



COMMISSION
FINANCES, FISCALITÉ

COMMENT RENDRE SES
ACHATS PUBLICS PLUS
RESPONSABLES ?



Compte-rendu de la séance du 15/03/2022

I INTERVENANTE

Nadège Havet, sénatrice du Finistère (29) et co-auteure du rapport parlementaire « Pour une commande publique sociale et environnementale »



🕒 Le mardi 15 mars 2022 de 14h00 à 15h30

📍 En visioconférence

👤 **Élus référents :**

- **Romain Colas**, maire de Boussy Saint-Antoine (91)
- **Sophie Merchat**, seconde adjointe au maire, déléguée des finances d'Enghien-les-Bains (95)

I CONTEXTE

Les collectivités territoriales sont les premiers donneurs d'ordres publics, devant même l'État et ses opérateurs. En 2019, les collectivités locales pesaient ainsi pour 58% de l'ensemble des achats publics, soit un total d'environ 45,6 milliards d'euros de dépenses.

La crise économique de 2020 a cependant affecté en profondeur la commande publique. Considérant les différentes catégories d'achats (fournitures, services et travaux publics), le secteur des travaux publics a été le plus impacté en 2020 avec un recul de 25% des achats par les pouvoirs publics dans ce secteur et par rapport à l'année précédente.

L'échelon communal a également subi la plus forte baisse de son volume d'achats avec une diminution de 31% entre 2019 et 2020. Cette situation est d'autant plus alarmante que la part des dépenses dans la commande publique en Ile-de-France dans le domaine « bâtiment/aménagement » est plus important que dans les autres régions.¹

Malgré cette fragilité sectorielle, l'achat public reste un levier d'action essentiel en période relance économique pour mobiliser des entreprises impliquées sur les enjeux sociaux et environnementaux.

Achat durable, achat responsable : éléments de définition

La notion d'achat public durable et responsable

Elle est introduite en droit français par les ordonnances du 23 juillet 2015 relatives aux marchés publics et par le décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Un achat public peut être défini comme durable si :

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

¹ En Ile-de-France, 34% du total des achats publics concernent le secteur de l'aménagement et du bâtiment

À noter que les notions d'achat « durable » et d'achat « responsable » sont utilisées de la même manière pour définir un achat de biens ou de services auprès d'un fournisseur ou d'un prestataire sélectionné qui minimise les impacts environnementaux et sociétaux, et favorise les bonnes pratiques en termes d'éthique et de droits humains.²

L'intégration d'objectifs environnementaux dans les marchés publics

La définition d'objectifs de **développement durable** est une obligation juridique pour les collectivités locales, spécifiée dans le code de la commande publique. L'acheteur public a ainsi de nouvelles obligations, devant pour certaines entrer en vigueur au plus tard en 2026 :

- ✓ Adopter un **schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables** (SPASER) pour les collectivités dont les dépenses annuelles s'élèvent à plus de 100 millions d'euros hors taxes
- ✓ Prendre en compte **la considération environnementale dès la définition du besoin** en ce qui concerne les marchés publics et les contrats de concession
- ✓ Que **l'acheteur public retienne au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre**
- ✓ De fixer des conditions d'exécution prenant en compte des considérations relatives à l'environnement
- ✓ Dès que cela est possible, la collectivité doit **définir des critères dans le cahier des charges permettant de réduire la consommation de plastiques à usage unique, la production de déchets et de privilégier les biens issus du réemploi et/ou intégrant des matières recyclées**
- ✓ Comprendre une part de ses achats publics provenant des filières du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage (part minimale fixée par décret le 9 mars 2021)

L'intégration d'objectifs sociétaux dans les marchés publics

Prendre des objectifs sociaux n'est pas une obligation selon le code de la commande publique. Néanmoins, le ministère de la Transition écologique précise qu'un marché public peut comporter une disposition sociale :

- ✓ Si l'objet du marché **comporte une dimension sociale**, comme par exemple une prestation de services réservée à des structures employant des personnes handicapées. Cet objet donne lieu à l'inscription d'au moins une clause contractuelle dans le marché
- ✓ Si **la dimension sociale est prise en compte dans les spécifications techniques**, par exemple, le matériel doit être adapté à une utilisation par une personne handicapée.
- ✓ Si **la dimension sociale est prise en compte dans le contrat** en comportant au moins une clause sociale au titre de l'insertion par l'activité économique ou au titre de recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés
- ✓ Si un ou plusieurs **critères d'attribution à caractère social sont pris en compte par au moins une clause contractuelle** associée à ces critères

