

Regards croisés : Cet ouvrage a été réalisé, avec le soutien de la Fondation Paris-Saclay, dans le cadre de la Chaire Achat public. Les opinions exprimées dans cet ouvrage reflètent uniquement celles de leur auteur. Toute reproduction totale ou partielle soumise à autorisation.

L'achat public va-t-il sauver la planète ?

Par Jean-Christophe CAROULLE

Chef du service Stratégie, Performance et Programmation - Communauté Urbaine de Dunkerque / Ville de Dunkerque

Il ne faut jamais perdre de vue qu'un achat public est un achat et donc, en premier lieu, la satisfaction d'un besoin dans les meilleures conditions techniques et financières. Pour autant, pendant longtemps, l'achat public était essentiellement un achat contraint par des procédures pour éviter la corruption ou le soupçon même d'une corruption. L'achat était masqué derrière *l'instrumentum* : le marché public.

Vint ensuite le discours qu'il fallait redonner à l'achat public sa place d'acte économique. Et pas le moindre car, sans qu'on sache trop quelle est la méthode de calcul, on affirme que les marchés publics représentent environ 8% du PIB (source : guide « *Les marchés publics au service de la relance économique des entreprises* » - Les Médiateurs des entreprises - mars 2021) ou encore, au niveau européen, la somme de 2 163 milliards d'euros pour l'année 2018, soit 12,5% du PIB communautaire (source : « *Public Procurement Indicators 2018* », publié en 2021 par DG Grow de l'Union européenne¹).

Puis certains acteurs ont considéré que l'achat public pouvait être, voire devait être, un levier pour les politiques publiques². Là encore, le constat de la masse des achats publics incite à penser qu'ils peuvent infléchir l'offre des opérateurs économiques dans le sens voulu par des décideurs, en dehors du strict cadre de la satisfaction du besoin qui déclenche l'achat.

L'objectif n'est pas ici de refaire l'histoire de cette évolution mais bien de se projeter sur le potentiel d'une démarche volontaire d'achat responsable, notamment en matière de transition écologique, avec cette question reprise dans le titre de cet article : l'achat public va-t-il sauver la planète ?

Attardons-nous en préambule sur la notion de consomm'acteur. Ce mot valise qui associe consommateur et acteur affiche l'idée que le consommateur n'accepte plus d'être passif et d'acheter ce qu'on lui propose sans réagir. Ainsi, il entend mettre en avant ses idées et les confronter à son acte d'achat. Il exprimera son opinion mais surtout fera ses choix de consommation en fonction de ses valeurs, allant parfois jusqu'à boycotter un produit, une marque, une entreprise qui ne lui semble pas agir dans le bon sens.

Isolé, son impact sera relatif, essentiellement fondé sur le principe « je n'achète pas ce qui ne correspond pas à mes valeurs ». Mais le mouvement consumériste a démontré aussi la capacité des consommateurs à se regrouper, à clamer leur opinion et à réclamer la transparence dans les conditions de production, de fabrication et de vente des produits.

¹ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156>

² Cf. notamment : rapport du Conseil économique, social et environnemental « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », adopté le 27 mars 2018

L'acheteur public peut s'inscrire dans cette démarche. La symbolique le justifie : il agit pour l'intérêt général et représente aussi l'intérêt général. Dès lors il doit s'inscrire dans l'exigence d'exemplarité : à la fois « j'agis en conformité avec mes valeurs d'organisation publique » et « je confirme dans mes actes ce qui est d'intérêt général et je vous invite à me suivre ».

L'achat public, c'est une part importante de la demande intérieure. Bien sûr, elle est à relativiser car elle est fragmentée. On estime à plus de 130 000 le nombre d'acheteurs publics en France (Source : « *Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME* » - Sénat - Rapport d'information n° 82 (2015-2016) de M. Martial BOURQUIN, fait au nom de la MCI sur la commande publique, déposé le 14 octobre 2015). Mais, toutes proportions gardées, s'il y a des « petits » acheteurs, il y en a aussi des « gros ». Pour rester dans les chiffres, le nombre d'acheteurs soumis à l'obligation d'établir un SPASER en janvier 2023 est estimé à 300 (*i.e.* : acheteurs ayant un volume d'achat annuel d'au moins 50 millions d'euros hors taxes). Sachant qu'auparavant le nombre des « obligés SPASER » était estimé à 130 quand le seuil était à 100 millions d'euros d'achats annuels. Dès lors, ces 300 gros acheteurs représentent *a minima* (mais sans doute beaucoup plus) 21,5 milliards d'achats annuels³. On s'accordera qu'ils peuvent avoir un vrai impact mais qu'ils ont aussi une grande responsabilité.

Encore faut-il que ces acheteurs publics agissent. Qu'ils le veulent et qu'ils le puissent... Quels peuvent donc être les freins et les moteurs pour s'engager dans l'achat responsable ?

