

Emploi, environnement, social : le triptyque vertueux des marchés publics



Copyright : Fotolia tuk69tuk

Avec plus de 100 milliards d'euros de marchés par an, la commande publique, longtemps considérée comme une matière avant tout technique et juridique, fait aujourd'hui figure d'outil de stratégie, quasi magique. Les gouvernements successifs ont voulu ouvrir l'accès à la commande publique à davantage de petites entreprises. C'est encore le but du retentissant relèvement du seuil des marchés sans procédure à 40000 euros HT. Progressivement, les mécanismes juridiques qui permettent à des publics éloignés de l'emploi de travailler et d'acquérir des compétences se mettent en place. Reste à diversifier les champs d'activité, pour pouvoir atteindre tous les publics. Côté environnement, les marchés intègrent petit à petit des mesures favorables à la lutte écologique. Mais trop lentement.

Sommaire du dossier

Emploi, social, environnement : le triptyque vertueux des marchés publics

Marchés publics : les PME, un vivier à courtiser pour doper l'économie locale

Marchés publics : petit à petit, la clause sociale fait son nid

Des solutions pour verdir les marchés publics

Emploi, social, environnement : le triptyque vertueux des marchés publics



Fotolia tuk69tuk

Les gouvernements ont, depuis longtemps, voulu ouvrir l'accès à la commande publique aux petites entreprises. D'un autre côté, progressivement, les mécanismes juridiques qui permettent à des publics éloignés de l'emploi de travailler et d'acquérir des compétences se mettent en place, et les marchés intègrent des mesures favorables à l'environnement. Mais trop lentement.

Avec plus de 100 milliards d'euros de marchés par an, la commande publique, longtemps considérée comme une matière avant tout technique et juridique, fait aujourd'hui figure d'outil stratégique, quasi magique, sans même parler de sa force de frappe économique. Ses missions donnent le tournis : développer l'emploi, soutenir l'économie locale au travers des TPE-PME, remettre au travail des personnes en difficulté, innover, manger mieux, lutter contre le réchauffement climatique... Bref, sauver le monde, ou presque ! Mais en a-t-elle vraiment les moyens ?

Sur le terrain, le volontarisme est de mise. S'il fallait se contenter d'un seul exemple, la tenue des Jeux olympiques à Paris en 2024 se veut emblématique. Sur les 47 chantiers prévus, le comité d'organisation va réserver 25 % du montant global de la commande publique à des TPE-PME et aux structures de l'économie sociale et solidaire, et 10 % des heures travaillées à l'insertion, dans des secteurs aussi divers que la construction, l'événementiel, la sécurité privée, la restauration, l'accueil...

Accélération du mouvement

Toutefois, sur le papier, les chiffres restent têtus. Certes, ils progressent, mais encore trop lentement. Qu'ils s'agissent des clauses sociales ou du volet environnemental de la commande publique, les objectifs qui avaient été fixés pour 2020 par le Plan national d'action des achats publics durables de 2014 ne seront pas atteints, et loin s'en faut. « Ces leviers sont exploités, mais pas suffisamment », reconnaît Laure Bédier, directrice des affaires juridiques de Bercy,

qui plaide pour une accélération du mouvement, que ce soit en faveur des PME, de l'emploi des plus précaires ou du développement durable.

Au cœur du processus, l'acheteur public, en pleine mutation culturelle, a dû assimiler à marche forcée les nombreuses réformes de ces dernières années, rassemblées depuis peu dans le tout nouveau code de la commande publique, passer l'étape de la dématérialisation, intégrer les derniers décrets parus sur l'innovation ou le relèvement des seuils, digérer l'évolution de la jurisprudence... Il a gagné en maturité. « Il s'est professionnalisé », comme l'exprime Laure Bédier. Néanmoins, il lui faudra sans doute encore un peu de temps pour tirer le meilleur parti possible de sa nouvelle « boîte à outils », c'est-à-dire réaliser l'achat le plus avantageux possible pour sa collectivité en tenant compte de toutes ces nouvelles externalités, et satisfaire la volonté affichée des élus de soutenir leur tissu local.