² Définition de l'AFNOR (association française de la normalisation)

Les propositions du rapport parlementaire « Pour une commande publique sociale et environnementale »

Pour rendre la commande publique plus responsable socialement et plus en phase avec les objectifs de développement durable, la députée Sophie Beaudouin-Hubière et la sénatrice Nadège Havet ont remis un rapport parlementaire le 20 octobre 2021 comprenant 46 propositions, impliquant de ce fait les collectivités locales.

Quelques propositions phares concernant les collectivités territoriales :

- ✓ **Recommandation n°12** : Encourager les acheteurs publics à signer la Charte Relations Fournisseurs Responsables et inciter les plus grands acheteurs, notamment ceux de l'État, à s'engager vers une labellisation Relations Fournisseurs et Achats Responsables.
- ✓ **Recommandation n°16** : Mettre en place une formation dispensée à tous les décideurs au moment de leur prise de fonction, rappelant les grands principes du code, les bases de la procédure, les risques juridiques, les soutiens disponibles et comportant des éléments sur les achats durables. Cette formation devrait être accompagnée d'un kit synthétique à conserver.
- ✓ **Recommandation n°19** : Bâtir un plan de communication du Plan National pour des Achats Durables (PNAD) afin qu'il soit connu par le plus grand nombre de décideurs et d'acheteurs.
- ✓ **Recommandation n°21** : Fixer des objectifs en termes d'achats durables aux dirigeants des services publics et des administrations nationales, les évaluer et les primer chaque année en fonction des résultats obtenus. Cette recommandation pourrait également être mise en œuvre par les collectivités territoriales.
- ✓ **Recommandation n°22** : Demander aux préfets de départements et de régions de préciser dans leurs circulaires annuelles concernant la DETR, la DSIL et la DSID les achats durables qu'ils entendent privilégier.
- ✓ **Recommandation n°26** : Rendre obligatoire la publication de plans d'achats pour les communes de plus de 3500 habitants.
- ✓ **Recommandation n°43** : Élaborer des méthodes d'évaluation et de cahier des charges exemplaires, spécifiques par secteur, sur l'impact environnemental des achats publics, intégrant aussi bien les aspects de pollution que de lutte contre l'effet de serre.
- ✓ **Recommandation n°44** : Décompter dans le suivi des clauses sociales du soutien au retour à l'emploi, non seulement des heures de travail permises par la commande mais de façon concrète le nombre de personnes en retour à l'emploi.

I POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET ECHANGES

Sophie Merchat, élue référente de la commission finances et fiscalité, remercie Nadège Havet, sénatrice du Finistère et co-auteur du rapport « Pour une commande publique sociale et environnementale ». L'échelon communal a été particulièrement touché par les effets de la crise, en témoigne la baisse des achats publics de plus de 30% entre 2019 et 2020. En Ile-de-France, 34% des achats publics concernent le secteur du bâtiment et de l'aménagement.

Intervention de Nadège Havet, sénatrice du Finistère

Le rapport « **Pour une commande publique sociale et environnementale** », à l'initiative du Premier ministre, s'inscrit dans une volonté de proposer une commande publique plus éthique afin de faire de la commande publique un levier de la transition écologique tout en favorisant davantage la production française et en incitant à la conclusion des clauses d'insertion et d'inclusion dans les marchés publics.

Nadège Havet et Sophie Beaudouin-Hubière ont choisi de centrer leurs travaux sur l'État et les collectivités territoriales afin d'aboutir à des propositions concrètes et pragmatiques selon deux objectifs :

- ✓ **Organiser un suivi des mesures votées** en identifiant les éventuels freins pouvant dissuader les collectivités de recourir massivement au plan de relance et en s'assurant que les aides de l'État feraient travailler en premier lieu les entreprises locales, notamment celles qui s'illustrent sur le plan social et environnemental.
- ✓ **Mettre en place de crédits pour inciter les collectivités à avoir recours à la commande publique** pour assurer une reprise dynamique et protéger le secteur du bâtiment. La commande publique représentant 8 à 10% du PIB, elle a rapidement été identifiée comme un levier mobilisable pour la relance économique. Aujourd'hui, la moitié des marchés publics est passée par les collectivités territoriales et leurs établissements.

