion réalisées dans les tâches physiques.

Les acheteurs-économistes rencontrés ne font pas mention d'une attention particulière vis-à-vis du recrutement des publics féminins, même si certaines collectivités en France commencent à modifier les horaires des personnels d'entretiens. Toutefois, les facilitateurs rencontrés sont au courant de ce phénomène, et certains essaient d'établir des négociations avec les chefs de travaux et/ou les prestataires pour y remédier. Dans le même temps, l'ensemble des facilitateurs rencontrés cherchent à étendre les clauses sociales à d'autres marchés que les marchés de travaux, facilitant ainsi le recrutement de personnel féminin dans les bénéficiaires des clauses sociales.

3.3.3. La réduction des perméabilités des clauses sociales

Nous qualifions de perméabilité des clauses sociales la capacité d'une personne à bénéficier de plusieurs clauses sociales successives, facilitant ainsi la création d'un parcours d'insertion stable et qualifiant.

Sur le terrain enquêté, les facilitateurs des clauses sociales rencontrés ne portent pas toutes et tous la même convention de qualité des clauses sociales. Ces conventions influencent les critères sociaux objectivés permettant de qualifier comme « en insertion » les personnes. Ainsi, lorsque deux facilitateurs ne partagent pas la même convention de qualité des clauses sociales et ne valorisent pas les mêmes critères sociaux objectivés, deux cas de figure peuvent se présenter.

Le premier est de trouver un compromis entre les conventions de qualité et les critères permettant de qualifier les personnes comme étant en insertion. Dans ce cas, les facilitateurs des clauses sociales concernés permettent aux personnes de passer d'une clause à l'autre sans encombre, à la condition que le compromis se maintienne dans le temps.

Le deuxième est une situation de non-reconnaissance des critères sociaux objectivés, valorisés par les deux facilitateurs entre eux.

- Facilitateur 2 *: […] Bah à part la [collectivité 1*[103]*], parce que pour nous elle ne fait pas de clause la [collectivité 1].*
- Auteur *: Mais pourquoi est-ce que la [collectivité 1] elle ne fait pas de clauses du coup ? Enfin, pour vous ?*
- Facilitateur 3 *: Parce que pour nous c'est pas les mêmes critères […].*
- Facilitateur 3 *: Le critère c'est… ce sont les critères sociaux […].*

Source : entretien avec les facilitateurs 2 et 3

Pourtant, le facilitateur de la collectivité 1, rencontrée au cours de l'enquête, réalise l'étape de calibration des clauses sociales. Elle s'assure également que les heures introduites dans les marchés soient bien respectées, c'est d'ailleurs le seul facilitateur qui nous a indiqué avoir sanctionné un prestataire pour non-réalisation des heures d'insertion dans un marché. Cependant, le facilitateur de la collectivité 1, qui est facilitateur interne, valorise dans les critères sociaux objectivés ceux correspondants aux publics-cibles de la collectivité 1, c'est-à-dire aux usagers priorisés par la collectivité dans ses politiques publiques. Les facilitateurs 2 et 3 ne considèrent pas ces critères comme permettant de qualifier une personne en insertion. Ce faisant, ils tendent à écarter des publics potentiels de leurs clauses les personnes correspondant à ces critères, qui pourtant sont mentionnés dans le Code du travail. De même, le facilitateur

[103] La collectivité étant reconnaissable par les personnes enquêtées, une double anonymisation a été réalisée ici. La collectivité 1 mentionnée au cours de l'entretien ne correspond donc pas à la grande collectivité 1 présente dans le tableau situé en annexe.

interne de la collectivité 1 a déjà cherché à refuser certains profils de personnes proposés par les facilitateurs 2 et 3 pour les mêmes raisons, sans succès.

Cette situation de non-reconnaissance réduit alors les perméabilités entre les clauses sociales et rend difficile l'inscription dans un parcours d'insertion pour des publics qui, pourtant, ne sont parfois pas à l'origine de leur situation sociale, ou n'ont pas eu l'occasion de discuter avec les facilitateurs pour justifier leur qualification comme public en insertion.

4. Niveau de soutenabilité sociale de l'achat public responsable

Au cours de notre enquête, nous avons rencontré des difficultés à obtenir des informations relatives à des achats publics responsables spécifiques. Nous disposons, en effet, que d'un exemple de marché doté de clauses sociales, dont nous connaissons à la fois l'objet et la nature des clauses introduites dans celui-ci. Cependant, il est difficile de l'utiliser ici, car ses critères sont particulièrement spécifiques à ce marché, rendant celui-ci, ainsi que son acheteur-économiste et ses facilitateurs, extrêmement reconnaissables.

Néanmoins, nous disposons de nombreuses informations relatives aux clauses sociales en elles-mêmes, et comment celles-ci ont affecté les bénéficiaires des clauses. Nous disposons également d'informations concernant la manière dont les facilitateurs mettent en place ces clauses, en fonction des conventions de qualité des clauses sociales qu'ils portent, et comment ces conventions de qualité influencent la capacité des bénéficiaires des clauses à accéder à des parcours d'insertion stables[104].

[104] Un parcours d'insertion consiste à proposer à une personne de bénéficier de plusieurs contrats d'insertion au cours du temps. Ces parcours sont pensés sur deux ans, avec une réintégration progressive dans le monde du travail (adéquation avec des horaires de travail, production standardisée, nombre d'heures travaillées sur une journée…). En bénéficiant de façon répétée de ces contrats d'insertion, les bénéficiaires augmentent considérablement leurs chances d'accéder à une situation d'emploi stable.

En recoupant ces différentes informations avec les éléments présentés dans ce chapitre et notre outil d'analyse critique développé dans le chapitre 3, nous sommes en mesure de déterminer le niveau de soutenabilité sociale d'un achat public responsable en fonction des critères inclus dans celui-ci. Pour rappel, pour qualifier un achat public de fortement soutenable, il doit répondre à trois critères[105] :

1) Le critère économique doit être mis au service des critères sociaux et écologiques
2) L'acteur public doit s'investir fortement dans la réalisation des achats publics responsables en mettant à disposition de ses acheteurs de moyens financiers et temporels.
3) L'achat public doit être envisagé comme un outil de régulation économique, social et écologique par l'acteur public.

En adaptant plus spécifiquement ces critères à l'analyse de la soutenabilité sociale de l'achat public, nous obtenons :

1) Le critère économique doit être mis au service du critère social.
2) L'acheteur-économiste, ainsi que le facilitateur des clauses sociales, doivent fortement s'investir dans la réalisation des clauses sociales. Les moyens temporels et financiers doivent être attribués aux acheteurs-économistes par leur collectivité, et les acheteurs-économistes doivent également en attribuer aux facilitateurs des clauses sociales.
3) L'achat public doté de clauses sociales doit être considéré comme un moyen de réguler le marché du travail et/ou les effets de la marchandisation du travail sur les bénéficiaires des clauses sociales afin de les protéger.

Pour la suite de l'analyse, nous qualifions d'achat public socialement responsable les achats publics responsables dotés de clauses sociales. Cette qualification assure une fluidité dans la lecture, mais traduit également le lien entre les achats publics socialement responsables et la soutenabilité sociale de l'achat public.

[105] Le raisonnement à l'origine de ces trois critères est entièrement précisé et développé dans le chapitre 3 de ce travail de thèse.

4.1. Responsabilité de l'achat public socialement responsable

La forme de la responsabilité de l'achat public responsable est liée à deux critères : 1) la désignation précise des personnes responsables de l'achat public dans l'accord à l'origine de cette action ; 2) l'accord doit également préciser les modalités d'évaluation des dommages causés aux personnes humaines et à l'environnement dans lequel se déroule l'action[106]. Dans le cas où l'un ou l'autre des critères ne serait pas respecté, il est impossible de déterminer la responsabilité sociale de l'acteur public, impliquant alors l'insoutenabilité de l'action publique.

Dans le cas des achats publics socialement responsables, l'accord à l'origine de l'action est un contrat juridique qui lie la collectivité locale, en tant que personne morale, et les prestataires. Ainsi, les collectivités locales, en tant que personnes morales, sont juridiquement responsables. De plus, les élus des collectivités locales qui valident ces achats ou poussent à leur réalisation peuvent également, le cas échéant, être reconnus comme juridiquement responsables[107]. Les acheteurs-économistes, en tant que fonctionnaires, sont connus et engagent également leur responsabilité personnelle dans l'achat. Enfin, les facilitateurs des clauses sociales sont également des acteurs connus et engagent leur responsabilité, et celle de leur structure, lors de l'introduction des clauses sociales, mais également lors du suivi de celles-ci. La désignation des personnes responsables est donc juridiquement et moralement assurée. Ainsi, déterminer précisément les acteurs responsables de cette action est simple, et il n'y a pas de dilution de responsabilité.

Néanmoins, la modalité d'évaluation des dommages causés aux personnes humaines n'est pas présente dans les marchés publics, tout du moins mathématiquement. Il n'a pas été fait mention d'équations permettant de calculer les dommages de ces actions qui pourtant sont physiquement pénibles et éprouvantes pour les personnes (Devetter & Valentin, 2019). Toutefois, l'évaluation des dommages, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 3, n'est pas nécessairement présente dans le marché. De même, l'utilisation d'une approche quantitative de l'évaluation des dommages est particulièrement difficile à mettre en œuvre, car les actions entrainent des répercussions sur le long terme, et qu'il est impossible de les calculer précisément sans compromis majeurs sur la perception des personnes humaines ou de la Nature. Ce faisant, nous ne considérons pas que les achats publics socialement responsables

[106] Voir : chapitre 3, la notion de responsabilité de l'acteur public.
[107] Nous notons sur le terrain enquêté de nombreuses situations où les élus ont personnellement été engagés dans les contestations juridiques de l'attribution des marchés, certaines ayant été jusqu'à la mise en examen et la garde à vue de ces acteurs.

soient nécessairement insoutenables, mais il convient alors de déterminer où se trouvent les modalités d'évaluation des dommages.

Les entretiens nous indiquent que ces modalités se trouvent dans la façon dont les acheteurs-économistes et/ou les facilitateurs choisissent les clauses sociales et le public bénéficiaire de ces clauses. Les facilitateurs des clauses sociales, en accord avec les acheteurs-économistes, disposent de la capacité de réduire la pénibilité liée au travail des personnes en insertion (formation sur le lieu de travail, mutualisation des heures d'insertion sur un seul lieu de travail…). Ils disposent également de la possibilité d'inclure des publics plus ou moins éloignés de l'emploi en jouant sur la forme de la clause sociale, ou d'inclure plus de femmes dans les bénéficiaires des clauses sociales en étendant ces clauses à d'autres marchés publics que les marchés de travaux.

De même, ils peuvent réduire les effets de la concurrence sur les prestataires et les publics bénéficiaires des clauses sociales. P. Semenowicz indiquait, en 2015, que les facilitateurs disposaient de la capacité de laisser faire, d'organiser ou d'administrer le marché (Semenowicz, 2015).

Dans notre analyse, laisser faire le marché se traduit par une application stricte du code de la commande publique, ainsi que par un recours accru aux clauses sociales d'insertion, qui n'augmentent pas, ou peu, les dépenses publiques et n'entraine pas d'augmentation flagrante du risque de contestation juridique du marché ou d'infructuosité. Par ailleurs, ils favorisent le recrutement des profils les plus employables, et excluent alors les publics des SIAE ou les publics les plus éloignés de l'emploi. Ils font le choix de ne pas limiter ou réduire les conséquences de la marchandisation du travail sur les personnes en insertion et participent à leur mise en concurrence.

Organiser le marché se traduit par un investissement faible des facilitateurs des clauses sociales dans la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics. Dans cette situation, ces facilitateurs réalisent des compromis avec les acheteurs-économistes et leurs directions afin de trouver un accord sur les profils des bénéficiaires des clauses sociales et les formes de ces clauses. Cela se traduit alors par une sélection de profils dont les critères correspondent en priorité à ceux des publics-cibles des collectivités locales, et ensuite aux critères valorisés par les facilitateurs. L'extension de ces critères assure ainsi une plus grande accessibilité aux clauses sociales. Cependant, organiser le marché ne consiste pas à le réguler directement, et les facilitateurs maintiennent une situation où les prestataires et les publics

restent en concurrence entre eux. En effet, les clauses sociales d'insertion sont toujours la forme de clause sociale majoritaire dans les achats publics socialement responsables et ne modifient ni l'objet du marché ni l'obligation de mise en concurrence des prestataires, en plus de favoriser les publics considérés comme les plus employables.

Enfin, administrer le marché consiste, dans notre analyse, à choisir les prestataires qui obtiendront le marché au moment de la réalisation de l'interface avec les collectivités locales du territoire, les SIAE et les prestataires. Dans cette situation, les facilitateurs cherchent à attribuer les marchés publics en amont de leur publication à des acteurs identifiés en fonction de leur nature (SIAE, associations ou entreprises commerciales) et des publics qu'ils accompagnent (plus ou moins éloignés de l'emploi). Pour ce faire, ils peuvent prévenir les acteurs identifiés en amont de la publication du marché. Ils peuvent également les inclure dans les réunions organisées avec les acheteurs-économistes préalables à la création ou au renouvèlement d'un marché. Sur le terrain, l'administration de marché a été observée une fois, en faveur des SIAE d'un territoire. Par l'administration de marché, les facilitateurs limitent la mise en concurrence des acteurs en échange de l'absence de risque d'infructuosité. Ils limitent également la mise en concurrence des personnes en insertion en sélectionnant des profils à l'avance, qui sont, par ailleurs, souvent les moins employables.

Ce faisant, les acheteurs-économistes ou les facilitateurs peuvent faire le choix, si ce n'est de modéliser une évaluation complète des dommages causés aux personnes, de limiter les effets de la marchandisation du Travail sur les bénéficiaires des clauses sociales, lorsqu'ils font le choix de le prendre en compte.

4.2. Niveau de soutenabilité sociale de l'achat public responsable

Nous avons pu constater que l'achat public socialement responsable comprend à la fois des personnes désignées comme responsables et des modalités d'évaluation des dommages causés aux personnes humaines, lorsque les acheteurs-économistes et/ou les facilitateurs des clauses sociales le décident.

Nous considérons donc que dans la situation où les facilitateurs, dotés du pouvoir de régulation économique et sociale délégué en partie par les acheteurs-économistes, font le choix de laisser faire le marché, les achats publics socialement responsables ne peuvent être qu'au mieux faiblement soutenables. En effet, dans ce cas de figure, le critère social est assujetti au critère économique, indiquant une hiérarchie des sphères à l'avantage de la sphère économique.

De plus, l'investissement de l'acheteur-économiste est limité, si ce n'est mécanique. De même, les conditions nécessaires à une régulation sociale et écologique de l'activité économique ne sont pas réunies (attribution de moyens temporels et financiers). L'introduction de clauses sociales dans les marchés est ici considérée comme une obligation juridique ou morale, et n'est pas perçue comme une opportunité de réduire les effets de la marchandisation du travail sur les personnes bénéficiaires. Nous serions enclins à considérer que lorsque les acheteurs-économistes ou les facilitateurs laissent faire le marché, ces achats publics socialement responsables sont insoutenables. Néanmoins, nous ne pouvons pas oblitérer le fait que d'autres acteurs interagissent avec les clauses sociales (prestataires, direction achat, acheteurs-juristes lors de la rédaction du marché…), ce faisant nous ne pouvons mettre de côté la possibilité que l'un des acteurs susmentionnés modifie, à la marge, la clause sociale afin de la rendre davantage soutenable.

Dans la situation où les facilitateurs des clauses sociales organisent le marché, la soutenabilité de l'achat public socialement responsable est faible. Cette situation traduit un investissement certain des facilitateurs des clauses sociales, notamment dans les discussions relatives aux profils considérés comme « en insertion ». De même, dans cette situation, du temps est laissé aux facilitateurs, notamment par le biais de la transmission d'une prévision annuelle des achats. Toutefois, la régulation opérée par les facilitateurs n'est pas directe, et les acheteurs-économistes ou les acheteurs-juristes peuvent encore faire le choix d'alléger les clauses sociales ou d'en changer la forme avant la publication de marché. Le travail effectué par les facilitateurs, dans la définition et l'identification des publics bénéficiaires, n'apparaitra donc pas nécessairement dans le marché. Cependant, en coordonnant l'insertion sur le territoire et en discutant avec les prestataires, ils peuvent toujours faire valoir les critères de publics valorisés. Par ailleurs, nous notons que pour les facilitateurs, l'investissement nécessaire à l'organisation de marché traduit, sur le terrain enquêté, une volonté de limiter les effets délétères de clauses sociales passées mécaniquement sur les personnes humaines. L'organisation du marché traduit donc davantage une situation où les conventions de qualité de l'achat public responsable et les conventions de qualité des clauses sociales portée par les facilitateurs et les acheteurs-économistes sont différentes. Les clauses sociales inscrites dans les marchés organisés relèvent donc davantage de la réalisation d'une succession de compromis entre les facilitateurs des clauses sociales et les acheteurs-économistes que d'une insuffisance d'investissement de la part de l'un ou l'autre des acteurs dans la réalisation des clauses sociales.