Le tout en respectant, bien sûr, l'ensemble des principes de la commande publique : libre accès des candidats aux marchés, transparence et égalité de traitement. Une gageure !

Marchés publics : les PME, un vivier à courtiser pour doper l'économie locale



DenisIsmagilov

Après s'être longtemps regardés en chien de faïence, entreprises et acheteurs se rapprochent. Objectif : élargir la concurrence et renforcer l'accès encore insuffisant des PME à la commande publique.

Il est l'un des textes qui ont fait le plus de bruit ces derniers mois dans le petit monde de l'achat public : le relèvement du seuil des marchés sans procédure de 25 000 à 40 000 euros, depuis le 1er janvier. Une mesure de simplification pour les acheteurs comme pour leurs fournisseurs, mais surtout un coup de pouce aux petites et moyennes entreprises (PME). « Nous souhaitons leur faciliter l'accès à la commande publique en allégeant les formalités », résume Laure Bédier, directrice des affaires juridiques de Bercy.

Le message est clair : le tissu économique local, selon les pouvoirs publics, ne bénéficie pas autant qu'il le pourrait de la commande publique. En 2018, les PME représentaient 61 % des marchés et 32 % de leur montant. L'évolution, quoique positive, est trop lente aux yeux des élus, qui mettent constamment en avant le développement économique de leur territoire, même si toute affirmation de « localisme » est interdite par les principes de la commande publique.

Du vocabulaire à traduire

A qui la faute ? Sans doute à la complexité du sujet. Pour les entreprises, surtout les plus petites et les moins bien armées pour passer des contrats, le lexique de la commande publique reste nébuleux. « Nous avons identifié ce point comme un frein majeur. Les termes juridiques utilisés font peur », relève Pierre Pelouzet, le Médiateur des entreprises, dont les services ont réalisé un guide spécifique pour « traduire en français courant » le vocabulaire de la commande publique. Autre problème, cette fois du côté des acheteurs, une forme de réticence ou de « frilosité » à aller au-devant des entreprises, de peur de tomber sous le coup de la loi et d'être sanctionné pour favoritisme. « Il y a une crainte qui persiste. Or il faut se confronter au marché si l'on veut parvenir à une bonne définition de son besoin », note Chloé Airaud, directrice du Reseco, réseau

regroupant une centaine de collectivités locales et établissements publics qui milite pour l'achat responsable dans le grand Ouest.

Face à ces obstacles, la commande publique a évolué. Le nouveau code, publié en 2019, a gravé dans le marbre les réformes qui se sont succédé depuis 2015 pour donner une orientation plus économique et un peu moins juridique à l'achat. « C'est un outil, pas une contrainte », souligne Caroline Charnet, responsable des achats à Roannais agglomération (40 communes, 100 500 hab.) et membre de l'association des acheteurs publics.

Un site qui agrège les offres

Mieux outillés, les acheteurs changent leurs pratiques. C'est le cas du sourcing, une étape clé « qui conditionne la qualité de l'achat », selon Romain Tournereau, responsable du service « coordination de l'achat » de la métropole de Brest (8 communes, 209 700 hab.). Grâce à des consultations avec les entreprises en amont du marché, le cahier des charges sera moins standardisé. Il devient possible de raisonner davantage sur des critères techniques et moins sur le prix, et d'allotir plus finement pour adapter les marchés à la taille et à l'offre des entreprises. « La majorité des gains se font à ce niveau », affirme-t-il.