À mesure des entretiens et des recherches, Nadège Havet a constaté la grande **difficulté à innover sans sortir du cadre du Code de la commande publique et du droit européen**. Celui-ci impose de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse. Les élus locaux craignent aussi le contentieux qui force les acheteurs à un cadre juridique très corseté. Le facteur prix reste encore prédominant dans l'attribution des marchés publics. **Une jurisprudence récente, en février 2021, a ouvert la voie à la prise en compte de critères sociaux et environnementaux dans le passage de marchés**. Elle n'est malheureusement pas de nature à rassurer les acheteurs.

Depuis une dizaine d'année, la commande publique a beaucoup évolué : elle s'adapte progressivement aux enjeux contemporains en intégrant une plus grande souplesse et les enjeux sociaux-environnementaux actuels. Sous cette législature, différentes lois ont été adoptées en poursuivant les deux mêmes objectifs :

- ✓ **Faciliter l'accès des opérateurs économiques, particulièrement des TPE-PME à la commande publique**
- ✓ **Renforcer les considérations environnementales et sociales**

Par son article 126, la Loi Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), réduit les délais de paiement des fournisseurs et endigue les éventuels litiges. Le recours au dispositif d'affacturage inversé reste relativement marginal. La loi Accélération et simplification de l'action publique (ASAP) vient instaurer un **rehaussement temporaire du seuil de dispense de procédures pour les marchés de travaux portés à 100 000€**. Lors des auditions, **cette mesure a été unanimement salués pour sa souplesse dans un contexte de crise sanitaire**, notamment deux articles prévoyant de faciliter l'accès des entreprises aux marchés publics :

- L'article 131 vise à sécuriser l'accès des entreprises qui bénéficient d'un plan de redressement judiciaire à la commande publique.
- L'article 132 étend l'obligation déjà existante de prévoir une part minimale d'exécution des contrats des marchés de partenariats par les TPE-PME à tous les marchés. Le décret de mars 2021 fixe cette part à un minimum de 10% du montant prévisionnel d'un marché global.

Le déploiement de la dématérialisation des factures par le biais de la mise en place du **portail Chorus Pro** est salué par les entreprises et les acheteurs. Ce dispositif a permis l'organisation de flux de travail en accélérant la dématérialisation des processus pour améliorer les délais de paiement.

Les mesures en faveur de l'accès des PME et les évolutions visant à mieux prendre en compte les enjeux du développement durable dans la commande publique :

- ✓ **Une nouvelle version des cahiers de clauses administratives générales (CCAG)** impose désormais que les documents particuliers du marché précisent les obligations environnementales qui pèseront sur le titulaire du marché.
- ✓ **La loi Climat et Résilience impacte le Code de la commande publique** par ses articles 35 et 36 ayant pour objectif de la rendre plus responsable écologiquement et socialement. Une offre pourra être jugée plus pertinente en raison de ces critères et non uniquement du prix.
- ✓ **La réglementation environnementale des bâtiments neufs (la RE 2020)** tend à diminuer significativement les émissions de carbone. Son succès repose sur une exigence de résultats et non de moyens. Le respect de cette nouvelle réglementation a un impact fort sur le verdissement de la commande publique.

À la lumière de ces constats, la mission a émis plus d'une quarantaine de propositions à destination du Premier ministre, s'articulant autour de trois axes majeurs :

1. La nécessaire impulsion de l'État pour une commande publique durable

- Développer l'utilisation des approches en coût complet de possession par des analyses sectorielles ciblées sur les achats les plus stratégiques
- Élaborer des méthodes d'évaluation et de cahier des charges exemplaires, spécifiques par secteur

- Mettre en œuvre l'approche d'achat en coût complet de possession au travers de la modélisation des informations du bâtiment
- Faire de la Dotations d'Equipement des Territoires Ruraux (DETR) et de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL) des leviers incitatifs en faveur de l'achat durable