Enfin, dans le cas où les acheteurs-économistes administrent le marché, l'achat public socialement responsable peut être faiblement ou fortement soutenable, en fonction de comment le marché est administré. D'abord, car l'administration d'un marché traduit un investissement temporel et financier important de la part des facilitateurs des clauses sociales, ainsi qu'une confiance importante apportée par les collectivités locales, les directions et les acheteurs-économistes aux facilitateurs des clauses sociales. Ensuite, car malgré cet investissement, les acheteurs-juristes et les commissions d'appel d'offres peuvent faire le choix de valoriser le critère économique plutôt que le critère social.

Toutefois, nous identifions sur le terrain une série de critères réguliers dans les cas d'administration de marché rencontrés au cours de notre enquête.

- Dans chaque situation où le marché a été administré, cette administration a été mise en place pour deux raisons. La première est de faire rentrer les achats publics socialement responsables de la collectivité dans une logique de politique publique plus large (politiques d'insertion par l'activité économique, politique de formation…). La deuxième était de favoriser des publics-cibles des collectivités très éloignés de l'emploi, parfois correspondant aux publics des SIAE. L'objectif de l'administration n'est donc pas d'augmenter le nombre de critères permettant de qualifier en insertion le plus de personnes, mais de cibler précisément les personnes sur le territoire jugées comme ayant le plus besoin d'un travail en insertion et de l'accompagnement associé à ce travail.
- L'administration des marchés publics a été faite de concert entre les facilitateurs des clauses sociales, les entreprises commerciales ou le SIAE, les acheteurs-économistes, les directions achats et/ou les directions des services liés aux actions sociales des collectivités locales et des acheteurs-juristes. Il est d'ailleurs arrivé que les acheteurs-juristes aient, volontairement ou à la demande de leur direction, délégué leur pouvoir adjudicateur à des facilitateurs afin que ceux-ci puissent écrire les clauses sociales exactement adaptées aux publics cibles et aux structures pressenties pour obtenir le marché. Nous pourrons alors qualifier ces achats publics socialement responsables de « marchés à moustache », tant il est évident à la lecture des offres que ces achats sont orientés vers un prestataire particulier. Toute la difficulté dans cette étape réside dans la capacité des facilitateurs ou des acheteurs-juristes à rédiger des marchés suffisamment ciblés pour décourager les concurrents non souhaités de candidater à l'appel d'offre sans que celui-ci ne puisse entrainer un contentieux juridique.

- Les prestataires potentiels s'engagent à répondre à l'appel d'offre, afin d'éviter toute infructuosité du marché, rassurant ainsi les acheteurs-économistes et leurs directions et assurant la continuité du service public.

Dans le cas où les achats publics socialement responsables sont administrés, nous pouvons donc assurer, à la condition où cette administration n'a pas pour but d'avoir le prix du marché le plus bas possible en mettant la pression sur certains prestataires, qu'ils sont effectivement fortement socialement soutenables. En ciblant précisément des publics, ils réduisent le champ des publics bénéficiaires, mais choisissent ceux dont la situation sociale est la plus éloignée des critères des recruteurs. De même, l'administration du marché permet d'assurer une forme de localité du marché, en adaptant celui-ci spécifiquement aux besoins des collectivités locales et des partenaires économiques ou associatifs du territoire. De plus, les acteurs rencontrés dans les réunions assument ouvertement souhaiter réguler les prestataires pouvant répondre aux achats et pouvant être titulaires des marchés. Ils souhaitent également faire en sorte que les publics bénéficiaires des clauses sociales puissent travailler dans les meilleures conditions possibles.

Nous souhaitions également ajouter ici, afin de clarifier nos propos, que les marchés publics non dotés de clauses sociales ne peuvent pas être considérés comme socialement soutenables. D'une part, car il est strictement interdit pour les collectivités locales d'introduire des critères relatifs à la façon dont sont traités les salariés des prestataires titulaires du marché, car ces critères ne sont pas liés directement à l'objet du marché (même si ces critères sont liés à l'application d'une législation annexe, comme l'obligation d'un traitement salarial égal entre hommes et femmes). Ensuite, car l'absence de clauses sociales traduit un manque d'investissement de la collectivité vis-à-vis de l'aspect social de ses marchés. Enfin, car la mise en concurrence des prestataires issue des procédures de marché implique nécessairement que ces marchés s'inscrivent dans une logique capitaliste d'exploitation du Travail et de la Terre, ainsi qu'une hiérarchie des sphères valorisant le critère économique comme critère dominant de l'achat.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons pu constater que les achats publics socialement responsables peuvent effectivement être soutenables.

Pour ce faire, nous avons présenté l'ensemble des missions effectuées par les facilitateurs pour accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs clauses sociales. Ces missions sont classées en trois catégories : les missions techniques (calibration, suivi des clauses, innovation dans les clauses sociales et consultation préalable aux commissions d'appel d'offre) ; les missions politiques (réaliser l'interface entre les collectivités locales et leurs partenaires, la définition de l'insertion sur le territoire) et les missions technicopolitiques (la production de données statistiques relatives aux clauses sociales, la coordination des clauses sociales sur le territoire).

Nous avons également présenté deux conventions de qualité des clauses sociales : les clauses sociales orientées vers les SIAE et les clauses sociales orientées vers les entreprises commerciales. La convention des clauses sociales orientées vers les SIAE est représentée par l'usage des marchés d'insertion et des marchés réservés à l'insertion. Ces clauses favorisent le retour à l'emploi des personnes qui en sont considérées comme fortement éloignées et l'accès des structures de l'insertion par l'activité économique (EI, ETTI, AI et ACI) aux marchés publics. La convention des clauses sociales orientées vers les entreprises commerciales favorise l'introduction des clauses sociales d'insertion et des critères sociaux de sélection des offres dans des achats publics « classiques », qui favorisent la mise en concurrence des acteurs entre eux.

À l'aide de ces missions, des conventions de qualité des clauses sociales et des éléments du terrain, nous avons pu analyser les relations entre les facilitateurs des clauses sociales et les acheteurs-économistes. Nous avons également pu analyser comment les acheteurs-économistes et les facilitateurs pouvaient avoir un effet sur les publics bénéficiaires des clauses.

Ce faisant, en nous appuyant sur le cadre d'analyse développé dans le chapitre trois, nous avons identifié les niveaux potentiels de soutenabilité sociale de l'achat public responsable. Plus précisément, nous avons caractérisé le niveau de soutenabilité sociale des achats publics en fonction de la manière dont les facilitateurs régulent le marché. Lorsqu'ils laissent faire le marché, les facilitateurs laissent s'installer la concurrence entre les prestataires potentiels des marchés publics et les publics bénéficiaires des clauses. Ce faisant, sans

l'intervention de certains acteurs et si les facilitateurs laissent faire le marché, les achats publics socialement responsables sont socialement insoutenables. Lorsqu'ils organisent le marché, ces achats peuvent être socialement faiblement ou socialement fortement soutenables, en fonction des compromis qui émergent entre les conventions de qualité des clauses sociales et les conventions de qualité de l'achat public responsable. Enfin, lorsqu'ils administrent le marché, à condition que cette administration n'ait pas pour objectif de faire baisser le prix du marché, mais de favoriser les publics les plus éloignés de l'emploi et de réguler les prestataires sur le territoire, alors l'achat public que peut effectivement être socialement fortement soutenable.

Les éléments importants de ce chapitre

Dans ce chapitre, nous avons pu identifier les conditions pour qu'un achat public responsable soit socialement fortement soutenable. Ces conditions sont :

Le critère économique doit être mis au service du critère social.

L'acheteur-économiste, ainsi que le facilitateur des clauses sociales, doivent fortement s'investir dans la réalisation des clauses sociales. Les moyens temporels et financiers doivent être attribués aux acheteurs-économistes par leur collectivité, et les acheteurs-économistes doivent également en attribuer aux facilitateurs des clauses sociales.

L'achat public doté de clauses sociales doit être considéré comme un moyen de réguler le marché du travail et/ou les effets de la marchandisation du travail sur les bénéficiaires des clauses sociales afin de les protéger.

Nous avons également identifié que, sur le terrain, les acheteurs-économistes et les facilitateurs des clauses sociales arrivent, lorsqu'ils le souhaitent et que la collectivité locale à l'origine du marché leur en donne les moyens, à écrire des achats publics socialement responsables fortement socialement soutenables. Toutefois, réussir à remplir les trois critères n'est pas chose aisée, et la majeure partie des clauses sociales sont plutôt sujettes à être faiblement socialement soutenable, par manque de temps ou par manque de moyens financiers.

Chapitre 11 : la soutenabilité écologique de l'achat public responsable

Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que l'achat public socialement responsable pouvait être fortement socialement soutenable. Nous avons appuyé notre démonstration à l'aide de critères présentés au cours des entretiens. S'ils ont bien été employés dans le cas des achats publics responsables, ces critères, lorsqu'ils ont été présentés, n'ont pas été liés directement à des exemples de marché. Ce faisant, malgré l'absence d'un accord précis à analyser, nous avons pu formuler une critique de l'achat public socialement soutenable.

Par ailleurs, les clauses sociales sont plus anciennes que les clauses écologiques. Elles sont également davantage définies par le droit, qui crée des formes juridiques de marché et légitime le rôle des facilitateurs des clauses sociales sur le territoire. Ce faisant, notre enquête relative aux clauses sociales a été plus aisée, dans la mesure où les réseaux d'acteurs investis dans ces clauses sont connus et identifiés sur le territoire. Ce n'est pas le cas des clauses écologiques.

Les clauses écologiques prennent forme à partir des modifications législatives de 2014. Elles commencent à s'imposer dans les achats publics responsables de manière législative (optimisation des dépenses énergétiques, traitement des déchets sur les marchés de travaux…). Cependant, lorsqu'une clause écologique ou sociale devient légalement obligatoire, les acheteurs ne tendent plus à les considérer comme des critères considérés comme responsables, mais comme des contraintes législatives à appliquer. Ce faisant, la récupération d'informations relatives aux clauses écologiques a été plus disparate et complexe sur le terrain enquêté. Elles ne sont apparues que plus tard, avec la mise en application des lois AGEC et EGALIM et la loi climat et résilience.

Par ailleurs, la constitution des facilitateurs des clauses écologiques n'est pas proposée par la loi. Ce faisant, les acteurs rencontrés sur le terrain ne mentionnent jamais avoir recours à des facilitateurs pour les accompagner dans la mise en place de clauses écologiques. Pourtant, ils mentionnent avoir demandé de l'aide à des associations ou avoir recours à une plateforme collaborative d'aide à l'introduction de clauses écologiques dans les marchés publics. Ce

faisant, il existe bien des facilitateurs des clauses écologiques, cependant leur réseau et leur organisation sont moins développés que celle des facilitateurs des clauses sociales. De même, ils sont également davantage éclatés géographiquement sur le territoire, rendant leur accessibilité pour certaines collectivités locales plus difficiles.

L'objectif du présent chapitre est d'explorer la capacité de régulation écologique locale des acheteurs-économistes à l'aide de l'analyse de leur utilisation de l'achat public responsable. Pour ce faire, nous avons la chance de pouvoir nous appuyer sur des exemples précis de marché, que nous qualifions de cas pratiques. Nous pouvons également nous appuyer à la fois sur des entretiens passés avec des acheteurs-économistes qui indiquent passer des marchés dotés de clauses écologiques, et sur des entretiens réalisés avec des facilitateurs des clauses écologiques situés sur le territoire. En présentant ces cas pratiques, triés en fonction de leur proximité et de leur niveau de soutenabilité, nous pourrons montrer comment l'achat public écologiquement responsable peut être écologiquement fortement soutenable. Nous pourrons également montrer comment un achat public écologiquement responsable peut avoir l'air, à priori, fortement soutenable, mais reposer sur une hiérarchie des sphères mettant en avant le critère économique.

Par ailleurs, nous précisons une nouvelle fois ici que la distinction opérée entre clauses écologiques et clauses sociales dans notre analyse vient d'un report de la distinction opérée par les acheteurs-économistes au cours des entretiens. Toutefois, notre analyse est une analyse systémique de la soutenabilité, qui distingue la sphère écologique de la sphère sociale, mais implique leur mise en système pour envisager une soutenabilité forte de l'action des personnes humaines. Ce faisant, comme la soutenabilité sociale présentée dans le chapitre précédent, la soutenabilité écologique, qui consiste à maintenir dans le temps un environnement viable pour les personnes humaines, mais également pour la biodiversité et la flore, est appréhendée comme intrinsèquement liée aux conditions de vies des personnes humaines. Les deux, dans notre analyse, sont indissociables.

Dans une première section, nous souhaitons mettre en évidence les facilitateurs des clauses écologiques et les outils à disposition des acheteurs. L'objectif de cette section n'est pas de faire leur promotion, mais de comprendre comment sont passées les clauses écologiques aujourd'hui dans les achats publics responsables. Nous en profiterons également pour analyser deux moments clés, sur le terrain, dans la mise en place de clauses écologiques dans les marchés publics, qui sont deux ateliers relatifs à l'introduction de ces clauses, auxquels nous avons pu assister. Dans une deuxième section, nous présenterons les cas pratiques mobilisés pour notre

analyse. Nous mobiliserons deux marchés de denrées passées par deux collectivités de grandes tailles sur le territoire, avec deux types de critères considérés comme écologiquement responsables complètement différents. Dans la troisième et dernière section de ce chapitre, nous appliquerons l'outil d'analyse développé dans le chapitre 3, et déjà utilisé dans la dernière partie du chapitre précédent.

1. Les facilitateurs des clauses écologiques

1.1. Des facilitateurs des clauses écologiques partiellement invisibles sur le terrain

Sur le territoire enquêté, les facilitateurs écologiques ne se présentent pas comme tels, et ne sont pas identifiés de cette manière par les collectivités locales. Pourtant, ils réalisent, en partie, les mêmes missions que les facilitateurs des clauses sociales. Les facilitateurs écologiques calibrent les marchés publics et suivent, lorsqu'ils le peuvent ou à la demande des collectivités, l'application de ces clauses. De même, ils réalisent sur le territoire une mise en relation entre les prestataires potentiels et les collectivités locales. C'est notamment le cas dans les marchés de denrées où les facilitateurs des clauses écologiques rencontrés contactent les producteurs locaux afin de les informer de la présence à venir de marchés publics. Ils cherchent également à estimer leur capacité de ces producteurs à répondre aux appels d'offre afin de convaincre les collectivités du territoire qu'il est possible d'acheter localement les denrées dont ils pourraient avoir besoin.

Le financement de ces facilitateurs est, par ailleurs, similaire à celui des facilitateurs externes. Les collectivités s'adressent à des associations identifiées comme des actrices pour le développement des clauses écologiques sur le territoire, et financent à l'aide de subventions des heures d'accompagnement dédié à l'introduction de clauses écologiques dans leurs marchés publics. Quand suffisamment d'heures sont subventionnées, les associations recrutent une ou deux personnes pour réaliser cet accompagnement.

Nous notons cependant qu'à la différence des facilitateurs des clauses sociales, les facilitateurs des clauses écologiques ne réfèrent pas à leur fonction de cette manière. Ils se considèrent comme des accompagnants, des conseillers, ou des salariés des associations, mais n'approchent pas leur fonction comme une fonction de facilitateur. Le fait que, sur le territoire, le terme de facilitateur soit exclusivement employé pour désigner les facilitateurs des clauses sociales n'est pas, pour nous, étranger à cette mise à distance.