Les collectivités cherchent aussi à mieux faire connaître leurs projets, en complément de l'obligation réglementaire de publicité imposée à partir de 40 000 euros. Elles publient leur programmation, organisent des salons. Plus original, le conseil départemental du Cher a mis en place un site de veille qui agrège toutes les offres des maîtres d'ouvrage du département et avertit par mail les entreprises abonnées. Attirer davantage d'entreprises permet, en effet, « d'élargir la concurrence » et d'éviter des marchés infructueux, notamment sur des secteurs en tension comme le bâtiment, note Florent Solier, directeur de la commande publique à la métropole de Nantes (24 communes, 646 500 hab.), qui insiste aussi sur la nécessité de simplifier des règlements de consultation.

Pour des paiements plus rapides

Autre atout qui pourrait séduire les PME, des conditions financières plus alléchantes. Les avances sont passées à 10 % pour les grosses collectivités, et l'affacturage inversé, inscrit dans la loi « Pacte », permet à une entreprise titulaire d'un marché de se faire payer plus vite. Quant à la dématérialisation, effective depuis octobre 2018, elle semble avoir eu un effet bénéfique sur le niveau de réponse des entreprises, en hausse de 20 à 30 %. Les pouvoirs publics parient aussi sur la publication des données essentielles afin d'offrir aux acheteurs et aux fournisseurs une meilleure visibilité même si, de l'aveu de la direction des affaires juridiques, elles sont loin d'être systématiquement publiées et exploitables. D'autres mesures pourraient avoir un impact positif, comme le décret sur l'innovation qui, depuis un an, donne la possibilité, à titre expérimental, de passer des marchés sans procédure sous la barre des 100 000 euros. Mais pour actionner ces puissants leviers économiques que sont les marchés, il faut y mettre les moyens et toutes les collectivités ne sont pas à égalité afin d'avoir des acheteurs informés et formés, qui sauront jouer la carte économique au profit de leur employeur, et de leur territoire.

Focus

Un schéma responsable qui satisfait les fournisseurs

Depuis deux ans, la région Centre – Val de Loire déploie son schéma de promotion des achats publics responsables, qui comporte un gros volet dédié aux PME. L'objectif est de leur donner un meilleur accès aux marchés de la collectivité, qui représentent environ 300 millions d'euros par an. « Nous avons deux modalités d'action : rendre lisible et intelligible notre politique, et informer sur ce que l'on fait », explique Fabrice Picardi, directeur des achats, de la commande publique et juridique de la région et de la centrale d'achats régionale. La région, dont 65 % des partenaires sont déjà des PME locales, a ainsi développé une planification annuelle des achats.

De nombreuses réunions ont été organisées avec les directions opérationnelles pour identifier les projets (172 en 2019). Les informations recueillies ont été mises en ligne à disposition des entreprises sur le site de la région ainsi que sur la plateforme collaborative nationale Selenée, solution d'e-sourcing simplifiant la mise en relation entre acheteurs publics et fournisseurs et qui touche potentiellement de 2 millions de PME. Mais la région ne se contente pas d'un rôle basique de donneur d'ordres. « Nous avons aussi mené une enquête de satisfaction auprès de nos fournisseurs les plus stratégiques car nous sommes aussi là pour les écouter et conduire une politique d'amélioration continue », ajoute Fabrice Picardi. Intitulée « la voix de fournisseurs », elle a montré un bon taux de satisfaction globale, mais aussi des points à améliorer, comme les délais de paiement, qui sont passés de 29,6 jours à 24 jours.

Contact : Service des achats, de la commande publique et juridique, 02.38.70.30.30.

Marchés publics : petit à petit, la clause sociale fait son nid



Richard Villalon / AdobeStock

L'emploi de publics en difficulté progresse à petits pas dans les marchés, mais la diversité des postes et des secteurs d'activité proposés laisse encore à désirer.