2. Les évolutions législatives et réglementaires proposées

- Mise en œuvre des mesures d'application de l'article 35 de la Loi Climat avant 2026
- Simplifier la caractérisation de l'achat innovant
- Maintien du rehaussement du seuil à 100 000€ pour les marchés de travaux
- Annexer au rapport d'orientations budgétaires la stratégie d'achat de la collectivité ou de l'EPCI

3. Le développement d'une culture de l'achat durable et performant

- Capitaliser sur l'Observatoire économique de la commande publique
- Valoriser et promouvoir le Plan National des Achats Durables (PNAD) à l'échelle des territoires
- Développer la formation initiale et continue en matière de commande publique
- Mettre en place une formation dispensée à l'ensemble des décideurs au moment de leur prise de fonction

Le cadre européen doit s'émanciper du dogme de la libre concurrence. Globalement, l'ensemble des acteurs concernés n'ont pas exprimé le souhait de se limiter aux seuls prix d'achats comme critères d'appels pour ne pas favoriser les moins disant financiers. L'article 21 53-2 est un outil incontestable mais encore trop méconnu. Le second alinéa permet aux acheteurs d'introduire des critères de restriction fondés sur l'origine des produits ou services. **Afin de sensibiliser les acheteurs à leur utilisation, la direction générale des entreprises a publié un guide des marchés publiques de fournitures dans les industries de réseau.** Cet outil pourrait être étendu pour être mieux valorisé en France. L'une des recommandations du rapport porte sur ce point afin d'obtenir de la commission une interprétation de l'article 25, confortant le deuxième alinéa du code de la commande publique. Enfin, le rapport prescrit également un nécessaire benchmarking des bonnes pratiques en Europe.

Questions des participants

Est-ce que le fait de passer par des groupements peut permettre d'optimiser la commande publique des collectivités ?

Tout à fait, en privilégiant les groupements d'achats locaux qui vont plutôt démarcher des fournisseurs locaux. Lorsqu'il s'agit de groupements plus importants, il faudrait pouvoir définir un éco-score.

Est-ce que vous pourriez nous donner plus de détails sur la proposition 21, notamment sur ce que vous entendez par « primer » ?

Il pourrait y avoir une sorte de prime par objectif au niveau d'un achat durable et responsable. Cela inciterait les acheteurs à ne plus voir que le critère prix pour développer les critères sociaux et environnementaux.

Faut-il systématiquement élaborer une stratégie des achats de la collectivité ?

Avoir une stratégie territoriale à horizon d'un ou deux ans permettrait aux entreprises de mieux anticiper les marchés publics. Il pourrait être envisagé d'avoir au minimum les grands axes stratégiques pour l'année à venir. L'objectif, c'est que les entreprises locales puissent s'en saisir pour répondre au mieux à la demande et planifier elles aussi les conditions de l'appel d'offre.

Fin de la réunion

I LISTE DES INSCRITS

Nom de la commune / Nom de l'entreprise AMIF Partenaire + code postal	Nom	Prénom	Fonction
VILLE DE BONDY (93140)	GIBERT	Carina	Directrice du Pôle Finances
PLAISIR (78370)	DUBOIS	Jean-Michel	Adjoint aux finances
91430 VAUHALLAN	PAIN	Vincent	Adjoint au maire
VILLIERS-SUR-MARNE (94350)	DE LA PASTELLIÈRE	David	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - Directeur de l'Enfance
MAIRIE LONGJUMEAU	JARNOUS	Sandrine	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - DIRECTRICE FINANCIÈRE
93110 ROSNY-SOUS-BOIS	MESA	Stéphane	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - Chef de Cabinet
SAMOIS_SUR_SEINE	CHARIAU	Michel	Maire
VILLENEUVE LA GARENNE	LARIK	Leila	Maire adjointe
COUBRON (93)	MARLIER	Sandrine	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - Secrétaire cabinet du Maire
JOUY-EN-JOSAS	BODIN	Marc	Adjoint au maire
EPINAY SUR SEINE	MHEBIK	Hinda	Adjointe au maire
MAIRIE DE ROINVILLE	BELLINELLI	Guillaume	Maire
JOINVILLE-LE-PONT	LAMBILLIOTTE	Floriandre	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - chef de cabinet
SAVIGNY-LE-TEMPLE	POLLET	Maurice	Conseiller municipal