1.2. Profils des facilitateurs écologiques rencontrés et de leurs structures

De plus, nous notons également des différences dans la nature des contrats de travail entre les facilitateurs externes des clauses sociales, recrutés sur des contrats à durée déterminée ou indéterminée, pour plusieurs années (les facilitateurs des clauses sociales rencontrés au début de notre travail de thèse sont toujours présents sur le territoire, et exercent toujours la même activité). Cependant, les facilitateurs de clauses écologiques rencontrées indiquent rencontrer des difficultés dans le financement de leurs fonctions. Contrairement aux facilitateurs externes des clauses sociales, ils sont contraints, en partie, par les collectivités, à des obligations de résultat (réussite des clauses, critères correspondant exactement à ce que souhaite la collectivité locale, financement d'heures d'accompagnement uniquement, et non financement de poste complet). Dans le cas où l'aide apportée par les facilitateurs des clauses écologiques ne porterait pas ses fruits, les collectivités peuvent arrêter le financement des heures de travail. De plus, les contrats sur lesquels ils sont recrutés sont plus instables (il a été mentionné que si le nombre d'heures financées baisse, le contrat d'un facilitateur écologique serait amputé annuellement du nombre d'heures non financées), voire sont sous la forme de services civiques.

Les structures associatives qui accueillent les facilitateurs des clauses écologiques sont également différentes de celles des facilitateurs externes des clauses sociales. Sur le territoire enquêté, les facilitateurs des clauses sociales sont dans des maisons de l'emploi ou des PLIE, qui sont présents sur le territoire depuis de nombreuses années, et dont les missions ne se limitent pas à l'introduction des clauses sociales dans les marchés publics. Le financement de ces structures est pérenne et stable d'année en année. Il est également assuré par les grandes collectivités qui sont contraintes, si elles souhaitent disposer de ces structures sur le territoire, de financer de façon importante. À contrario, les structures qui accueillent les facilitateurs des clauses écologiques sont des structures associatives, plus petites que les MDE ou les PLIE. La dirigeante de l'une de ces structures indique au cours d'une réunion que les financements tendaient à diminuer en 2023, car les collectivités locales de grandes tailles commençaient à réaliser leurs clauses écologiques en régie. Un facilitateur des clauses écologiques nous a également indiqué que l'une des parties de son activité consistait à démarcher les collectivités pour montrer l'intérêt d'avoir recours aux services proposés par l'association qui l'accueille. Par ailleurs, selon les personnes enquêtées, ce sont les collectivités de taille moyenne ou de petite taille qui ont recours aux facilitateurs des clauses écologiques, impliquant alors des subventions moins importantes et plus variables. En effet, les petites et moyennes collectivités

ne subventionnent que le nombre d'heures dont elles ont besoin, et tendent à couper ces subventions lorsqu'un choc économique survient et entraine une augmentation de leurs dépenses publiques au sein d'autres postes comme l'augmentation drastique du prix de l'électricité en 2023.

Cela ne traduit pas pour autant que les collectivités ne considèrent pas les achats publics écologiquement soutenables comme une priorité, car aucune collectivité rencontrée ne présente ces achats comme optionnels. Cependant, cela traduit le fait que les clauses écologiques sont majoritairement rédigées par les collectivités elles-mêmes. Par ailleurs, en 2020, les clauses écologiques étaient présentes dans plus de marchés publics que les clauses sociales (16,81 % de marchés publics dotés de clauses écologiques contre 12,11 % pour les clauses sociales) (Ministère de l'économie, des finances et de la relance, 2021).

1.3. Actions des facilitateurs écologiques et des acteurs des clauses écologiques

Nous identifions sur notre terrain deux axes principaux d'action des facilitateurs écologiques. Ces axes sont liés à la mise en application de la loi EGALIM et de la loi AGEC[108]. Toutefois, nous notons également la volonté d'un des facilitateurs rencontrés d'étendre ces axes le plus possible, en proposant des clauses pour tout type de marchés. Dans les trois cas, les facilitateurs des clauses écologiques accompagnent les collectivités locales dans le développement de leurs clauses écologiques, mais ce sont les modalités de cet accompagnement qui varient.

Nous avons mentionné, au début de cette section, que les facilitateurs écologiques participent à la calibration écologique des marchés publics, ainsi qu'au suivi des clauses. De même, ils participent à la mise en relation des acteurs économiques du territoire et des collectivités locales, afin de limiter le risque d'infructuosité dans les achats et de faciliter l'accès des petits producteurs aux marchés publics.

[108] Pour des détails et une analyse approfondie de ces législations, nous vous renvoyons vers la première partie de ce travail de thèse.

Plus précisément, la calibration des clauses écologiques peut se dérouler de trois manières. La première est la mise en place d'un accompagnement sur le long terme, entre la collectivité et le facilitateur des clauses écologiques. La deuxième est la production d'investissements de forme[109] permettant de mettre en forme les incertitudes liées à l'introduction des clauses sociales dans les marchés publics. Enfin, la dernière est de proposer un « clausier » type accessible gratuitement à tous les acheteurs publics, tout en proposant un accompagnement à la demande pour mettre en place ces clauses écologiques.

1.3.1. L'accompagnement axé sur la loi EGALIM et production d'investissements de forme

Dans le cas de la loi EGALIM, les facilitateurs des clauses écologiques rencontrés sur le terrain réalisent un accompagnement des acteurs politiques du territoire. Ils produisent également des investissements de formes en pré rédigeant certains marchés publics complexes.

1.3.1.1. L'accompagnement

L'accompagnement mis en place par les facilitateurs des clauses écologiques liées à la loi EGALIM se traduit par la mise en relation des collectivités locales et des producteurs locaux. À la suite de cette mise en relation, et lorsqu'elles sont convaincues de l'intérêt de travailler avec des prestataires locaux, les collectivités demandent aux facilitateurs de les aider dans la rédaction de clauses écologiques suffisamment précises pour s'adresser à ces producteurs locaux, réalisant souvent de l'agriculture biologique.

Ces clauses sont rédigées en fonction des capacités de production de ces producteurs. En effet, les facilitateurs accompagnent également les agriculteurs dans la réponse aux appels d'offre, et les aident à mettre en place des systèmes logistiques permettant de répondre aux demandes des collectivités locales. En effet, si les collectivités ne sont pas dotées d'une cuisine centrale, les producteurs doivent, en plus de produire les denrées, s'assurer de leur livraison dans chacun des établissements de restauration scolaires ou administratifs de la collectivité. Par ailleurs, ils doivent également assurer des volumes de livraison fixes qui, dans une profession où la production de ressources peut être sujet à des variations, peut s'avérer difficile.

[109] Pour rappel, les investissements de forme sous des objets (contrats écrits ou tacites, procédures, critères mis en forme, documents types…) qui permettent de ne pas avoir à réaliser, à chaque nouvel échange, de compromis entre les conventions portées par les acteurs. Ces investissements durent le temps qu'ils permettent effectivement de mettre en forme les incertitudes liées à une action collective (réussite de l'action, coordination de la production…). Ils peuvent être modifiés, contestés ou supprimés lorsque les conventions des acteurs changent, ou qu'ils ne sont plus en mesure de mettre en forme les incertitudes liées à l'action (échec de l'action collective).

En s'assurant d'un côté de la volonté de la collectivité à rédiger des clauses écologiques adaptées aux producteurs du territoire, et en s'assurant de la capacité des producteurs à répondre aux appels d'offre et à honorer leur investissement, les facilitateurs des clauses écologiques permettent de créer des clauses adaptées à leur territoire et aux acteurs économiques et politiques de celui-ci. Cependant, cet accompagnement demande un investissement temporel important pour les collectivités locales, les producteurs et pour les facilitateurs des clauses écologiques. De même, il demande un investissement financier pour les collectivités locales, qui acceptent de financer à la fois l'activité du facilitateur, mais également de couvrir le potentiel surcout lié à un achat de denrées produites localement (qui sont parfois plus chères que des produits importés). Nous retrouvons donc ici les deux critères permettant de réguler le marché, proposé par M. Ansaloni et A. Smith (2017) : l'attribution de moyens temporels et de moyens financiers aux acheteurs publics. Toutefois, dans les cas susmentionnés, les collectivités qui font appel à ces facilitateurs des clauses sociales sont rarement dotées d'acheteurs-économistes, et délèguent cette responsabilité aux facilitateurs des clauses sociales. Ce faisant, pour réussir à réguler écologiquement le territoire, dans le cas de l'introduction de critères écologiques dans les marchés de denrées, les facilitateurs des clauses écologiques doivent disposer à la fois de temps et de moyens financiers.

Ces facilitateurs doivent également être dotés d'une certaine ingéniosité pour convaincre les collectivités locales d'abandonner la modalité majoritaire dans les marchés de denrées ou de restauration : la délégation de service public. Ces délégations permettent aux collectivités de n'avoir à gérer ni l'approvisionnement en ressources ni les personnels de restauration. Elles permettent également d'avoir des marchés stables, sur le long terme (jusqu'à 10 ans) et de limiter les couts liés à l'écriture des marchés publics.

Pour être plus précis, lorsqu'une collectivité locale ne passe pas de délégation de service public pour assurer la production d'un service public de restauration des agents des collectivités locales ou des élèves, elle doit : 1) recruter des fonctionnaires territoriaux avec des compétences en cuisine, en service, en hygiène et en entretien des espaces de cuisine ; 2) acheter chaque denrée individuellement (chaque denrée représente un marché en soi). Les couts temporels et les difficultés administratives liés à la production de marchés de denrées poussent certaines collectivités à préférer l'usage des délégations de service public, parfois présentées comme une opportunité pour réduire les dépenses publiques liées au recrutement des personnels et à l'achat des denrées. En réalité, ces délégations ne coutent pas moins cher aux

collectivités locales, et ont des effets délétères sur la santé et les rémunérations des personnels de restauration (Devetter & Valentin, 2019).

1.3.1.2. La production d'investissements de forme

Devant l'usage prédominant des délégations de services publics dans les marchés de restauration, les facilitateurs des clauses écologiques rencontrés ont fait le choix de développer des contrats types de délégation de service public, déjà rédigés et dotés de clauses écologiques permettant de répondre aux exigences de la loi EGALIM.

En proposant des contrats types déjà rédigés, les facilitateurs des clauses écologiques créent des investissements de forme qui mettent en forme les incertitudes liées à l'introduction de clauses écologiques dans les marchés de denrées (infructuosité, instabilité dans l'approvisionnement des denrées, augmentation des couts liés au recrutement de personnels qualifiés…). Cependant, ils facilitent également l'accès à une forme de marché public dont les prestataires potentiels ne contrôlent pas les effets de la marchandisation du travail sur leurs salariés. De plus, ces prestataires ne sont pas non plus contraints d'acheter des denrées produites localement (le critère de localité étant, à l'exception de certaines denrées labellisées, considéré comme une distorsion de concurrence). Ce faisant, les facilitateurs des clauses écologiques indiquent que les prestataires peuvent acheter leurs denrées dans toute l'Union Européenne, sans regard sur la production de GES lié à leur importation. Au cours des entretiens, les personnes rencontrées avaient bien conscience des problèmes liés à la délégation de service public sur les personnes humaines et sur l'environnement, cependant ils présentaient cette modalité d'accompagnement comme « mieux que rien ».

1.3.2. L'accompagnement pour les clauses écologiques liées à la loi AGEC

La récente loi AGEC impose aux collectivités locales de revoir leurs procédures d'achats de fournitures et de marchés de travaux. En poussant à l'achat de produits issus du réemploi et à l'utilisation de matériaux de réemploi dans les marchés de construction, cette législation vient modifier la chaine d'approvisionnement des collectivités et de leurs fournisseurs.

Introduire des critères relatifs à cette législation peut s'avérer complexe. Sur le terrain, au moment de la fin de notre enquête, en 2023, nous avons pu assister à plusieurs réunions relatives à l'introduction de ce critères écologiques considérés comme responsables liés à cette législation. Nous avons alors pu identifier des acteurs cherchant à se positionner comme

facilitateurs des clauses écologiques liées à la loi AGEC, sans réussite flagrante. En effet, l'application de la loi AGEC a créé des opportunités pour des acteurs économiques du territoire, certains ayant été créés pour cette occasion, et la diversité des acteurs, des obligations législatives et des collectivités crée un environnement complexe.

Ce que nous pouvons dire sur l'introduction des clauses écologiques liées à la loi AGEC, et au rôle des facilitateurs des clauses écologiques, est qu'un réseau cherche à se constituer entre les collectivités locales et l'État en région pour déterminer les prestataires potentiels les plus intéressants. Viennent alors s'affronter, au cours des réunions, des entreprises privées commerciales, des associations et des entreprises publiques, proposant toutes des meubles issus de la filière du réemploi. Les facilitateurs écologiques rencontrés à l'occasion des marchés de denrées n'étaient pas présents, mais nous avons pu rencontrer des facilitateurs des clauses sociales, qui cherchent à s'appuyer sur les activités liées au réemploi (récupération, nettoyage, stockage et activités logistiques) pour créer des opportunités d'emploi aux personnes en insertion.

Néanmoins, nous notons qu'une collectivité locale se dégage du flou causé par la multitude d'acteurs engagés dans l'application de la loi AGEC et la valorisation des matériaux de réemploi. Cette collectivité (EPCI) participe à la création d'un réseau stable des producteurs de matériaux et de meubles de réemploi. Elle propose également de créer un réseau d'acheteurs publics, grâce à ses acheteurs-économistes, pour faciliter l'introduction des critères d'achats liés à cette législation dans les marchés de ses partenaires politiques. Elle propose également, pour les collectivités membres de l'EPCI, de prendre en charge une partie des couts liés à ces achats particuliers en se constituant une centrale d'achat sur le territoire. Ce faisant, cette collectivité locale se positionne comme une facilitatrice des clauses écologiques liées à la loi AGEC. Elle accompagne d'autres collectivités dans la mise en place des critères écologiques et prend en charge une partie des couts liés à la coordination des acteurs sur le territoire.

1.3.3. Proposition de clausier et d'accompagnement « à la carte »

La dernière manière identifiée sur le territoire d'aide aux collectivités locales dans la mise en place de clauses écologiques est la mise à disposition par le CD2E[110] d'un clausier et d'un « guichet vert », qui consiste à réaliser un accompagnement « à la carte » à l'aide du développement d'un service de conseil environnemental (*La clause verte | clauses environnementales pour les marchés publics*, 2024).

Ce facilitateur des clauses écologiques est un peu particulier. En se positionnant nationalement et en mettant à disposition de tous les acheteurs publics les clauses écologiques qui ont « réussi », il propose de massifier ces clauses dans les achats publics. En parallèle, en proposant un accompagnement personnalisé, il ne fait pas que mettre à disposition des acheteurs des exemples de clauses écologiques.

N'ayant pas eu l'occasion de rencontrer de collectivité ayant mentionné avoir fait appel à eux, nous ne pouvons donner plus d'informations sur leur méthodologie de travail. Nous avons cependant eu l'occasion de rencontrer l'un de leurs salariés au cours de plusieurs réunions relatives aux clauses écologiques, toutefois leur participation n'a pas été significative en termes d'obtention d'informations. Un entretien avait été prévu avec cet acteur, qui n'a malheureusement pas pu avoir lieu.

Nous notons cependant certains points de tension entre ces facilitateurs des clauses écologiques et les facilitateurs des clauses sociales et/ou les têtes de réseaux de l'IAE sur le territoire. En effet, le CD2E propose non seulement de massifier les clauses écologiques, mais également les clauses sociales (certaines sont disponibles dans son clausier, en ligne). Cette massification, ainsi que la manière de percevoir les clauses écologiques et sociales comme les pendant d'une même politique publique soutenable sur le territoire porté par le CD2E, est contestée par les acteurs de l'insertion. Ceux-ci ne nient pas les liens entre les clauses écologiques et sociales, mais souhaitent maintenir une distinction claire entre ces types de clauses et les acteurs qui les réalisent, au vu de la complexité d'introduire des clauses sociales adaptées aux SIAE et aux publics bénéficiaires des clauses.