Cette année, la feuille de route du Plan national d'action pour les achats publics durables arrive à son terme. Elaboré en 2014, ce document avait un objectif précis : faire en sorte que 25 % des marchés intègrent une clause sociale en 2020, c'est-à-dire un mécanisme juridique qui permet à des publics éloignés de l'emploi de travailler et d'acquérir des compétences à l'occasion de l'exécution d'un contrat par une entreprise. Au vu des chiffres, le compte n'y est pas. En 2018, seulement 10,2 % des marchés de plus de 90 000 euros comportaient au moins une clause sociale, selon l'Observatoire économique de la commande publique.

Le degré de maturité varie encore considérablement d'une collectivité à une autre. Mais l'important, c'est que l'on remarque « une progression continue sur la durée », relève Lucie Becdelièvre, déléguée générale d'Alliance villes emploi, réseau des élus territoriaux chargés des politiques territoriales de l'insertion et de l'emploi. Il y a dix ans, la part des clauses sociales n'était que de 1,9 %. Entre 2017 et 2018, leur augmentation a atteint 16,5 %.

Sensible sur le plan quantitatif, l'amélioration l'est aussi au niveau qualitatif. Quand la clause a été lancée lors des grands chantiers de renouvellement urbain des années 2000, elle concernait surtout le bâtiment. Aujourd'hui, les marchés de travaux ne représentent plus que 56 % du total, et les services comptent pour 43 %, dans des secteurs tels que les déchets, le nettoyage ou encore les espaces verts. Les clauses sont aussi davantage présentes dans les délégations de service public (420 équivalents – temps plein en 2018 contre 9 en 2012) et les prestations intellectuelles (1 %).

Les femmes très minoritaires

En revanche, la clause ne sert guère la cause des femmes : 84 % de ses bénéficiaires sont des hommes. Mais l'action pour l'égalité femmes-hommes peut emprunter d'autres voies, comme à Nantes, qui utilise une grille de critères et indicateurs pour inciter aux bonnes pratiques, telle

que la présence de vestiaires séparés pour les hommes et pour les femmes sur un chantier, ou s'appuie sur des clauses d'exécution liées à la lutte contre les discriminations.

La clause n'est pas non plus toujours facile à mettre en œuvre sur des petits marchés, « hors des grandes métropoles » souligne Pierre Le Goff, responsable de la commande publique à la ville de Lannion (19 600 hab., Côtes-d'Armor), qui juge le système « complexe » et préfère utiliser la technique des marchés réservés pour faire travailler des personnes en situation de handicap ou des publics éloignés de l'emploi. « Sur le papier, le dispositif est maintenant connu, mais ses modalités rebutent encore », reconnaît, de son côté, Lucie Becdelièvre, qui préconise une poursuite de la dynamique en termes de volumes « tous les marchés sont clausables » et surtout une diversification des champs d'activités, afin de toucher tous les publics, des jeunes aux seniors, et développer la féminisation.

Focus

« Nous avons impulsé une dynamique grâce au levier financier »

Mickaëlle Jaouen, chargée de mobilisation économique au conseil départemental du Finistère, raconte : « En 2013, nos élus ont fait le choix de conditionner l'octroi des subventions du département à la mise en œuvre de clauses d'insertion dans les marchés pour toute opération de 500 000 euros ou plus, aidée d'un minimum de 100 000 euros. Cette décision a profondément changé les choses. Nous avons réalisé, cette année-là, 186 129 heures d'insertion, contre un peu plus de 20 000 en 2006, et 67 opérations subventionnées ont intégré des clauses d'insertion. L'an dernier, nous avons comptabilisé 342 185 heures d'insertion. Au total, 97 maîtres d'ouvrage ont activé la clause sociale dans des marchés, y compris pour des opérations non subventionnées. On voit donc que le levier financier a eu un impact très fort, de même que l'ingénierie de projet que nous avons développée pour les accompagner. Avant, les collectivités se montraient intéressées mais n'en faisaient pas une priorité. Nous avons impulsé une vraie dynamique. »

Ils sont 450 en France à appuyer les collectivités pour mettre en œuvre la clause sociale. Sans être obligatoire, leur présence est souvent déterminante. Ils aident à la rédaction des marchés, font le calcul des heures d'insertion et conseillent aussi les entreprises pour trouver la main-d'œuvre dont elles ont besoin. Mais leur nombre reste insuffisant et le financement de leur poste n'est pas toujours pérenne.