L'acheteur public est prescripteur. Le marché public est en partie un contrat d'adhésion dès lors que les candidats doivent respecter les règles posées par l'acheteur public pour pouvoir accéder au contrat. Un écart et la sanction est là : offre irrégulière donc offre éliminée. L'acheteur public verrouille une partie significative du cadre d'achat. Il peut faire preuve de souplesse en acceptant notamment les variantes et en ouvrant certains sujets au champ de l'offre des candidats mais il peut également imposer et des prescriptions techniques et des conditions d'exécution de la prestation.

L'acheteur public est un acteur public qui agit au vu et au su de tous. Il affichera clairement sa position et n'hésitera à communiquer dessus. Rappelons au passage la dualité du terme « acheteur public ». C'est à la fois l'institution mais aussi une ressource humaine au sein de cette institution. Et cette ressource humaine est soumise à la commande politique qui vient « d'en haut ». La commande politique est passée à la « commande publique » pour la mettre en œuvre avec plus ou moins de bonheur quand la commande « d'en haut » se révèle proche de la quadrature du cercle (acheter mieux et moins cher, en s'affranchissant parfois de certaines contraintes).

L'acheteur public agit dans la transparence. Si l'affirmation fait sourire, rappelons que les dossiers de consultation de la plupart des procédures d'achat sont librement téléchargeables et que le dossier de procédure est communicable (sous réserve du secret en matière industrielle et commerciale)⁴. Par ailleurs, les logiques d'open data se développent permettant d'accéder à de la donnée de manière massive (qui achète quoi auprès de qui).

Ainsi l'acheteur public doit être vertueux mais il a aussi ses contraintes.

La contrainte budgétaire en premier. Elle s'accroît notamment pour les collectivités territoriales dont les marges de manœuvre financières se réduisent. Cela peut amener la tentation de réduire les coûts et de minimiser les exigences en termes de développement durable. Ajoutons à cela que la vision

³ $130 \times 100\,000\,000 + (300 - 130) \times 50\,000\,000$

⁴ Voir à ce sujet la page dédiée aux marchés publics sur le site de la Commission d'accès aux documents administratifs : <https://www.cada.fr/administration/marches-publics>

du coût global reste peu ancrée dans les pratiques. Cela résulte en premier lieu d'un manque d'outils éprouvés, c'est-à-dire faciles d'emploi et non contestables.

Dans les autres contraintes, la force de l'habitude, particulièrement chez les prescripteurs techniques parfois peu enclins à sortir de leur zone de confort. Priorité aux solutions éprouvées mises en œuvre par les entreprises connues. La culture du risque est plutôt faible.

Ceci explique que certains acheteurs sont frileux sur l'innovation mais aussi sur l'ouverture aux variantes. Il peut y avoir en explications sous-jacentes un manque de connaissances techniques alors qu'il s'agira d'aborder de nouvelles approches. On peut aussi évoquer la malheureuse pratique de travailler dans l'urgence, ce qui réduit en amont les envies et possibilités d'explorer de nouveaux sujets (veille technologique, sourcing et parangonnage poussés...) et en aval propulse l'idée qu'on risque de dérapier dans le calendrier s'il faut tâtonner au démarrage de la prestation et peut-être devoir faire machine arrière. L'urgence est l'ennemie de la prise de risques.

Frein ou moteur, d'aucuns diront que la recherche de solutions en matière de transition écologique peut permettre à des TPE-PME innovantes et agiles de tirer leurs épingles du jeu. Malheureusement il est aussi vrai que ces entreprises ont parfois du mal à « vendre » une offre performante quand les grands groupes viendront « faire leur show » avec un vrai risque de greenwashing.

Ce sera d'ailleurs un sujet d'attention pour les acheteurs : démêler le vrai du faux. Ce qui n'est pas évident quand on évalue une offre sur dossier (vive la négociation et les échanges directs entre acheteurs et candidats) ou qu'on peut être sur un sujet technique mal maîtrisé en interne...

On comprend au vu de ces développements que l'acheteur doit être bien armé et doit disposer d'une commande claire des décideurs pour agir. Pour aplanir le terrain et forcer la main, rien de tel qu'une réglementation qui oblige à agir. Mais celle-ci pourra être assimilée à de l'écologie punitive. Alors comment avancer ?

Deux logiques peuvent être identifiées pour faire bouger les lignes sans soulever une opposition marquée : jouer sur l'idée d'exemplarité plus que celle d'obligation (1) et enclencher une transformation de l'offre et de la demande par la commande publique (2).

Commençons par aborder cette 2^{ème} logique. C'est celle qu'on retrouve dans la loi AGEC pour développer le réemploi et la réutilisation. L'article 58 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC) impose aux services de l'Etat et aux collectivités territoriales qu'une part de leurs produits achetés soit issue du réemploi ou de la réutilisation, ou encore intègre des matières recyclées.

Cette obligation pèse donc sur l'acheteur et précisément l'acheteur public⁵, soit une part significative de la demande (ou la commande) publique. Mais, dès lors qu'un achat implique la rencontre d'une offre et d'une demande, elle rejaillit nécessairement sur l'offre. Ainsi la commande publique est censée amorcer la pompe et initier d'abord une adaptation de l'offre (pour ne pas se priver des marchés publics) puis idéalement une généralisation de l'offre auprès des clients tant publics que privés... et la boucle est bouclée.