[110] Le CD2E est une association de loi 1901 située sur le territoire des Hauts-de-France. Elle est spécialisée dans l'accompagnement à « l'éco-transition » des acteurs économiques et politiques du territoire. Elle propose de multiples actions d'accompagnement (animation, réalisation d'atelier, activité de conseil…) et est financée par des acteurs publics et privés. (*CD2E — Accélérateur de l'éco-transition*, 2024)

2. Présentation des cas pratiques

Les cas pratiques que nous mobilisons pour analyser le niveau de soutenabilité écologique de l'achat public responsable nous ont été relatés par les acheteurs-économistes rencontrés au cours des entretiens. Ces marchés étant particulièrement précis, nous ferons en sorte que l'anonymisation de nos enquêtés soit assurée autant que faire ce peu, sans pour autant modifier l'achat et ses critères.

Nous notons que, de façon surprenante, les deux cas pratiques présentés n'ont pas impliqué de facilitateurs des clauses écologiques. Pour expliquer ce phénomène, nous pouvons proposer deux hypothèses. La première est que ces marchés sont passés par des acheteurs-économistes ou acheteurs-juristes extrêmement qualifiés dans leur domaine. Ces achats ont, effectivement, été produits par des acheteurs publics spécialisés dans la rédaction de marchés dotés de clauses écologiques et/ou sociales. Ils ont, pour certains, été aidés pour réaliser leur achat par d'autres acheteurs (groupement d'achat). Cette aide n'était pas spécifiquement orientée vers l'introduction de clauses écologiques dans l'achat, mais elle leur a permis de dégager du temps, ou de pallier certaines difficultés techniques liées à l'écriture de ces clauses. La deuxième est que la constitution des facilitateurs des clauses écologiques est récente, orientée, pour le moment, vers certains marchés particuliers (mobilier de réemploi, critères liés à la loi EGALIM dans les marchés de denrées…), et qu'au moment de la rédaction de ces marchés, la Clause verte proposée par le CD2E n'avait pas encore été rendue accessible.

Notre premier cas pratique est un lot issu d'un groupement d'achats de denrées réalisé par une Grande Collectivité pour elle-même et avec d'autres collectivités de tailles variables. Le critère écologique avancé par l'acheteur est lié à la nature de la denrée achetée : des nuggets de plein filet de poulet. Ce critère est considéré comme écologiquement responsable pour deux raisons : 1) le fait d'être de plein filet rend le nugget de meilleure qualité gustative et nutritionnelle pour les usagers qui la consomment ; 2) ce critère permet d'éviter de commander des produits agroalimentaires ultratransformés dont on ne connait pas la santé des usagers à long terme. Ces deux raisons semblent alors justifiées par des éléments de santé publique, qui est préoccupation à la fois sociale et écologique dans notre cadre d'analyse. Dans les marchés publics, elle est considérée par les acheteurs comme un critère écologique.

Le deuxième cas pratique est, une nouvelle fois, un marché de denrée. Cette fois, ce marché a été réalisé par un acheteur-économiste situé dans un service achat d'un EPCI du territoire. Le critère écologique avancé par l'acheteur-économiste au cours de l'entretien est

l'achat d'une viande bovine issue de l'agriculture locale. La responsabilité écologique du critère réside dans sa localité, permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre liées à l'importation de viande bovine. Par ailleurs, l'acheteur mentionne considérer que la viande locale produite par des agriculteurs du territoire est de meilleure qualité gustative et nutritionnelle que la viande importée, sans pour autant justifier cette appréciation à l'aide de données au cours de l'entretien. L'introduction de critères géographique étant interdite (distorsion de concurrence), l'acheteur a utilisé des critères techniques liés à la taille des carcasses bovines pour s'assurer de la localité de la viande achetée. En effet, les races bovines sont, en partie, déterminées par la taille des carcasses. En introduisant dans les critères techniques du marché une taille de carcasse similaire à celles des races locales, l'acheteur

3. Analyse de la soutenabilité écologique des cas pratiques

En reprenant notre outil d'analyse critique développé dans le chapitre 3, et utilisé dans le chapitre 10, nous pouvons l'adapter à l'analyse du niveau de soutenabilité écologique de l'achat public responsable.

Ainsi, pour qu'un achat public responsable puisse être qualifié d'écologiquement responsable, il doit respecter les trois critères suivants :

1) Le critère économique doit être mis au service du critère écologique.
2) L'acheteur-économiste, ou l'acheteur-juriste, doivent fortement s'investir dans la réalisation des clauses écologiques. Les moyens temporels et financiers doivent être attribués aux acheteurs par leur collectivité.
3) L'achat public doté de clauses écologiques doit être considéré comme un moyen de réguler les effets de la marchandisation de la Nature (protection de la biodiversité, limitation des effets sur la santé des personnes, diminution de la production de déchets…).

Par ailleurs, les achats publics écologiquement responsables, pour ne pas être qualifiés d'insoutenables, doivent répondre aux critères de qualification de la Responsabilité Sociale de l'Acteur Public (RSAP) : la détermination précise des personnes responsables de l'achat et les modalités d'évaluation des dommages causés à l'environnement.

La détermination précise des personnes responsables de l'achat est assurée par le caractère juridique de l'achat public, qui précise la collectivité locale responsable juridiquement de l'achat, et le prestataire titulaire du marché. Par ailleurs, comme pour les clauses sociales, au sein de la collectivité, les acheteurs, les directions et les élus engagent leur responsabilité individuelle lors de la rédaction des marchés publics, et sont clairement identifiés. Il n'y a donc pas de possibilités de dilution de la responsabilité liée à l'action.

Les modalités d'évaluation des dommages sont plus complexes à appréhender. Dans le cas des achats publics écologiquement responsables, celle-ci peut être incluse directement dans le montant du marché en utilisant une logique de cout global de l'achat. Pour les marchés de denrées, l'évaluation des dommages causés à la Nature n'est pas clairement mentionnée dans le marché. Toutefois, les entretiens mettent en évidence une forme d'évaluation de ces dommages, soit par la prise en compte de la santé des usagers sur le long terme (marché de nuggets), soit par la diminution des gaz à effet de serre liés à l'importation des denrées (marché de viande bovine). Les modalités d'évaluation des dommages causés à l'environnement sont particulièrement difficiles à appréhender à cause des effets à long terme causés par les actions humaines (Jonas, 1990 ; Ricœur, 1994) sans réaliser des compromis importants sur la définition de la Nature ou des indicateurs employés (Boidin, 2007) ou sans mobiliser une approche monétarisée de la Nature (Froger & Plumecocq, 2018). C'est pourquoi nous considérons que la volonté des acheteurs, sans que celle-ci ne soit traduite par un calcul particulier, de prendre en compte et de limiter les dommages causés aux personnes humaines à l'environnement par leur achat est suffisante pour qualifier ces achats comme étant, effectivement, responsable, dans le sens entendu par la RSAP.

Nous pouvons dès lors analyser nos cas pratiques et déterminer le niveau de soutenabilité écologique de ceux-ci.

3.1. Marché de nuggets de plein filet

L'introduction du critère considéré comme écologiquement responsable n'a pas eu, selon la personne enquêté, d'effet direct sur le prestataire. La nature du prestataire, qui est un grossiste, peut expliquer l'absence de régulation écologique sur son activité économique, car celui-ci disposait déjà de nuggets de plein filet dans son catalogue.

Néanmoins, l'investissement de l'acheteur-économiste a été important dans l'introduction de ce critère. D'une part, car celui-ci étant lié à un groupement d'achat, l'acheteur-économiste a dû convaincre les membres du groupement d'achat de l'intérêt d'introduire ce critère. D'autre part, car le marché était contraint par un prix maximum imposé par les collectivités membres du groupement d'achat, et ce pour l'ensemble des denrées achetées. Un repas complet ne devant pas dépasser une somme entre 3 et 4 euros, le fait de modifier une denrée, et donc d'en changer le prix, entraine nécessairement la modification d'autres denrées afin de respecter la contrainte de cout imposée par les collectivités membres du groupement.

L'acheteur mentionne avoir passé plusieurs mois à développer l'introduction de ce critère écologique, pour convaincre les autres participants et pour déterminer quelles seront les denrées dont le cout devra être modifié. Les nuggets de plein filet coutant plus cher que les nuggets précédemment achetés, l'acheteur chargé du groupement d'achat a choisi de diminuer le prix des épices (sel et poivre) à disposition des usagers.

Nous notons alors ici que les collectivités locales membres du groupement d'achat ont donc attribué du temps à leur acheteur, mais pas de moyens financiers supplémentaires. Nous notons également que l'acheteur-économiste rencontré ne cherchait pas à réguler l'activité économique du prestataire, mais il a toutefois essayé de limiter, autant que faire ce peu, les effets de la marchandisation de la Nature sur la santé des usagers. Toutefois, en maintenant le critère de prix comme critère déterminant du marché, le premier critère permettant de qualifier un achat public écologiquement fortement soutenable n'est pas rempli, impliquant alors que ce marché est faiblement soutenable.

3.2. Marché de bœuf local

L'introduction de critère de localité dans l'achat a entrainé, de façon volontaire de la part de l'acheteur, des frictions avec le prestataire usuel de la collectivité. En voyant les critères techniques du marché, celui-ci a identifié l'objectif de localité, et a refusé, dans un premier temps de s'y plier afin de ne pas avoir à modifier sa chaine d'approvisionnement en viande. Toutefois, en parallèle, l'acheteur-économiste a encouragé des agriculteurs bovins du territoire à se mettre en réseau afin de les pousser à répondre ensemble à l'appel d'offre. Ce faisant, les agriculteurs ont créé une coopérative pour répondre à l'appel d'offre. Face au risque de perdre un important marché public au profit d'une coopérative, le prestataire usuel de la collectivité a revu sa position, et a proposé de travailler avec la coopérative nouvellement créée pour

répondre au nouveau critère d'achat. Pour le prestataire, cette organisation permettait de satisfaire les exigences techniques du marché, et de ne pas perdre le lien qu'il avait créé avec la collectivité. Pour la coopérative, cela leur évite les couts temporels, administratifs et logistiques liés à la réponse et à l'obtention d'un marché public.

L'acheteur-économiste à l'origine du marché nous indique avoir eu six mois pour rédiger le marché, ce qui, dans la temporalité des marchés publics locaux, traduit le souhait de la collectivité de laisser du temps à son acheteur. Cela traduit également une volonté de l'acheteur de s'investir de manière importante dans l'achat. Par ailleurs, nous ne notons pas la présence, pendant l'entretien d'une volonté de réduire les dépenses publiques, ou d'empêcher leur augmentation. Ainsi, l'acheteur-économiste disposait de moyens temporels et financiers pour réaliser son achat public écologiquement responsable. Dans ce marché, nous constatons que la sphère économique a été mise au service de la sphère écologique, en priorisant l'aspect « politique publique » lié à la décarbonation des marchés de la collectivité, plutôt que la sphère économique.

De plus, l'acheteur a spécifiquement mentionné avoir souhaité limiter les effets de l'importation de viande sur le territoire en modifiant les pratiques des fournisseurs. Ce faisant, nous considérons que cet acheteur avait effectivement le souhait de réguler écologiquement les prestataires potentiels de la collectivité.

Nous pouvons donc en conclure que les trois critères permettant de qualifier un achat public écologiquement responsable comme écologiquement fortement soutenable sont remplis.

Conclusion

Ainsi, dans ce chapitre, nous avons mis en évidence l'émergence d'une nouvelle catégorie de facilitateur sur le territoire : les facilitateurs des clauses écologiques. Ces facilitateurs réalisent des missions similaires aux facilitateurs des clauses sociales, cependant ils ne disposent pas de la même légitimité sur le territoire (instituée, pour les facilitateurs des clauses sociales, par la législation). De même, ces facilitateurs ne travaillent pas dans les mêmes conditions, ne disposent pas des mêmes réseaux, et sont plutôt spécialisés dans la mise en place de clauses écologiques dans certains types de marché, à l'exception d'un facilitateur généraliste que nous n'avons pas encore eu l'occasion de rencontrer.

Nous avons également montré que l'achat public écologiquement responsable pouvait être fortement écologiquement soutenable à l'aide de deux cas pratiques. Les conditions pour ce faire sont similaires à celles pour qu'un achat public socialement soutenable soit fortement socialement soutenable : investissement de l'acheteur, investissement de la collectivité, volonté de régulation des prestataires et priorisation du critère écologique sur le critère économique. La soutenabilité d'un achat public écologiquement responsable ne dépend donc pas uniquement du critère introduit dans le marché, mais également de la manière dont ce critère est introduit et de l'intention des acheteurs au moment de son introduction.

Les éléments importants de ce chapitre

Dans ce chapitre, nous avons pu identifier les conditions pour qu'un achat public responsable soit écologiquement fortement soutenable. Ces conditions sont :

1) Le critère économique doit être mis au service du critère écologique.
2) L'acheteur-économiste, ou l'acheteur-juriste doivent fortement s'investir dans la réalisation des clauses écologiques. Les moyens temporels et financiers doivent être attribués aux acheteurs par leur collectivité.
3) L'achat public doté de clauses écologiques doit être considéré comme un moyen de réguler les effets de la marchandisation de la Nature (protection de la biodiversité, limitation des effets sur la santé des personnes, diminution de la production de déchets…).

Comme pour les achats publics socialement responsables, la réussite de l'introduction de clauses écologiques permettant de qualifier un marché public d'écologiquement fortement soutenable dépend en grande partie par l'investissement de l'acheteur-économiste et du temps laissé par la collectivité locale. Nonobstant ces difficultés, ces clauses existent, et régulent effectivement les prestataires sur le territoire.

Nous notons également qu'à la différence des achats publics socialement responsables, il est difficile d'identifier un réseau de facilitateurs des clauses écologiques sur le territoire. Cette difficile peut venir de la spécialisation de ces facilitateurs sur certains types de marchés (marchés de denrées, notamment), ou du fait que ces facilitateurs sont plus récents sur le territoire.

Conclusion de la partie 5

Dans les chapitres 10 et 11, nous avons montré que les achats publics responsables pouvaient effectivement être fortement soutenables, soit socialement, soit écologiquement. Cependant, le fait d'être socialement fortement soutenable ou écologiquement fortement soutenable n'assure pas à l'achat public responsable d'être fortement soutenable, dans la perspective systémique dans laquelle s'inscrit cette thèse.

En effet, un achat public responsable peut être socialement insoutenable (pas d'introduction de clauses sociales, ou laisser faire le marché lors de l'introduction de ces clauses) et être fortement écologiquement soutenable. C'est, par exemple, le cas du marché écologiquement fortement soutenable présenté dans le chapitre 11, où l'introduction du critère écologique répond à l'adaptation écologique des critères élaborés dans le chapitre 3 pour déterminer si un achat public responsable est fortement soutenable. Cependant, ce marché ne prend pas en compte les conditions de travail des agriculteurs du territoire ou des salariés du prestataire usuel, contraint de changer complètement sa chaine d'approvisionnement.

Nous ne souhaitons pas ici opposer les dimensions écologiques et sociales des achats publics responsables, comme nous ne souhaitons pas induire que les acheteurs-économistes ne prennent pas en considération les considérations sociales lorsqu'ils introduisent des clauses écologiques, et inversement lorsqu'ils introduisent des clauses sociales. Par ailleurs, les soutenabilités sociales et écologiques sont nécessairement liées, et améliorer l'une, dans une approche systémique, peut également améliorer l'autre (Ballet et al., 2022).

Nous ne souhaitons pas non plus tomber dans la facilité de faire « une moyenne » des soutenabilités, en indiquant que si une caractéristique est fortement soutenable et l'autre insoutenable, l'achat public responsable serait faiblement soutenable. Toutefois, en appréhendant ces soutenabilités de manière systémique, le résultat de notre analyse est, malgré tout l'investissement que certains acheteurs intègrent dans leurs achats, que nous devons prendre, pour déterminer la soutenabilité d'un achat public responsable, le niveau de soutenabilité le plus bas entre les soutenabilités écologiques et sociales.

Ainsi, si un achat public est socialement ou écologiquement insoutenable, il sera, malgré la présence d'une soutenabilité forte pour l'autre critère, insoutenable. De même, dans le cas où l'une des deux sphères serait faiblement soutenable. Ce faisant, les conditions pour que l'achat public responsable soit effectivement fortement soutenable sont complexes et demandent une implication très importante de la part des acheteurs-économistes, de la collectivité et des facilitateurs des clauses sociales et écologiques. Nous pouvons également faire le choix, et c'est celui que nous faisons ici, de spécifier les niveaux de soutenabilité sociale et écologique lorsque nous analysons un achat public responsable, mettant ainsi en évidence l'important travail réalisé par les acheteurs-économistes et l'ensemble des acteurs rencontrés. En effet, nous ne souhaitons pas ici disqualifier le travail des acheteurs rencontrés. Le fait d'inclure des critères écologiques ou sociaux permettant d'obtenir un niveau de soutenabilité fort dans l'une ou l'autre de ces sphères nécessite une grande technicité, du temps et beaucoup de moyens. Par ailleurs, une soutenabilité forte, voire une soutenabilité faible, est toujours préférable à une situation d'insoutenabilité sociale et écologique.