Des solutions pour verdir les marchés publics



jk1991 / Adobe Stock

Si les démarches vertes se multiplient dans les collectivités, l'objectif de 30 % de marchés publics contenant une disposition environnementale est encore loin d'être atteint.

Les initiatives en faveur de l'environnement se multiplient, par exemple dans la restauration collective où l'approvisionnement en produits bios croît rapidement. La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, du 30 octobre 2018, dite « Egalim », pousse encore dans ce sens, puisqu'elle fixe à la restauration collective l'objectif d'atteindre, au 1er janvier 2022, 50 % d'achats de denrées de qualité durable, et 20 % de denrées bios.

Honni soit le plastique

Une restauration collective qui participe aussi à la lutte contre les perturbateurs endocriniens. C'est le cas, notamment, en région Occitanie. « Dans les cantines de nos lycées, nous avons banni tous les gobelets et bouteilles en plastique pour revenir au verre », détaille Michel Boussaton, conseiller régional (PS) délégué à la santé.

Benoit Dingremont, sous-directeur de la direction des affaires juridiques de Bercy (DAJ), constate que, « souvent, lorsqu'une collectivité met en place ce type de démarche, elle a une vision générale, en prenant en considération le coût global et l'analyse du cycle de vie, et en s'attaquant, par exemple, en parallèle au gaspillage alimentaire. Cela compense en partie le coût des aliments de qualité, en diminuant le celui du traitement des externalités négatives et le nombre de déchets à gérer ».

Moins de machines

En interne aussi, des mesures peuvent être prises. Jean-Christophe Carouille, directeur adjoint chargé de la commande publique de la communauté urbaine de Dunkerque (17 communes, 198 300 hab.), vante la mise bout à bout de « petites briques pour améliorer la situation. Ainsi, nous avons supprimé toutes les imprimantes pour nous équiper, à la place, de photocopieurs

multifonctions, ce qui permet d'avoir moins de machines et de paramétrer d'autorité le système d'impression recto verso ».

Les préoccupations environnementales ne sont pas seulement le lot des marchés dont l'objet a, en soi, une dimension verte. Beaucoup peuvent être concernés. D'ailleurs, le Plan national d'action pour les achats publics durables 2014-2020 fixait l'objectif de 30 % de marchés intégrant une disposition environnementale, qui n'est toujours pas atteint. En 2018, seuls 18,6 % des marchés supérieurs à 90 000 euros en contenaient une.

Pour y parvenir, des outils existent, comme la prise en compte du développement durable dans la définition des besoins. Flora Vigreux, adjointe au chef de bureau à la DAJ, estime d'ailleurs qu'il s'agit de l'étape la plus importante : « C'est le moment adéquat pour faire ressortir des alternatives sur les produits utilisés dans le marché, notamment en effectuant un sourcing efficace. »

Le critère du coût global

Autre méthode, lors de l'analyse des offres : l'utilisation de critères d'attribution liés à l'environnement, assortis d'au moins une clause contractuelle. C'est ce qu'a fait Dunkerque. « Dans le cadre d'un marché de récupération de métaux en déchetterie pour être revalorisés, nous n'avons pas simplement sélectionné le candidat qui nous proposait le meilleur prix, explique Clovis Sabau, le chef du service achat à la communauté urbaine. Nous avons utilisé le critère du coût global, car ce sont nos agents qui effectuent le transfert des métaux. »

Focus

« Il n'y a pas d'obligation à utiliser un critère « RSE », mais c'est possible »
Jacques Fournier de Laurière, ancien président à la cour administrative d'appel de Paris

Les acheteurs doivent-ils utiliser des critères « RSE » (responsabilité sociétale des entreprises) durant la sélection des offres ?