GUYANCOURT	MAJCHERCZYK	Danielle	Adjointe en charge des finances et du logement
DOURDAN	FLEMAL	Hervé	Conseiller finance
ROINVILLE	BELLINELLI	Guillaume	Maire
LE MESNIL LE ROI	DELAS	Emilie	Adjointe aux Finances
ROMAINVILLE	JEBARI	Soraya	Conseillère Municipale
MONTSOULT	BEGARD	Franck	Rattaché(e) à un service d'une collectivité - DGS
VILLEPREUX 78450	ROUSSEL	Eva	Adjointe au maire
NOISY-LE-SEC	GRÜNEBAUM	Julie	Maire adjointe : droits de l'enfant, réussite éducative, restauration ; référente PEG
VILLEPREUX 78450	ROUSSEL	Eva	Adjointe au maire
CHARENTON-LE-PONT 94220	PENHIRIN	Hortense	Chargée de mission développement durable
VILLIERS-SUR-ORGE	MAURICE	Sophie	DGS
ANDILLY	FARGEOT	Daniel	Maire d'Andilly et Président de l'UMVO
SAINT BRICE SOUS FORET	BARCHICHAT	Isaac	MAIRE ADJOINT
BOUTIGNY 77	BONNERAVE	Claude	adjoint finances
BUC	MAZERY	Pierrette	Maire adjoint finances
GARGENVILLE	MALAIS	Anne Marie	Adjointe délégation finances
VAUCRESSON	BOUQUIN	Nadine	Maire-adjointe
BUSSIERES 77750	SALA	Patrick	Adjoint au Maire
LA QUEUE-EN-BRIE 94510	SEMUR	Maryse	Responsable du service commande publique
MAIRIE DE GUYANCOURT	MAJCHERCZYK	Danielle	Adjointe au Maire chargée des Finances et de l'Habitat
COMMUNE DE TAVERNY 95150	HERBET-AMIET	David	DIRECTEUR DES AFFAIRES FINANCIERES
CHARENTREUIL	MATHIEU	Séjourne	Conseiller municipal
ERMONT 95120	LEDEUR	Didier	Adjoint au Maire
CHOISEL	MAVIER	Colette	Adjointe finances
OTHIS 77280	TRIPOT	Christian	Maire-adjoint aux Finances et Numérique
VIRY CHATILLON	M'SAIDIE	Ahmed	Directeur Général Adjoint des Services
MONTEVRAIN	BANGO	Murielle	DAF
RUEIL MALMAISON	LEVY	Stéphane	Directeur administratif et financier
MALAKOFF	OLIVEIRA	Antonio	6e maire adjoint aux Finances
ANDILLY	FARGEOT	Daniel	Maire d'Andilly et Président de l'Union des Maires du 95
GALLUIS 78490	MARTINELLI	Jean-Louis	Premier Adjoint - Finances/Communication/Informatique/Citoyenneté

LESIGNY	DESAMAISON	Guy	Adjoint
ARGENTIERES	SAINT JALMES	Patrice	MAIRE
COMMUNE DE MAGNY LE HONGRE	TRAN	Lily	DAF
BUSSIERES 77750	SALA	Patrick	Adjoint au Maire
VILLE DE LA QUEUE- EN-BRIE	SEMUR	Maryse	Responsable du service commande publique
COMMUNE DE MONTIGNY LES CORMEILLES	HUCHIN	Jacqueline	ADJOINTE AU MAIRE
Chartrettes	BARGEAULT	Fabrice	Maire adjoint
Villiers sur irge	PROVOTAL	Micheline	Adjointe finance et social
Villiers sur morin 77580	AULIAC	Caroline	Adjointe aux Finances
Commune de Taverny 95150	HERBET-AMIET	David	Directeur des affaires financières
BAGNEAUX SUR LOING	BERCIS	Emmanuelle	Adjointe au maire
Gazette des communes	TESSIER	Pascale	Journaliste
HOUDAN	SAUL	Monique	Adjointe au Maire, en charge de la commande publique, des achats et vice-présidente de la CAO
Eaubonne	BALLOY	Philippe	élu municipal
UGAP	PERRIER	Caroline	Responsable Relations Publiques