Conclusion générale de la thèse

Nous avons, dans ce travail de thèse, interrogé la capacité des acheteurs publics à réguler écologiquement et socialement le territoire. Nous avons, par ailleurs, cherché à identifier le niveau de soutenabilité de cette régulation.

Traitée comme une action publique à part entière, nous appréhendons l'achat public responsable comme un objet complexe et mouvant. Complexe, car il implique de nombreux acteurs du territoire et un investissement particulier de la part des collectivités locales. Mouvant, car cette forme particulière d'achat est encadrée par un cadrage législatif particulièrement dynamique, qui a évolué de nombreuses fois au cours de la thèse.

Par ailleurs, le choix de s'intéresser en particulier aux collectivités locales et aux acheteurs publics locaux a rendu notre analyse complexe. D'abord, car les collectivités locales ne sont pas un terrain facile. Elles sont sujettes à un manque de main-d'œuvre structurel qui limite les moments où nous pouvons réaliser des entretiens. De même, les acteurs qui composent ces collectivités ne sont pas habitués à répondre à des questions, ce qui a amené plusieurs personnes à refuser nos propositions d'entretiens. Par ailleurs, nous notons que les modalités de calculs, les méthodologies de travail et la façon d'introduire des achats publics responsables dans les achats sont différentes dans chacune des collectivités enquêtées. Ces institutions, essentielles sur le territoire, sont au cœur de l'action publique locale et la manière dont elles réalisent ces actions est intrinsèquement liée avec leur histoire.

L'objet de ce travail de thèse était alors d'éclaircir l'action publique « achat public responsable ». D'abord, en déterminant sa définition, absente des textes législatifs relatifs à l'achat public. Ensuite, en identifiant la façon dont cet achat était appréhendé en sciences économiques, sciences de gestion et sciences politiques. Ensuite, en développant un cadrage théorique adapté à l'action publique. Ce cadrage devait répondre à trois exigences : être en mesure d'appréhender le cadre général capitaliste dans lequel se développent les actions publiques ; être capable d'appréhender le niveau « acteur », car les actions publiques sont mises en place par les personnes ; pouvoir être analysé à l'aide d'outils issus des approches de la soutenabilité en sciences économiques, et permettre ainsi d'élaborer une analyse critique de la soutenabilité de l'action publique étudiée. Nous avons, pour répondre à ces exigences, mobilisé un cadre théorique multiniveau impliquant les analyses polanyiennes du capitalisme. Ces analyses permettent à la fois de comprendre dans quel cadre politique et institutionnel se développent les achats publics responsables, mais également d'intégrer des éléments concernant l'exploitation des personnes humaines et des ressources naturelles induite par ce

cadre institutionnel capitaliste. Nous nous sommes également appuyés sur le cadre théorique de l'économie des conventions. Ce cadre met l'acteur au centre de l'analyse et permet, entre autres, d'analyser comment, et pourquoi, les acteurs se coordonnent collectivement pour produire une action. Enfin, nous mobilisons les approches de la soutenabilité en sciences économiques qui nous permettent, en fonction des effets d'une action, de qualifier cette action d'insoutenable, de faiblement soutenable ou de fortement soutenable. L'insoutenabilité se traduit alors par une non-prise en compte des effets des actions humaines sur l'environnement et les personnes humaines ce qui, dans le cadre du capitalisme, se traduit nécessairement par une exploitation des personnes humaines et des ressources naturelles. La soutenabilité faible implique une prise en compte des effets de l'action, à la condition que cette prise en compte n'entraine pas une diminution des profits économiques potentiels de l'action. En d'autres termes, la soutenabilité faible se traduit, pour nous, par une optimisation sous contrainte de budget des critères écologiques et sociaux. Enfin, la soutenabilité forte consiste à prendre en compte les effets des actions sur les personnes humaines et sur les ressources naturelles, mais également à envisager le critère économique comme un outil au service du développement humain et écologique. Nous avons, par ailleurs, cherché à limiter le flou entretenu entre les termes « responsables » et « soutenables » en développant le concept de la responsabilité sociale de l'acteur public. Ce concept s'appuie sur les travaux philosophiques de P. Ricœur et H. Jonas, et détermine une forme de responsabilité entièrement distincte de la notion de développement durable ou de la soutenabilité. La responsabilité sociale de l'acteur public se caractérise par deux critères : l'identification claire des personnes responsables d'une action publique, afin d'éviter tout risque de dilution de la responsabilité ; l'évaluation multidimensionnelle des dommages causés par l'action publique sur l'environnement et les personnes humaines. En l'absence de l'un ou l'autre de ces critères, une action ne peut pas être qualifiée de responsable, et cette absence de responsabilité, dans le cadre capitaliste, se traduit alors nécessairement par l'insoutenabilité de l'action publique.

En nous appuyant sur ce cadre, nous avons réalisé une analyse de l'achat public responsable à l'aide des données obtenues au cours d'une enquête de terrain s'étendant sur la quasi-intégralité de la durée du travail de thèse. Nous mettons alors à jour l'ensemble des critères et formes de marchés publics considérés comme responsables par les acteurs rencontrés, et pourquoi ceux-ci sont considérés comme responsables. Nous avons également identifié deux distinctions structurantes sur notre terrain et dans notre analyse : la distinction entre les acheteurs-économistes, spécialisés dans l'introduction des critères considérés comme

responsables dans les achats publics, et les acheteurs-juristes, garants du respect du code de la commande publique ; la convention de qualité des achats publics socialement et écologiquement responsables, dont les porteurs valorisent l'introduction des critères considérés comme responsables au risque d'entrainer une augmentation du risque juridique ou de l'infructuosité du marché et afin de réguler les prestataires, et la convention de qualité l'achat public économiquement et juridiquement responsable, dont les porteurs cherchent à éviter toute augmentation drastique de la dépense publique et tout risque juridique lié à l'usage des achats publics responsables.

Nous mettons également en évidence, dans ce travail de thèse, que les acheteurs-économistes jouent le rôle d'entrepreneurs institutionnels de l'achat public responsable au sein de leur collectivité. D'abord, en cherchant à introduire des critères considérés comme responsables. Ensuite, en cherchant à convaincre les directions, les acheteurs-juristes et les autres acteurs sur le territoire de l'intérêt de l'introduction de ces critères considérés comme responsables. Enfin, en cherchant à modifier l'organisation de leur collectivité et faciliter l'usage des achats publics responsables.

Nous identifions alors que l'introduction de l'achat public responsable dans les pratiques des collectivités vient modifier radicalement le fonctionnement de celles-ci. Au niveau interne, l'introduction de l'achat public responsable se traduit par l'introduction de nouveaux services, voire de nouvelles directions, et des modifications dans les relations entre les services. Nous identifions également qu'à cette occasion, l'achat public est symboliquement revalorisé dans les collectivités locales, en passant d'une action éclatée au sein de plusieurs services à une direction située hiérarchiquement directement sous la direction générale des services (plus haute direction des collectivités locales). Au niveau externe, l'introduction de l'achat public responsable se traduit par de nouvelles pratiques et de nouveaux rapports avec les partenaires de la collectivité. Ces nouveaux rapports impliquent, dès lors, que l'achat public responsable a effectivement un effet sur les acteurs du territoire, du moins sur le territoire enquêté. En nous appuyant sur ces modifications, nous mettons alors en évidence la chaine de production de l'achat public responsable sur le territoire. Cette chaine est une version modifiée et adaptée de la chaine de production de l'achat public, qui permet d'illustrer les différentes étapes nécessaires à la production d'un achat public (de la demande d'un service à l'attribution du marché). La complexité de la chaine de production de l'achat public responsable nous permet alors de démontrer que l'achat public responsable ne se résume pas à la seule introduction de clauses écologiques ou de clauses sociales dans les marchés publics. En effet,

nous pouvons alors clairement identifier que l'achat public responsable mobilise une grande partie des collectivités locales et influence les partenaires locaux de façon importante, tout en se traduisant par une multitude de nouvelles actions et de nouveaux outils.

Enfin, nous avons analysé, à l'aide du cadre et de l'outil analytique développé dans notre cadre théorique, les conditions pour permettre de qualifier un achat public responsable de fortement écologiquement ou fortement socialement soutenable. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur des exemples précis d'utilisation des clauses sociales, ou sur des marchés publics dotés de clauses écologiques. La conclusion de ces analyses est qu'effectivement l'achat public responsable peut être fortement socialement soutenable, il peut également être fortement écologiquement soutenable. Toutefois, les conditions pour assurer ces soutenabilités fortes sont complexes et difficilement réunies. Ce faisant, malgré la possibilité d'envisager un achat public responsable fortement soutenable, écologiquement comme socialement, les conditions nécessaires pour cela sont réellement complexes et difficilement réunies.

Ces conditions sont : un accord préalable à l'action déterminant clairement les responsables de l'action et les modalités d'évaluation des dommages, la mise du critère économique au service des critères sociaux et écologiques de l'achat, un investissement actif de la part des acheteurs-économistes et des collectivités locales dans l'achat public (mise à disposition de moyens temporels et de moyens financiers pour les acheteurs) et enfin la volonté de réguler les acteurs économiques locaux écologiquement et socialement afin de limiter les effets de la marchandisation de la Nature et du Travail impliquée par le capitalisme.

En conclusion, l'achat public responsable peut effectivement être fortement soutenable de façon ponctuelle et exceptionnelle. En effet, dans le cadre législatif et institutionnel actuel, l'achat public responsable en tant qu'action publique ne peut, au mieux, qu'être faiblement soutenable.

Ainsi, pour pouvoir envisager un achat public local fortement soutenable, en tant qu'action publique, et préserver les personnes humaines et les ressources naturelles des effets de la marchandisation induite par le système capitaliste, la modification des cadres législatif et institutionnel de ces achats est nécessaire.

D'abord, en faisant sauter les règles de concurrence, qui interdisent l'introduction de critères relatifs au fonctionnement interne des prestataires (et donc interdisent la possibilité d'imposer aux prestataires de traiter correctement les personnes qui travaillent pour eux) et à la localité des produits (pour éviter l'importation non nécessaire de produits). De même, en faisant sauter ces règles, nous éviterons alors de mettre en concurrence des prestataires de différentes natures (entreprises commerciales ou associations) autour de la seule notion de prix, disqualifiant alors de petites structures ou réduisant la capacité des associations à accéder aux achats publics. Ensuite, en assouplissant le code de la commande publique, rendant plus aisées l'introduction de critères considérés comme responsables et l'utilisation de certaines formes de marché. En facilitant le travail des acheteurs-économistes, nous réduirons alors la pression exercée sur ceux-ci qui tendent à créer des automatismes et la standardisation de critères qui, pourtant, devraient être adaptés au territoire. Enfin, en réduisant la pression liée à la diminution de la dépense publique sur les collectivités locales. En effet, le manque structurel de main-d'œuvre qualifiée est lié, en partie, à cette volonté de diminuer les dépenses publiques. De même, l'optimisation sous contrainte de budget que nous rencontrons dans de nombreux achats publics responsables au cours de notre enquête est liée à cette omniprésence de la « bonne gestion des deniers publics ». En considérant que l'achat public responsable est une action publique en faveur des personnes humaines et de la protection des ressources naturelles, et s'inscrit dans une logique de bien commun, il apparait alors comme peu pertinent de maintenir cette pression financière sur les collectivités locales.

Cela ne signifie pas que nous souhaitons revoir l'intégralité des procédures de publication des offres, ou que le code de la commande publique est complètement inadapté aujourd'hui. Au contraire, nous pourrions envisager de nous appuyer sur ce code, développé au départ pour éviter les détournements de fonds publics et les situations d'attribution de marché en fonction de relations personnelles entre les élus et les prestataires. En créant des opportunités pour les acheteurs-économistes et les collectivités de réguler leur territoire, nous pourrions envisager le développement d'action publique dont le seul but est de protéger les personnes humaines et de développer un rapport différent aux ressources naturelles tout en assurant un service public stable et en faveur de l'intérêt collectif. Cette position audacieuse que nous prenons est intimement liée au fait que la quasi-intégralité des acteurs travaillant dans les collectivités locales rencontrés souhaite, effectivement, développer un service public écologique et social sur le territoire. En donnant la possibilité aux collectivités locales et aux acheteurs publics d'agir en faveur de l'environnement et des personnes humaines, nous

pourrions alors envisager une action publique réellement fortement soutenable sur le long terme.

Bibliographie

Abdelsalam, A., & Delatte, A.-L. (2023). Répartition des recettes et dépenses publiques entre ménages et entreprises depuis 1949 : Nouvelles données (working paper).

Alam, T., Gurruchaga, M., & O'Miel, J. (2012). Science de la science de l'État : La perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique: Sociétés contemporaines, n° 87(3), 155-173. https://doi.org/10.3917/soco.087.0155

Alary, P. (2012). La subsistance de l'homme : L'économie selon Karl Polanyi. Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs, 12. http://journals.openedition.org/regulation/10008

Ansaloni, M., & Smith, A. (2017). Des marchés au service de l'État ? Gouvernement et action publique, N° 4(4), 9-28.

Ballet, J., Bazin, D., & Mahieu, F.-R. (2022). Penser le développement socialement soutenable. Revue de philosophie économique, 23(2), 81-100. https://doi.org/10.3917/rpec.232.0081

Ballet, J., Dubois, J.-L., & Mahieu, F.-R. (2012). La soutenabilité sociale du développement durable : De l'omission à l'émergence: Mondes en développement, n°156(4), 89-110. https://doi.org/10.3917/med.156.0089

Bartoli, A. (2018). Introduction. Revue française d'administration publique, 2018/2(2), 239-244.

Bauler, T. (avec Petit, O., & Froger, G.). (2022). Économie écologique, une perspective européenne. De Boeck supérieur.

Beaudouin-Hubière, S., & Havet, N. (2021). Pour une commande publique sociale et environnementale : État des lieux et préconisations (p. 52) [Rapport d'étyde]. Ministère de l'économie, des finances et de la relance. https://www.vie-

publique.fr/rapport/282039-pour-une-commande-publique-sociale-et-environnementale

Becuwe, A., & Oiry, E. (2020). Entrepreneurs institutionnels, outils et stratégie de légitimation d'un service des Ressources Humaines. RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise, 41, 9(4), 31-52. https://doi.org/10.3917/rimhe.041.0031

Berthoud, A. (1992). Marché rencontre et marché mécanique. Cahiers d'économie politique, 20-21, 167-186.

Bessy, C., & Favereau, O. (2003). Institutions et économie des conventions. Cahiers d'économie Politique, 44(1), 119-164. https://doi.org/10.3917/cep.044.0119

Bigot, G. (2012). La responsabilité de l'administration en France. Histoire et théorie. Jus Politicum (revue de droit politique), La théorie de l'Etat entre passé et avenir(8), 17.

Bodet, C., & Lamarche, T. (2016). La RSE entre Institution du capitalisme et stratégie productive : Une grille de lecture. Économie et institutions, 24. https://doi.org/10.4000/ei.5738

Boidin, B. (2007). Les indicateurs de développement durable à l'échelle macrosociale : Quelques réflexions. In M. Patrick, Le développement durable en questions (p. 65-84). l'Harmattan.

Boisvert, V., Carnoye, L., & Petitimbert, R. (2020). « La durabilité forte : Enjeux épistémologiques et politiques, de l'économie écologique aux autres sciences sociales » : Entretien avec Valérie Boisvert mené par Leslie Carnoye et Rémi Petitimbert. Développement durable et territoires, Vol. 11, n°2. https://doi.org/10.4000/developpementdurable.17502

Boltanski, L., & Chiapello, È. (1999). Le nouvel esprit du capitalisme. Gallimard.

Boltanski, L., & Thévenot, L. (2008). De la justification : Les économies de la grandeur (Nachdr.). Gallimard.

Bonnafous-Boucher, M., & Dahl Rendtorff, J. (2014). La théorie des parties prenantes. La découverte.