Nous en revenons à l'idée que le secteur public doit être exemplaire. Mais comment définir l'exemplarité ? Elle implique que l'acheteur public doit être cohérent avec le discours qu'il porte et/ou les attentes citoyennes. Il doit à la fois bannir les mauvaises pratiques mais aussi aller plus loin que les

⁵ Pas tous les acheteurs publics puisque cela ne concerne que l'Etat et les collectivités territoriales. Cela exclut notamment les hôpitaux publics, établissements publics de l'Etat, bailleurs sociaux, etc...

pratiques courantes. L'acheteur public doit repousser les lignes comme on l'attend d'un acteur public : « je fais ce que je dis ».

Mais on peut trouver aussi un deuxième sens à l'exemplarité. Montrer l'exemple, c'est aussi communiquer sur ce qui est fait pour sensibiliser et former les autres acteurs (privés et publics, professionnels et particuliers) : « je dis ce que je fais ». Les « gros » acheteurs publics ont une ingénierie en termes d'achat public responsable. Ils doivent partager leur savoir-faire, les outils et les méthodes qu'ils ont pu concevoir, améliorer ou simplement mettre en pratique.

La logique de réseaux professionnels doit être développée dans la sphère de l'achat public et les acheteurs curieux ou en manque de compétences ou d'expériences doivent pouvoir y trouver un appui. Les outils développés par des acheteurs publics doivent devenir des « communs »⁶.

Pour être complet et « honnête », je me dois d'apporter un éclairage sur une vision opposée à celle que j'ai développée (l'achat public responsable est une locomotive pour le développement durable).

Dans une note du Conseil d'analyse économique, « Renforcer l'efficacité de la commande publique » (22 avril 2015), Stéphane Saussier et Jean Tirole considèrent que « passer par la commande publique pour atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou d'innovation est inefficace pour plusieurs raisons ». Pour ces auteurs, « une politique corrigeant une défaillance du marché doit être uniforme et globale pour être efficace ». Ils soulignent le risque qu'une entreprise peu vertueuse et/ou peu compétitive sur les exigences sociales et environnementales désertera les marchés des donneurs d'ordre exigeants pour se reporter vers d'autres marchés.

Ainsi le « vilain petit canard » risque de s'enfermer dans ses pratiques peu vertueuses avec, en corollaire, une recherche du prix le plus bas qui séduira certains acheteurs (une vraie spirale infernale). On crée ainsi un antagonisme avec possiblement une fuite en avant de ceux qui n'arrivent pas à améliorer leur offre. Le bon élève reste sur la première marche (attributaire du marché public responsable), le mauvais élève est mis au ban de la commande publique vertueuse. Il cherchera d'autres clients moins regardants.

La logique du bannissement, associée éventuellement à celle du « *name and shame* » (désigner et couvrir de honte, c'est-à-dire mettre au pilori) n'est pas nécessairement une solution qui tire vers le haut. L'acheteur public doit accompagner les entreprises. Il sensibilisera les opérateurs économiques dans les contacts qu'il peut avoir avec eux et notamment lors du sourcing mais surtout, le processus de sélection des fournisseurs ne doit pas être une barrière infranchissable pour ceux qui doivent progresser. Il faut sortir d'une vision binaire « bien / pas bien » et mesurer aussi l'impact des considérations sociales et environnementales retenues par l'acheteur (prescriptions techniques, conditions d'exécution, critères).

La logique d'accompagnement et de progression pourra notamment s'exprimer par la mise en place de plans de progrès. Cet outil est vertueux et il faut sans aucun doute en développer l'usage. Il interroge cependant sur la relation avec son fournisseur car il crée une relation privilégiée qui peut nuire aux concurrents. Un seul opérateur en bénéficie, celui en place. Pour les besoins récurrents, c'est une sacrée prime au sortant !

⁶ « Ce qui appartient à tous, ce que nul ne peut s'attribuer au détriment d'autrui » comme le souligne l'article de Wikipedia sur les communs : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Communs>

Ainsi, l'acheteur public peut aider à sauver la planète mais il doit pour cela mobiliser des ressources et des compétences et surtout développer une vision large de ses responsabilités et des conséquences de ces actes.

A propos de l'auteur :

Jean-Christophe Carouille est cadre de la fonction publique territoriale. Il est le chef du service « Stratégie, performance et programmation » de la Direction de la commande publique mutualisée entre la Ville et la Communauté Urbaine de Dunkerque. Son service a en charge l'animation de la politique achat des deux collectivités, la réalisation d'études globales et sectorielles sur l'achat (cartographie...), la veille et le conseil juridique sur la commande publique ainsi que la programmation des achats.

Juriste de formation (bac+5 en droit, diplômé des universités Panthéon-Assas et Panthéon-Sorbonne), il a déroulé toute sa carrière dans les marchés publics. L'achat responsable est fortement ancré dans sa pratique et il aime à partager sa vision dans plusieurs réseaux professionnels et lors d'interventions dans des formations et colloques.