Le code de la commande publique précise que tout achat public doit se faire dans une démarche attachée au développement durable. Ce qui reste assez large. Il n'y a pas d'obligation à utiliser un critère « RSE », mais c'est possible.

Y a-t-il des contraintes ?

Une seule. Elle a été posée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt « Nantes métropole » du 25 mai 2018 : pour qu'il soit légal, le critère « RSE » doit se rattacher aux conditions d'exécution du marché concerné. Les critères génériques sont illégaux.

Le critère « RSE » doit donc être rattaché à l'objet du marché...

S'il n'y a pas de lien, le marché sera illégal et pourra être annulé par le juge. L'acheteur ne peut pas demander à une entreprise sa politique générale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. En revanche, il peut lui demander si les produits qu'elle va utiliser pour l'exécution de son marché ont un faible bilan carbone.

Marchés publics : « L'objectif final, c'est le changement de l'entreprise »



©Olivier Le Moal / stock.adobe.com

Professeur de droit public à l'université Toulouse 1 Capitole, Grégory Kalflèche insiste sur la nécessité, pour la commande publique, d'aboutir à une transformation en profondeur de l'offre et des pratiques des fournisseurs.

Peut-on assigner à la commande publique de « sauver le monde » ?

Je ne crois pas. Le bon achat, c'est d'abord celui qui répond aux besoins de la collectivité, et qui sait ensuite intégrer, dans cette réponse, des dimensions sociales et environnementales, et non pas celui qui répond à la volonté d'affichage de tel ou tel élu.

Cela dit, la commande publique peut néanmoins jouer un rôle incitatif fort auprès des entreprises afin qu'elles adoptent, in fine, des comportements plus vertueux. C'est un peu le « Yuka de la puissance publique », comme cette application qui permet au consommateur de savoir si ce qu'il achète est bon ou mauvais pour la santé et d'avoir ainsi une influence sur l'offre des fournisseurs. Mais ce levier politique ne peut fonctionner que si l'on raisonne à long terme.

Quels outils recommandez-vous pour modifier les comportements ?

Pour moi, le moyen le plus efficace est d'exiger que les produits répondent à des normes et que ce soit une condition sine qua non pour pouvoir participer à un marché. Par exemple, si l'on demande du bio, tous ceux qui voudront vendre à la personne publique seront obligés de passer au bio, les entreprises ne pourront plus produire que ce type de denrées, et on va finir ainsi par modifier en profondeur l'agriculture française. Autre solution intéressante, le recours à des conditions d'exécution, qui, elles aussi, incitent les entreprises à changer leurs pratiques.

En revanche, la méthode des critères qui consiste à attribuer 10 % ou 20 % de la note aux aspects environnementaux et sociaux marche, selon moi, assez mal car on a du mal à distinguer vraiment les offres. Je ne suis pas non plus très favorable aux marchés réservés. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire eux-mêmes craignent que cela ne les écarte des marchés classiques, alors qu'ils sont compétitifs.

Les acheteurs vous semblent-ils suffisamment armés pour faire face à ces nouveaux enjeux ?

Pour réussir à réaliser un bon achat qui prenne en compte toutes ces externalités, il faut effectivement être aguerri. Ces nouvelles pratiques sont lourdes, et certains n'osent pas encore se lancer car ils craignent, par exemple, une rupture dans l'égalité de traitement des candidats. Ils doivent donc se former, car c'est un vrai métier. Mais leur formation ne doit pas être militante, au sens où il s'agirait d'un changement de paradigme. Ce qu'il faut viser sur la durée, c'est le changement de l'entreprise, pas celui de l'acheteur ! Il va falloir une longue adaptation. Et à mon avis, il faudra bien dix ans pour y arriver !