Bowen, H. R. (2013). Social responsibilities of the businessman (réédition). University of Iowa Press.

Bozio, A., & Grenet, J. (Éds.). (2017). Économie des politiques publiques (Nouvelle édition). La Découverte.

Breviglieri, M., & Stavo-Debauge, J. (2006). 7. Sous les conventions. Accompagnement social à l'insertion : Entre sollicitude et sollicitation. In F. Eymard-Duvernay, L'économie des conventions, méthodes et résultats. Tome 2. Développements (p. 129-144). La Découverte.

Brullot, S., Junqua, G., & Zuindeau, B. (2017). Écologie industrielle et territoriale à l'heure de la transition écologique et sociale de l'économie. Revue dEconomie Regionale Urbaine, Décembre(5), 771-796.

Buchs, A. (2023). Chapitre 5. Leviers de durabilité : Les communs environnementaux et le rôle de l'action collective. In Y. Guy, A. Henneguelle, & E. Puissant, Grand manuel d'économie politique (p. 498-508). Dunod. https://doi.org/10.3917/dunod.franc.2023.01.0498

Buchs, A., Calvo-Mendieta, I., Petit, O., & Roman, P. (2021). Challenging the ecological economics of water : Social and political perspectives. Ecological Economics, 190, 107176. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107176

Bucolo, E., Gardin, L., & Philippe, N. (2009). Rapport final—Décembre 2009. Crida, 187.

Cantillon, G. (2010). L'achat public durable, un outil au service de l'Etat régulateur. Revue française d'administration publique, 134(2), 335-350. https://doi.org/10.3917/rfap.134.0335

Capron, M., & Quairel-Lanoizelée, F. (2015). V. La codification des relations entreprise-société : Les cadres institutionnels de la régulation. In L'entreprise dans la société (p. 127-154). La Découverte. http://www.cairn.info/l-entreprise-dans-la-societe--9782707175960-page-127.htm

Carnoye, L. (2016). Les services écosystémiques : De nouveaux outils de justification au service de la critique écologiste ? Une analyse conventionnaliste à partir du Parc Naturel Régional Scarpe-Escaut (France). Université de Lille.

Carnoye, L. (2017). L'écologisme, une critique du capitalisme ? L'école française des conventions au risque de la question environnementale. Revue de philosophie économique, 18(2), 29. https://doi.org/10.3917/rpec.182.0029

Castex, J. (2021, février 23). Mission parlementaire relative à la commande publique demandée par Monsieur le Premier Ministre à l'attention de Madame Nadège Havet, Sénatrice [Communication personnelle].

Catellin, S. (2004). L'abduction : Une pratique de la découverte scientifique et littéraire. Hermès, La Revue, 39(2), 179-185. https://doi.org/10.4267/2042/9480

Cazal, D. (2008). Parties prenantes et RSE : Des enjeux sociopolitiques au-delà des contrats. Revue de l'organisation responsable, 3(1), 12. https://doi.org/10.3917/ror.031.0012

Cazal, D. (2011). RSE et théorie des parties prenantes : Les impasses du contrat. Revue de la régulation, 9. https://doi.org/10.4000/regulation.9173

CD2E - Accélérateur de l'éco-transition. (2024). CD2E. https://cd2e.com/

Chanteau, J.-P. (2011). L'économie de la responsabilité sociétale d'entreprise (RSE) :éléments de méthode institutionnaliste. Revue de la régulation, 9. https://doi.org/10.4000/regulation.9328

Chatel, E., Kirat, T., & Salais, R. (Éds.). (2005). L'action publique et ses dispositifs : Institutions, économie, politique. L'Harmattan.

Commissariat général au développement durable. (2022). Plan national pour des achats durables 2022-2025 [Institutionnel]. Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PNAD-PAGEAPAGE-SCREEN%283%29.pdf

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. (1987). Notre avenir à tous (Our Commun Future). Nations Unies (PNUE).

Coriat, B., & Weinstein, O. (2005). La construction sociale des marchés. Recherche et Régulation, 53. https://rechercheregulation.files.wordpress.com/2012/12/lr53.pdf

Crifo, P., Glachant, M., Hallegatte, S., Laurent, É., & Raphaël, G. (2012). Pour une politique d'innovation industrielle et écologique. In L'économie verte contre la crise (p. 65-78). Presses Universitaires de France. http://www.cairn.info/l-economie-verte-contre-la-crise--9782130607984-page-65.htm

Danneels, G. (2016). L'agenda 21, outil du développement durable local. I2D Information, donnees documents, Volume 53(1), 32-33.

Darnault, C., & Malvy, A. (2020). L'efficience de la Politique d'Achat Public Durable : Des Attentes Théoriques à la Réalité Pratique. Document de travail - pré publication. HAL. https://hal.science/hal-02795353

Decamps, M., & Vicard, F. (2010). Mesurer le développement durable : Jeux d'indicateurs et enjeux locaux. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, octobre(4), 749-771. https://doi.org/10.3917/reru.104.0749

Dechezleprêtre, Q. (2019). Évaluer économiquement le développement durable : L'Agenda 21 Local dans les communes françaises: Économie & prévision, n° 215(1), 91-112. https://doi.org/10.3917/ecop.215.0091

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Observatoire économique de la commande publique, D. des affaires juridiques, Ministère du travail, Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'action et des comptes publics, & Baulinet, C. (2018). Guide sur les aspects sociaux de la commande publique—Version 3—Juillet 2018 (Accompagnement et lignes directrices Version 3; p. 64). Ministère de l'économie, des finances et de la relance. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/guide-aspects-sociaux-cp.pdf

Desbarats, I. (2013). 10—La RSE à la française, entre incitations et contraintes. Armand Colin. http://www.cairn.info/repenser-la-responsabilite-sociale-de-l-entreprise--9782200280499-page-183.htm

Deschamps, E. (2012). L'état exemplaire : Slogan ou nouveau principe ? Revue française d'administration publique, 143(3), 829. https://doi.org/10.3917/rfap.143.0829

Desrosières, A. (2008). Gouverner par les nombres: Vol. L'argument statistique II. Presses de l'école des mines.

Devetter, F.-X., & Valentin, J. (2019). Externaliser les services d'entretien des collèges : Une économie pour les finances publiques ? Revue française d'administration publique, N°172(4), 1059-1075. https://doi.org/10.3917/rfap.172.0187

Dimaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. In Research on Institutional Patters : Environment and Culture (LG Zucker). Ballinger Publishing CO.

Erridge, A. (2007). PUBLIC PROCUREMENT, PUBLIC VALUE AND THE NORTHERN IRELAND UNEMPLOYMENT PILOT PROJECT. Public Administration, 85(4), 1023-1043. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00674.x

Eymard-Duvernay, F. (1989). Conventions de qualité et formes de coordination. Revue économique, 40(2), 329. https://doi.org/10.2307/3502117

Eymard-Duvernay, F. (2012). Du chômage keynésien au chômage d'exclusion. Octarès.

Favereau, O. (2019). The Economics of Convention : From the Practice of Economics to the Economics of Practice. Historical Social Research / Historische Sozialforschung, 44(1), 25-51. https://doi.org/10.12759/HSR.44.2019.1.25-51

Figuière, C., Boidin, B., Diemer, A., & Froger, G. (2018). Economie politique du développement durable. De Boeck supérieur.

Figuière, C., & Metereau, R. (2021). 6. Écodéveloppement et socio-économie écologique : Congruences et complémentarités. 2021/1(79), 153-190. https://doi.org/10.3917/cep1.079.0153

Freeman, R. E. (2010). Strategic management : A stakeholder approach (Reissue). Cambridge University Press.

Fretel, A. (2013). La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : Entre centralité et indétermination. Revue Francaise de Socio-Economie, n° 11(1), 55-79.

Friedman, M. (1970, septembre 13). A Friedman doctrine—The Social Responsibility Of Business Is to Increase Its Protifs. The New York Times, 17.

Froger, G., Calvo-Mendieta, I., Petit, O., & Vivien, F.-D. (2016). Qu'est-ce que l'économie écologique ? L'Economie politique, N° 69(1), 8. https://doi.org/10.3917/leco.069.0008

Froger, G., & Plumecocq, G. (2018). Faire entrer l'environnement dans l'économie. Temps, incertitudes et irréversibilités: Revue Française de Socio-Économie, n° 21(2), 39-58. https://doi.org/10.3917/rfse.021.0039

Gadrey, J., & Jany-Catrice, F. (2016). Les nouveaux indicateurs de richesse (Quatrième édition). La Découverte.

Gayot, O. (2019). De la Responsabilité sociale des organisations à l'achat public responsable : Entre contraintes et performances. Compte rendu de journée d'étude. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Vol. 10, n°1. https://doi.org/10.4000/developpementdurable.13666

Gayot, O. (2024). Le rôle des facilitateurs des clauses sociales dans l'émergence et la stabilisation du marché du travail en insertion. Socio-économie du travail, 2023-1(13), 85-120. https://doi.org/10.48611/ISBN.978-2-406-17196-6.P.0085

Gond, J.-P., & Igalens, J. (2020a). La responsabilité sociale de l'entreprise. Que sais-je ?

Gond, J.-P., & Igalens, J. (2020b). La responsabilité sociale de l'entreprise (7e éd. mise à jour). Que sais-je ?

Guellec, D. (2019). I. Croissance et innovation. In Croissance, emploi et développement (3e éd., p. 7-23). La Découverte. http://www.cairn.info/croissance-emploi-et-developpement--9782348042805-page-7.htm

Hallée, Y., & Garneau, J. M. É. (2019). L'abduction comme mode d'inférence et méthode de recherche : De l'origine à aujourd'hui. Recherches qualitatives, 38(1), 124. https://doi.org/10.7202/1059651ar

Havet, N., Penot, A., & Plantier, M. (2016). Le devenir des bénéficiaires des clauses d'insertion des marchés publics. Formation emploi, 136, 121-143. https://doi.org/10.4000/formationemploi.4933

Helfrich, V., & Romestant, F. (2015). Achat public et développement durable entre compatibilités et frictions de paradigmes et de pratiques : Le cas de l'industrie du transport ferroviaire. Management international / International Management / Gestiòn Internacional, 20(1), 78-93. https://doi.org/10.7202/1045357ar

Jany-Catrice, F. (2012). La performance totale : Nouvel esprit du capitalisme? Presses Universitaires du Septentrion.

Jonas, H. (1990). Le Principe responsabilité : Une éthique pour la civilisation technologique. Les Éditions du Cerf.

Jonas, H. (1995). Le principe responsabilité : Une éthique pour la civilisation technologique (Flammarion).

Keynes, J. M. (1936). The general theory of employment, interest and money. Macmillan.

Koleva, P. (2023). Chapitre 4. La RSE : une affaire d'entreprise ou de société ? In Y. Guy, A. Henneguelle, & E. Pussant, Grand manuel d'economie politique (p. 490-497). Dunod.

La clause verte | clauses environnementales pour les marchés publics. (2024). La clause verte. https://laclauseverte.fr/

Lacroix, G., & Slitine, R. (2019). Chapitre VI. Les grands défis. In L'économie sociale et solidaire: Vol. 2e éd. (p. 95-120). Presses Univ. de France. http://www.cairn.info/l-economie-sociale-et-solidaire--9782715400535-page-95.htm

Larat, F., & Bartoli, A. (2018). L'action publique responsable : Tautologie ou problématique émergente ? Revue francaise d'administration publique, N° 166(2), 245-258.

Larquier, G. de. (2016). Une approche conventionnaliste du marché du travail fondée sur le recrutement des entreprises [Habilitation à diriger des recherches (HDR), Paries Ouest Nanterre La Défense]. https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01423201/document

Larquier, G. de, & Monchatre, S. (2014). Recruter : Les enjeux de la sélection. Revue Française de Socio-Économie, 14(2), 41. https://doi.org/10.3917/rfse.014.0041

Larquier, G. de, & Rieucau, G. (2014). Quand les entreprises font leur marché : Canaux et sélection sur les marchés du travail. Revue Française de Socio-Économie, 14(2), 93. https://doi.org/10.3917/rfse.014.0093

Larrère, C. (1997). Les philosophies de l'environnement (1. éd). Presses Univ. de France.

Larrère, C. (2003). Le principe de précaution et ses critiques. Innovations, no 18(2), 9-26.

Lascoumes, P., Le Galès, P., & Singly, F. de. (2018). Sociologie de l'action publique.

Lauvergeon, A. (2018). VIII. Comment encourager l'innovation en France pour créer des emplois et de la croissance ? In Réformes et transformations (p. 189-199). Presses Universitaires de France. http://www.cairn.info/reformes-et-transformations--9782130800934-page-189.htm

Mamavi, O., Nagati, H., Wehrle, F. T., & Paché, G. (2015). Achat public et proximité géographique : Une étude économétrique dans le contexte français. Recherches en Sciences de Gestion, 109(4), 165. https://doi.org/10.3917/resg.109.0165

Maréchal, F., & Morand, P.-H. (2022). Marchés publics : Faut-il réformer les méthodes de notation des critères d'attribution ? Revue d'économie politique, Vol. 132(5), 697-722. https://doi.org/10.3917/redp.325.0697

Marrauld, L., Bourez, S., & Sicotte, C. (2020). Changement organisationnel innovant et institution publique. Direction et Gestion, 2020/5(305), 11-23.

Marty, F., Trosa, S., & Voisin, A. (2006). II. Économie des partenariats public-privé. In Les partenariats public-privé (p. 34-59). La Découverte. http://www.cairn.info/les-partenariats-public-prive--9782707146552-page-34.htm

Maucourant, J., & Plociniczak, S. (2009). L'« institution » selon Karl Polanyi. Fondements et mise en perspective contemporaine. Tracés. Revue de Sciences humaines, 17, Article 17. https://doi.org/10.4000/traces.4257

Maucourant, J., & Plociniczak, S. (2011). Penser l'institution et le marché avec Karl Polanyi : Contre la crise (de la pensée) économique. Revue de la régulation, 10. https://doi.org/10.4000/regulation.9439

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (Éds.). (1975). The limits of growth : A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind (2. ed; 9. print). Universe Books.

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. (2019, juillet 31). Budget et dotations des collectivités locales. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/budget-et-dotations-des-collectivites-locales

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. (2014). Plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020 (p. 42) [Institutionnel]. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf

Ministère de l'économie, des finances et de la relance. (2021, octobre 13). Recensement économique de la commande publique. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/recensement_chiffres2020_20211012.pdf

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : Vers une sociologie politique de l'action publique. Revue française de science politique, 50(2), 189-208. https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464

Nieddu, M., & Vivien, F.-D. (2010). Chapitre 10. Patrimoine, territoire, développement durable. In Développement durable et territoire (Nouvelle édition originale, p.

133-142). Presses universitaires du Septentrion. http://books.openedition.org/septentrion/15399

OCDE. (2011). Size of public procurement market. Governement at a Glance 2011. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011/size-of-public-procurement-market_gov_glance-2011-46-en

OCDE. (2017). Government at a Glance—2017 edition : Public Procurement. OECD.Stat. https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=78413

Orléan, A. (2006). Monnaie. In S. Mesure & P. Savidan, Dictionnaire des sciences humaines. Presses Universitaires de France.

Perret, B. (2014). L'évaluation des politiques publiques (3ème édition). La Découverte.

Petit, O. (2018). L'émergence d'une socioéconomie écologique. Lecture croisée de trois ouvrages récents. Natures Sciences Sociétés, 26(4), 463-472. https://doi.org/10.1051/nss/2019002

Polanyi, K. (1975). L'économie en tant que procès institutionalisé. In C. M. Arensberg (Éd.), Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie (Vol. 15, p. 239-260). Larousse.

Polanyi, K. (2017). La grande transformation : Aux origines politiques et économiques de notre temps. Gallimard.

Postel, N. (2007). Hétérodoxie et institution. Revue du MAUSS, 30(2), 83-116. https://doi.org/10.3917/rdm.030.0083

Postel, N., & Sobel, R. (2006). 8. Quelle théorie hétérodoxe de l'acteur économique ? In L'économie des conventions, méthodes et résultats (p. 131-150). La Découverte. https://doi.org/10.3917/dec.eymar.2006.01.0131

Postel, N., & Sobel, R. (2010). Le concept de « marchandise fictive », pierre angulaire de l'institutionnalisme de Karl Polanyi ? Revue de philosophie economique, Vol. 11(2), 3-35.

Postel, N., & Sobel, R. (2011). Polanyi contre Freeman. Revue de la régulation, 9. https://doi.org/10.4000/regulation.9187

Postel, N., & Sobel, R. (2023). Classical anti-commodification arguments. In E. Bertrand & V. Panitch, The Routledge Handbook of Commodification (1re éd., p. 37-51). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003188742-4

Postel, N., & Sobel, R. (2024). Karl Polanyi. Que sais-je ? / Humensis.

Postel, N., Sobel, R., & Chavy, F. (2013). Dictionnaire critique de la RSE. Presses universitaires du Septentrion. http://books.openedition.org/septentrion/6542

Quairel, F., & Capron, M. (2013). Le couplage « responsabilité sociale des entreprises » et « développement durable » : Mise en perspective, enjeux et limites. Revue Francaise de Socio-Economie, n° 11(1), 125-144.

Ricœur, P. (1994). Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique. Esprit, novembre 1994, 28-48.

Romestant, F. (2016). Le marketing de projets confronté aux émergences de développement durable : Études de cas dans le transport public urbain en France [Thèse de doctorat]. Université de Poitiers.

Romestant, F., & Oruezabala, G. (2018). Favoriser le mieux-disant dans les achats publics responsables : Proposition d'un processus de mobilisation de réseaux d'acteurs. Recherches en Sciences de Gestion, N° 128(5), 103-131.

Sachs, I. (1980). Stratégies de l'écodéveloppement. Éditions de l'Atelier (programme ReLIRE). https://doi.org/10.3917/ateli.sachs.1980.01

Sachs, I. (1994). Le développement reconsidéré : Quelques réflexions inspirées par le Sommet de la Terre. Tiers-Monde, 35(137), 53-60. https://doi.org/10.3406/tiers.1994.4848

Salais, R. (2015). Revisiter la question de l'État à la lumière de la crise de l'Europe : État extérieur, situé ou absent. Revue Française de Socio-Économie, Hors-série(2), 245. https://doi.org/10.3917/rfse.hs1.0245

Salais, R., & Storper, M. (1993). Les mondes de production : Enquête sur l'identité économique de la France. Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.

Saussier, S., & Tirole, J. (2015). Renforcer l'efficacité de la commande publique. Notes du conseil d'analyse économique, 22(3), 1. https://doi.org/10.3917/ncae.022.0001

Sébert, A. (2022). Qualifications et prises en charge de la précarité énergétique : Une analyse économique institutionnaliste [Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Lille]. https://theses.fr/2022ULILA012

Semenowicz, P. (2015). Le facilitateur des clauses sociales, régulateur d'un marché de l'insertion. In P. Abecassis & N. Coutinet, Économie sociale : Crises et renouveaux: Vol. XXXVes journées de l'association d'économie sociale (p. 417-432). Presses universitaires de Louvain.

Semenowicz, P. (2018a). Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique : À la recherche du meilleur compromis. Formation emploi, 141, 175-192. https://doi.org/10.4000/formationemploi.5327

Semenowicz, P. (2018b). Une analyse conventionnaliste des partenariats sociaux : L'exemple de l'insertion par l'activité économique. Revue Française de Socio-Économie, 20(1), 217. https://doi.org/10.3917/rfse.020.0217

Sidiropoulos, M., & Varoudakis, A. (2019). Macroéconomie en pratique. Dunod. https://doi.org/10.3917/dunod.sidir.2019.01

Smith, A. (avec Taieb, P.). (1995). Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations. Livres I-II. Presses universitaires de France.

Studer, M. (2021). Évaluer l'économie sociale et solidaire : Socioéconomie des conventions d'évaluation de l'ESS et du marché de l'évaluation d'impact social [Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Lille]. https://pepite-depot.univ-lille.fr/LIBRE/EDSESAM/2021/2021LILUA015.pdf

Thévenot, L. (1985). Les investissements de forme. In Conventions économiques (p. 21-72). CEE/PUF.

Thévenot, L. (1989). Équilibre et rationalité dans un univers complexe. Revue économique, 40(2), 147. https://doi.org/10.2307/3502113

Theys, J., & Guimont, C. (2019). « Nous n'avons jamais été "soutenables" : Pourquoi revisiter aujourd'hui la notion de durabilité forte ? »: Entretien avec Jacques Theys mené par Clémence Guimont le 24 août 2018. Développement durable et territoires, Vol. 10, n°1. https://doi.org/10.4000/developpementdurable.13589

tropheecommandepublique.com. (2023). Trophées de la commande publique—L'achat durable en action. https://www.tropheescommandepublique.com/

Vivien, F.-D. (2007). II. La confiance de la théorie économique standard dans une croissance durable (p. 31-56). La Découverte. https://www.cairn.info/le-developpement-soutenable--9782707139023-p-31.htm

Vivien, F.-D. (2013). Chapitre 1. Les visions économiques du développement durable : Quels enjeux en termes d'évaluation ? In F.-D. Vivien, J. Lepart, & P. Marty, L'évaluation de la durabilité (p. 23-44). Editions Quæ. https://doi.org/10.3917/quae.vivie.2013.01.0023

Vivien, F.-D., Lepart, J., & Marty, P. (2013). Introduction. L'évaluation de la durabilité : Une mise en perspective. In F.-D. Vivien, J. Lepart, & P. Marty, L'évaluation de la durabilité (p. 7-22). Editions Quæ. https://doi.org/10.3917/quae.vivie.2013.01.0007

Bibliographie juridique

Articles

Article 2—Décret n° 2021-1634 du 13 décembre 2021 relatif aux achats innovants et portant diverses autres dispositions en matière de commande publique—Légifrance. (2021, décembre 15). https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000044487879

Article L2 - Code de la commande publique - Légifrance, Code de la commade publique (2019). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037703234/2021-04-02

Article L2122-1—Code de la commande publique—Légifrance. (2020, décembre 9). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042657232

Article L2152-7—Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique—Légifrance. (2018, novembre 26). https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000037695909?isSuggest=true

Article L2172-3—Code de la commande publique—Légifrance. (2019, avril 1). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037703713/

Article R2123-1—Code de la commande publique—Légifrance. (2021, avril 2). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043316424/

Article R2162-22—Code de la commande publique—Légifrance. (2019, avril 1). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037730311?dateVersion=20%2F10%2F2023&nomCode=F1VwBg%3D%3D&page=1&query=commission+d%27appel+d%27offre&searchField=ALL&tab_selection=code&typeRecherche=date

Article R5132-1-7 - Code du travail - Légifrance, R5132-1-7 Code du travail § ReplierSection préliminaire : Parcours d'insertion par l'activité économique (Articles R5132-1 à R5132-1-23) (2021). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043995978

Codes et avis

Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques (1), Code de la commande publique (2019).

Code de la commande publique - Article L3, L3 Code de la commande publique (2018). https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=062B59E52CE5BC8BB4F410A79260F5A5.tplgfr33s_3?idArticle=LEGIARTI000037703236&cidTexte=LEGITEXT000037701019&dateTexte=20190524

Code de la commande publique - Article L2111-3, L2111-3 Code de la commande publique (2019).

Arrêts du Conseil d'État

Conseil d'État, 21/06/1895 Cames relatif à la responsabilité sans faute de l'Etat (1896). https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/ce-21-juin-1895-cames

Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 25/05/2018, 417580, Publié au recueil Lebon, Publié au recueil Lebon ___ (Conseil d'État 2018). https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036945776/

Conseil d'État, 7ème - 2ème SSR, 25/03/2013, 364950, Publié au recueil Lebon, Publié au recueil Lebon ___ (Conseil d'État 2013). https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027273248/

Conseil d'État, 7ème et 2ème sous-sections réunies, 15/02/2013, 363921, Inédit au recueil Lebon, Inédit au recueil Lebon ___ (Conseil d'État 2013). https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027069259/

Directives européennes

Directive 2004/18/CE du parlement européen et du conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, Pub. L. No. L134/114 (2004). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0018

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, 32014L0024, CONSIL, EP, OJ L 094 (2014). http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/fra

Lois, décrets et ordonnance

Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics, 2001-210 (2001).

Décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015 fixant le montant prévu à l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, 2015-90 (2015).

LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, 2014-856 (2014).

LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire - article 13 - en vigueur jusqu'au 19 août 2015, 2014-856 (2014).

LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 2015-992 (2015).

LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1), 2017-399 (2017). https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626?r=pVMKLHBtRF

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 (1), 2018-938 (2018).

LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1), 2020-105 (2020).

LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1), 2021-1104 (2021). https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924

Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, 2018-1074 (2018). https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3F1B46D824A148ADBCBB282882D4DBC0.tplgfr29s_1?cidTexte=JORFTEXT000037695219&dateTexte=20200619

Lexique de la thèse

A

Accords-cadres : les accords-cadres sont des formes juridiques de marché qui permettent de passer un accord avec un prestataire, sur une période donnée, pour la réalisation d'une prestation (par voie de marché ou par voie de bon de commande). Ces accords instaurent une relation dans le temps entre le prestataire et la collectivité, et sont désormais considérés comme des techniques d'achat.

Acheteur : un acheteur est un agent titulaire ou non qui exerce dans une entité publique. C'est un acteur spécialisé dans la production de l'achat public (définition du besoin, rédaction du marché et de ses critères). Les acheteurs rencontrés dans le cadre de ce travail de thèse sont issus de parcours professionnels différents : juristes spécialisés en contrat public, ingénieur ou administrateur des collectivités locales, parcours économique ou managérial, ancien acheteur dans les entreprises commerciales… La très grande majorité d'entre eux sont des juristes, ou disposent d'une formation juridique, cependant les acheteurs les plus récents tendent, dans les grandes collectivités, à avoir des parcours éloignés des parcours juridiques (économistes, administration territoriale, développement durable, urbanisme et géographie…).

B

Besoin : le besoin est la demande exprimée par la collectivité. Également qualifié d'objet du marché, le besoin est signifié sur le document écrit permettant de passer le marché. Pour satisfaire ce besoin, la collectivité le décline en critères de jugement, critères techniques et en clauses d'exécution afin d'être sûr que ce qui est acheté est effectivement ce qui est demandé par la collectivité.

C

Commission d'appel d'offre (CAO) : toutes les collectivités tiennent régulièrement, en fonction de leur calendrier interne, des commissions d'appel d'offre au cours desquelles sont notés et attribués les différents marchés de la collectivité. En fonction des seuils, certains marchés sont passés et attribués en dehors des commissions d'appel d'offre (marchés dont le montant estimé est inférieur au seuil de publication des offres) même si cela n'est pas systématique et dépend de l'organisation de la collectivité locale.

Clauses d'exécution : les clauses d'exécution sont des éléments inscrits dans le marché public. La réalisation ou le respect de ces clauses par le prestataire est obligatoire et surveillé par les finances publiques lors de la mise en paiement des prestataires.

Clauses écologiques/environnementales : les clauses écologiques désignent un ensemble de clauses d'exécution, de critères techniques et de critères de jugement liés à la nature. Beaucoup de ces clauses sont légalement obligatoires.

Clauses sociales : les clauses sociales désignent un ensemble de formes juridiques de marché (marchés d'insertion et marchés réservés à l'insertion), des clauses d'exécution (clauses sociales d'insertion) et des critères de sélection des offres sociaux (critères sociaux de sélection des offres). D'après les rapports institutionnels et les acteurs rencontrés sur le terrain, l'inscription de ces clauses dans un marché public permet de faire passer ce marché à un achat public responsable.

Clauses sociales d'insertion : les clauses sociales d'insertion sont des clauses d'exécution qui obligent les prestataires à faire réaliser, sur la durée du marché, un nombre d'heures de travail par des personnes en situation d'insertion par l'activité économique. Si les prestataires ne se plient pas à cette obligation, ils risquent une sanction financière dont le montant varie en fonction des règles indiquées par les collectivités locales dans le marché et du nombre d'heures d'insertion non réalisées.

Critères d'achat : les critères d'achat renvoient, de façon indistincte, aux critères de jugement et aux critères techniques.

Critères de jugement : les critères de jugement permettent de noter les prestataires lorsqu'ils répondent positivement aux clauses d'exécution. Ces critères permettent de distinguer les offres lors de la notation des offres qui a lieu lors des commissions d'appel d'offre (CAO).

Critères sociaux de sélection des offres : les critères sociaux de sélection des offres sont des critères sociaux introduits dans les critères de jugement d'un marché public. Ils sont généralement adossés à des clauses sociales d'insertion.

Critères techniques : les critères techniques sont des éléments inscrits dans le marché public. Ils permettent de spécifier le type de produit acheté. Par exemple : un type d'acier particulier qui résiste à l'eau salée dans un marché de travaux de ports, ou la couleur de l'encre d'un stylo. Le respect de ces critères est obligatoire, néanmoins les prestataires peuvent proposer d'autres critères techniques en remplacement de ceux présents dans le marché. Lors de la réponse à l'appel d'offre, les prestataires envoient un mémoire technique, noté par la collectivité, qui explique comment ils comptent répondre au besoin exprimé par la collectivité.

D

Délégation de service public : la délégation de service public est un contrat public qui s'exerce sur une durée définie par le contrat. Juridiquement, la délégation de service public correspond à un transfert du risque lié à la réalisation d'un service public d'une entité administrative publique vers un acteur tiers (public ou privé). La rémunération liée à cette délégation dépend des « performances » de l'acteur tiers dans la réalisation de ce service et est déterminée dans le cadre du contrat. Parfois qualifiés de concessions, ces contrats s'opposent à la réalisation dite « en régie » du service public, c'est-à-dire réalisée par la collectivité directement. Ces contrats sont passés par les collectivités qui n'ont pas les moyens de réaliser elles-mêmes ces services publics (par manque d'effectifs ou de compétences), mais pas uniquement. Il est possible, pour une collectivité, de ne déléguer qu'une partie du service public concerné.

Donneur d'ordre : un donneur d'ordre est un acteur au sein d'une institution publique ayant la capacité de passer un marché public. Parfois, le terme désigne l'institution publique de manière générale.

E

EPCI : un EPCI est un Établissement Public de Coopération Intercommunale. Ils prennent généralement la forme administrative de communauté de commune, de communauté d'agglomération, de communauté urbaine et de métropole. Les EPCI sont dotés de compétences obligatoires et facultatives en fonction de leur statut administratif. Dans certains cas, ils prennent la forme de syndicats, qui sont créés pour réaliser une seule action publique ou un panel d'actions publiques définies au moment de la création du syndicat.

G

GEIQ : les GEIQ sont des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification. Ce sont des structures financées par les entreprises privées pour mettre à disposition des entreprises du personnel en insertion, souvent sous la forme de contrat de professionnalisation.

I

Infructuosité : l'infructuosité désigne une situation où l'appel d'offre n'a pas reçu de réponse de la part des prestataires, ou que les réponses reçues ne sont pas en adéquation avec l'objet du marché ou son montant estimé. Cette situation est considérée comme un risque pour les collectivités locales, car elle implique un risque de rupture dans la continuité du service public.

L

Lot : un lot est un morceau de marché, mais également un marché en soi. Par exemple, lors de la rédaction d'un marché de construction de bâtiment, chaque élément participant à la création de ce bâtiment (peinture, plomberie, maçonnerie, toiture…) constitue un lot. Chaque lot est attribué indépendamment lors des CAO. Une entreprise peut se positionner sur plusieurs lots à la fois. Il est également possible de spécifier, lors de la rédaction d'un marché, le nombre de lots maximums auxquels une entreprise peut candidater.

M

Maitrise d'œuvre : la maitrise d'œuvre est une prestation de service qui consiste à réaliser l'interface entre les prestataires qui réalisent les marchés de travaux et la collectivité locale.

Maitrise d'ouvrage : la maitrise d'ouvrage est la collectivité locale à l'origine du marché de travaux.

Marchés complexes : le terme de marché complexe renvoie à des formes juridiques de marché spécifiques. Ces formes de marché sont : les délégations de service public, les marchés globaux de performance et les partenariats publics-privés. L'écriture de ce type de marché demande généralement la présence d'une équipe complète, dont la nature peut varier. On y trouve généralement des juristes spécialisés en droit des contrats publics et des ingénieurs. Certains acheteurs, ou facilitateurs peuvent être associés lors de la rédaction de ces contrats. Ce sont des marchés qui s'étendent sur un temps long (délégation de service public, partenariat public-privé) ou demandent une coordination particulière avec différents prestataires (marché global de performance).

Marché de gré à gré : le marché de gré à gré est un marché passé directement entre un acheteur ou un pouvoir adjudicateur et un prestataire. Ces marchés sont en deçà du seuil de publication des offres et permettent de s'adresser directement à un prestataire sans mise en concurrence. Certaines règles s'appliquent : ne peuvent être des marchés de gré à gré que les marchés qui ne font pas l'objet d'un renouvèlement dans l'année (une fois par an) ; l'acheteur ou le pouvoir adjudicateur s'engage à faire varier les prestataires, si c'est possible, d'une année sur l'autre ; ces marchés ne doivent pas être des lots saucissonnés (c'est-à-dire diminués à l'extrême pour en réduire le montant) d'un marché plus important.

Marché d'insertion : Les marchés d'insertion sont une forme juridique de marché dont l'objet est l'insertion en elle-même. La prestation réalisée par les personnes en insertion est considérée comme une prestation support. Ils concernent principalement les SIAE, même si le recours au marché d'insertion ne limite pas l'accès au marché public à ces seules structures.

Marché exemplaire : les marchés exemplaires désignent des achats publics responsables où les collectivités locales se sont particulièrement investies dans la mise en œuvre de clauses

sociales ou écologiques. Ces marchés servent de vitrines et d'outils de communication aux collectivités.

Marché global de performance : le marché global de performance est un contrat complexe qui consiste à acheter, *via* plusieurs marchés, un bien ou un service. Par exemple, la réalisation d'un marché global de performance dans la construction d'un bâtiment consiste à rédiger, dans un même contrat juridique, l'ensemble des éléments permettant de construire ce bâtiment (maçonnerie, plomberie, peinture…) ainsi que les services qui peuvent y être associés (assistance à la maitrise d'ouvrage, ingénierie, architecture, clauses sociales…). Ces marchés permettent, théoriquement, en regroupant les différents lots constituant le marché, de réaliser des économies sur l'ensemble des éléments permettant de réaliser le marché.

Marché réservé à l'insertion : les marchés réservés à l'insertion sont une forme juridique de marché permettant de limiter l'accès aux marchés publics aux seules SIAE. Au départ limité dans leur montant maximum, ils sont aujourd'hui plus libres et peuvent concerner tout type de prestation, du moment où les SIAE peuvent répondre à l'appel d'offre.

N

Nomenclature des achats : la nomenclature des achats est un outil technique mis en place par certaines collectivités. La collectivité établit une liste des différents achats qu'elle mène, et des procédures qui y sont associées. Ces nomenclatures facilitent le travail des acheteurs, en renvoyant chaque type d'achat à un type de procédure. En fonction de l'objectif de la nomenclature, elle permet également de limiter le montant estimé des achats en spécifiant précisément le type d'achat.

P

Partenariat public-privé : le partenariat public-privé est une forme de contrat qui distribue le risque financier lié à la réalisation d'un marché dont le montant ne peut pas être supporté par la collectivité. Ces contrats concernent principalement les contrats de construction. Le partage du risque financier est réalisé entre le prestataire et la collectivité. La collectivité va apporter une partie du capital (propre ou emprunté) et le prestataire attributaire du marché va apporter l'autre partie de ce capital. Ce faisant, la collectivité s'endette auprès du prestataire pour une durée définie dans le contrat (généralement plusieurs décennies) et s'engage à lui verser régulièrement, sur cette durée, des deniers publics jusqu'à ce que le capital avancé par le prestataire soit intégralement remboursé. Les risques liés à l'utilisation du bien acheté lors du partenariat peuvent être délégués par la collectivité à l'aide d'une délégation de service public ou supportés directement par la collectivité.

Pondération des critères : la pondération des critères consiste à attribuer un poids, souvent exprimé en pourcentage, à un critère noté lors des commissions d'appels d'offres. Plus cette pondération est forte, plus le critère aura un caractère discriminant dans le choix du prestataire retenu.

Pouvoir adjudicateur : une personne dotée d'un pouvoir adjudicateur est une personne ayant la capacité de passer des marchés pour le compte de la collectivité. Cette personne n'est pas nécessairement un acheteur, dans le sens entendu dans ce lexique. Elle peut être un ou une chef de service, une direction ou une personne nommée dans un service pour rédiger et passer les marchés.

Procédures adaptées : ces procédures spécifiques permettent aux collectivités d'allouer une partie d'un marché (lot) ou de réserver un marché à un type de structure particulière. On y trouve les structures de l'économie sociale et solidaire, de l'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées (spécialisées dans le handicap). La mise en place de ces procédures adaptées dépend du montant estimé du marché. Si celui-ci est inférieur aux seuils, décidés annuellement, alors le marché peut être réalisé en procédure adaptée, sinon, le marché devra suivre un schéma classique, déterminé en fonction de son type (travaux, fourniture, service) et de son montant.

Public cible : le public cible ou public-cible est un type de public identifié par les collectivités en fonction de caractéristiques sociales objectivées. L'identification de ces publics peut être liée aux compétences de la collectivité (Département — bénéficiaires du RSA) ou aux spécificités territoriales (chômeurs de longue durée, séniors non qualifiés et sans-emploi…).

R

Rationalisation de l'achat : repenser différents aspects de l'achat qui ont attrait à sa mise en pratique (rationalisation de l'acte d'achat) ou à la dépense qui lui est liée (rationalisation de la dépense publique).

RSAP : la RSAP correspond à la Responsabilité Sociale de l'Acteur Public. Elle est déterminée à l'aide d'un contrat qui précise qui sont les personnes responsables d'une action publique et les modalités d'évaluation des dommages causés par cette action sur l'environnement (la Terre) et les personnes humaines (le Travail).

RSE : la RSE correspond à la Responsabilité Sociale des Entreprises. La RSE est un concept développé à partir des années 1930 aux États-Unis pour justifier la génération de profit des grandes entreprises durant la grande dépression. Au fur et à mesure du temps, la RSE s'est dotée d'un cadre théorique gestionnaire (la théorie des parties prenantes) et a pris en compte les enjeux écologiques. Elle consiste aujourd'hui à aller au-devant de la législation dans la prise en compte des effets des actions des entreprises sur l'environnement et le social de façon discrétionnaire et volontaire.

RSO : la RSO correspond à la Responsabilité Sociale des Organisations, développée depuis 2010 à l'aide de la norme européenne ISO 26 000. Elle s'appuie sur la même logique que la RSE, mais étant celle-ci à toutes les formes d'organisations, privées comme publiques.

S

SIAE : les SIAE sont les Structures de l'Insertion par l'Activité Économique. Elles comprennent les associations intermédiaires, les ateliers chantiers d'insertion, les entreprises temporaires de travail d'insertion et les entreprises d'insertion. Dans certains cas, les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) sont appréhendés comme des SIAE, mais ils ne sont pas juridiquement considérés comme tels par l'État et ne disposent pas d'un accord avec celui-ci sur le territoire pour accompagner les personnes en insertion.

SPAPSER : le Schéma Promotionnel des Achats Publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPAPSER) est une feuille de route des achats publics responsables publiée par les collectivités dont le montant annuel des achats dépasse, depuis 2023, 50 millions d'euros. Ce document doit être publié et rendu accessible aux prestataires et

aux publics. Il doit également être accompagné par des indicateurs d'évaluation quantitative des achats publics responsables depuis 2022.

SPEL : le Service Public de l'Emploi Local désigne les organisations qui participent au retour à une situation d'emploi stable à des personnes qui en sont éloignées. Ces acteurs sont : les maisons de l'emploi (MDE), les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les missions locales, les régies de quartiers… ou toute institution publique ou publique-privée chargée de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sur le territoire.

Annexes

Liste des annexes :

Annexe 1 : ensemble des entretiens réalisés et anonymisés

Annexe 2 : grille d'entretien utilisée avec les acheteurs

Annexe 3 : grille d'entretien utilisée avec les réseaux d'acteurs

Annexe 4 : grille d'entretien utilisée avec les facilitateurs

Annexe 5 : liste des thématiques utilisées dans SONAL lors de l'analyse des entretiens

Annexe 1 : ensemble des entretiens réalisés et anonymisés

N°	Nom	Structure	Durée de l'entretien
1	Facilitateur clauses naturelles 1	Association promotrice de la consommation bio locale	86 minutes
2			77 minutes
3	Responsable pôle achat	Grande collectivité 1	59 minutes (visioconférence)
	Responsable service achat		
4	Facilitateur 4	Grande collectivité 1	103 minutes (visioconférence)
5	Facilitateur 5	Grande collectivité 2	186 minutes
6			150 minutes (non enregistrées à la demande de l'enquêté)
7	Acheteur 1	Petite commune 1	87 minutes
8	Acheteur 2	Petite commune 2	60 minutes
	Élu 1		
9	Chargé de mission ESS 1	Grande commune 1	60 minutes (non enregistrées à la demande des enquêtés)
	Responsable service achat		
	Directeur pôle commande publique		
10	Responsable service marché public	Moyenne commune 1	134 minutes
11	Facilitateur 1	SPEL 1	81 minutes
12	Facilitateur 2 et 3	SPEL 1	112 minutes
13	Acheteur 3	EPCI 1	52 minutes (enregistrées) 68 minutes (non enregistrées — problème technique)
	Acheteur 4		
14	Acheteur 5	EPCI 1	69 minutes (téléphone)
	Acheteur 6		
15	Chargée de mission politiques de la Ville 1	EPCI 1	74 minutes
17	Acheteur 7	Grande collectivité 3	104 minutes (téléphone)
18	Facilitateur 6	Grande collectivité 3	169 minutes
19	Tête de réseau IAE 1	1er réseau de l'IAE rencontré	125 minutes
20	Tête de réseau ESS 1	1er réseau de l'ESS rencontré	133 minutes
21	Directeur pôle commande publique	EPCI 1	50 minutes
	Responsable service achat et logistique		
22	Directeur pôle commande publique	EPCI 1	139 minutes
	Responsable service achat et logistique		
23	Chargée de mission politique de la Ville 2	EPCI 2	61 minutes (téléphone)
24	Tête de réseau IAE 2	2ème réseau de l'IAE rencontré	168 minutes
25	Responsable du service achat	EPCI 3	120 minutes
	Acheteur 8		
26	Acheteur 9	EPCI 1	49 minutes

Annexe 2 : grille d'entretien utilisée avec les acheteurs

Axes de questionnement
Présentation individuelle
• Présentation • Présentation du poste • Parcours académique et professionnel • Rôle d'un acheteur dans la collectivité territoriale
Achats publics et achats publics responsables (APR) — général
• Budget achat de la collectivité territoriale • Définition pour un APR • Axes d'achats • Axes d'APR • Part des APR dans les achats totaux • Effets des APR dans la collectivité • Documents de communication autour des APR pour le monde extérieur à la collectivité • Documents de communication autour des APR internes à la collectivité
Achats publics responsables (APR) — technique
• Définition des critères techniques et pondération • Difficultés pour la collectivité de mise en place des APR
Indice d'impact des APR
• Existence d'un indicateur • Création d'un indicateur coconstruit d'autres acteurs • Quels critères d'évaluation

Annexe 3 : grille d'entretien réseau d'acteurs

Axes de questionnement
Présentation individuelle
• Présentation • Parcours académique et professionnel
Achats publics et achats publics responsables (APR) — général
• Rôle de l'achat public dans la structure • Rôle de l'achat public responsable dans la structure • Définition d'un achat public responsable • Achats responsables, obligation ou opportunité pour une collectivité ? • Critères d'achats publics responsables • Relations entre la structure et les collectivités territoriales ? • Relation entre la structure et l'achat public responsable ? • Réalisation d'achats
Indice d'impact des APR
• Existence d'un indicateur • Création d'un indicateur coconstruit d'autres acteurs • Quels critères d'évaluation

Annexe 4 : grille d'entretien utilisée avec les facilitateurs

Axes de questionnement
Présentation individuelle
• Présentation • Parcours académique et professionnel
Achats publics et achats publics responsables (APR) — général
• Relations entre le facilitateur et les collectivités • Pratiques relatives aux achats publics responsables • Possibilités offertes par les achats publics responsables • Axes des achats publics responsables des collectivités pour lesquelles il/elle travaille • Définition pour un APR • Types de critères responsables
Place du facilitateur dans les APR
• Quel est le rôle du facilitateur dans les achats publics responsables ? • Quelles sont les formes d'accompagnement que peuvent apporter les facilitateurs ? • Rapports avec les autres facilitateurs ? • Difficultés lors de la mise en place des APR ? • Freins ou blocage à la mise en place des APR ? • Co-construction du SPAPSER/ligne directrice des achats avec les collectivités locales ?
Indice d'impact des APR
• Existence d'un indicateur • Création d'un indicateur coconstruit d'autres acteurs • Quels critères d'évaluation

Annexe 5 : liste des thématiques utilisées dans SONAL lors de l'analyse des entretiens

Type de thématique	Nom de la thématique	Utilisation
Relative aux enquêtés	Présentation	Analyse du parcours des enquêtés pour le mettre en relation avec leurs pratiques
	Activité des enquêtés	Activités réalisées au cours de leurs différentes missions
	Formation des enquêtés	Formation des enquêtés (initiale ou continue) pour la mettre en relative avec leurs pratiques
Relative au langage employé par les enquêtés	Performance (mention)	Mention de la notion de performance (de l'achat, de l'action publique)
	Langage managérial	Mise en évidence du langage tiré des organisations privées, rapport à la rentabilité de l'achat
Relative à la collectivité et/ou ses rapports avec d'autres organisations	Organisation de la collectivité	Permets de comprendre le fonctionnement de la collectivité et l'organisation des différents services entre eux
	Portage politique	Rôle des élus dans le déploiement des politiques d'achat public responsable. Permets de mettre en évidence si ce sont les élus ou les techniciens qui participent au développement des APR
	Réseaux d'acheteurs	Création/animation/participation à un réseau d'acheteurs local, régional ou national
	Rapports avec l'ESS	Rapports entretenus entre la collectivité ou la personne enquêtée et l'économie sociale et solidaire
Relative aux achats publics responsables	Forme(s) de marché	Mise en évidence des différentes formes juridiques des marchés considérées comme responsables ou au sein desquelles il est plus aisé d'introduire des critères de responsabilité
	Pratiques qualifiées de responsable	Pratiques mentionnées par les acheteurs comme étant des pratiques responsables, au regard ou non des pratiques précédentes
	Définition de l'achat public responsable	Définition formalisée par l'enquêté de l'achat public responsable. Cette thématique permet de faire des analyses textuelles ciblée
	Indicateurs	Utilisation, ou non, et pourquoi d'indicateurs relatifs aux achats publics responsables
	Clauses sociales	Mention de types de clauses sociales ou de leur utilisation dans les marchés publics
	Clauses environnementales	Mention de types de clauses environnementales ou de leur utilisation dans les marchés publics
	SPAPSER	Mention du Schéma promotionnel des achats publics socialement et écologiquement responsables
	Freins au développement des achats publics responsables	Mention des freins ou des difficultés rencontrés par les enquêtés lors du développement de l'achat public responsable dans leur collectivité ou dans la collectivité pour laquelle ils exercent leurs missions
	Leviers du développement des achats publics responsables	Mention des leviers par les enquêtés facilitant le développement des achats publics responsables dans leur collectivité ou dans la collectivité pour laquelle ils exercent leurs missions

Cette thèse étudie la capacité de régulation écologique et sociale des acheteurs publics locaux à l'aide d'une analyse de leurs pratiques d'achats liées aux achats publics responsables. Nous identifions au sein de ce travail les contraintes qui pèsent sur ces acteurs et le cadre dans lequel ils exercent leurs activités. Nous mettons également en évidence comment, et pourquoi, ces acteurs peuvent réguler les prestataires locaux à l'aide de ces achats, ainsi que le niveau de soutenabilité écologique et sociale de cette action publique particulière. Ensuite, nous identifions les différents critères que ces acteurs considèrent comme responsables, les formes d'acheteurs publics rencontrées au cours de notre enquête de terrain et les différents effets liées à l'introduction de ces achats sur l'organisation interne et externe des collectivités locales enquêtées. Enfin, nous monterons que, dans certains cas, ces achats peuvent être socialement ou écologiquement fortement soutenables.