



## **THESIS APPROVAL**

[This document must be submitted by the student together with the thesis]

I, **Carine Staropoli** as supervisor of the student **Emiline Cugerone**, hereby APPROVE the thesis entitled le  
“**Verdissement des marchés publics : mécanismes, leviers et freins**”.

**Paris, le 7 septembre 2022**

Signature

ERASMUS  
MUNDUS  
JOINT  
MASTER  
DEGREE



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA



UNIVERSITY  
OF  
JOHANNESBURG



## UNIVERSITÉ PARIS 1 – PANTHÉON-SORBONNE MASTER ERASMUS MUNDUS STeDe

MEMOIRE DE MASTER en Développement Territorial Durable  
*MASTER THESIS in Sustainable Territorial Development*

**Le verdissement des marchés publics : mécanismes, leviers et freins**

*Greening public procurement: mechanisms, levers, and obstacles*

Présenté et soutenu par / *Candidate* : Emiline Cugerone

Directeur de mémoire / *Supervisor* : Carine Staropoli

Année académique 2021-22

*L'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

## RESUME

---

La commande publique représentant une part importante du PIB français, les achats publics sont considérés comme une opportunité de mettre en place des pratiques durables. Les dernières années sont marquées par un renforcement des lois incorporant le développement durable dans les marchés publics. Néanmoins, plusieurs rapports montrent l'inefficacité des marchés publics durables.

Cette étude a pour objectif d'identifier les déterminants à l'achat public durable, d'en caractériser les mécanismes, les freins et les leviers. Une enquête a été réalisée auprès de différentes administrations françaises, de tailles et de fonctions diverses. Une série d'entretiens semi-directifs ont eu lieu au mois de juillet et août 2022.

Les résultats de cette recherche montrent que le manque de formation, le manque de sensibilisation, le recours principal à la procédure d'appel d'offre, l'impossibilité du localisme, la culture d'entreprise, le manque de support de la hiérarchie, le manque de temps, le manque de structuration des services / l'absence de services dédiés au développement durable, le manque d'outil opérationnel sont des freins à l'achat public durable. L'utilisation du « sourcing », les rencontres avec les opérateurs économiques, le recours à des procédures variées, le portage politique, la formation et la sensibilisation ont été identifiés comme levier à l'achat public durable. L'étude n'a pas permis de distinguer si la taille des administrations est un frein. D'autres études sont nécessaires afin de tester cette hypothèse.

Une série de recommandations a été rédigée à la fin du mémoire destinée aux organisations soumises aux procédures des marchés publics afin de réduire les freins et d'accentuer les leviers.

**MOTS CLÉS** : achat public durable, développement durable, commande publique, freins, leviers

## SUMMARY

---

In 2002, the Report of the World Summit of Johannesburg (South Africa) for sustainable development encourages respect for the environment when awarding public contracts (UN, 2002). In 2020, spending on public procurement reached 15.6% of French national GDP (OECD, 2021). For its significant economic weight, public procurement represents an important lever.

An ecological awareness taking place within the public order, this one does not stop redefining itself and the regulatory framework to evolve. The public purchaser must now consider environmental and social issues in public purchases. Public procurement refers to all contracts entered for consideration between a contracting authority or a contracting entity (the State, regional or local authorities, hospitals) with one or more economic operators (suppliers, service providers or contractors) having as its object the supply of products, the provision of services or the execution of works. There are several types of public procurement practiced by public administrations, whose definitions and objectives vary: Sustainable public procurement (SPP), encompassing the different aspects of sustainable development, ecological or green public procurement (GPP), which focuses more on the ecological aspects.

Despite an increasingly important consideration of sustainable development within public procurement, several official reports have concluded that MPDs and MEPs are ineffective and remain far from their objectives (EU Commission, 2016, CESE 2018; OCEP 2020). The study continues the previous work, the main objective of which is to identify the determinants of ODA to propose concrete and effective solutions to strengthen the effectiveness of sustainable public procurement. The research question is: What are the determinants of sustainable public procurement?

The analysis requires the collection of primary data, for these 38 semi-structured interviews were conducted with 23 French public administrations of different sizes. The selected data were then analyzed in the light of the previous results.

The literature review made it possible to learn about the levers and obstacles to the implementation of SPP. These results have been classified by theme: economic, legal, individual, organizational, operational, political, and size allowing then the formation of hypotheses which will be tested during the field survey.

Several hypotheses have been formulated: budgetary factors increase transaction costs and represent an obstacles on the adoption of SPP. Individual factors such as lack of training and lack of awareness represent a barrier to SPP. Legal factors such as the impossibility of localism, the main use of the call for tenders represent a barrier to SPP. Legal factors such as the use of sourcing in terms of sustainable

development, meetings with economic operators and the use of other types of procedures than calls for tender are a lever for SPP. Organizational factors such as the corporate culture, the lack of support from the hierarchy, the lack of time and the lack of structuring of services / the absence of a service dedicated to sustainable development are seen as obstacles to SPP. The lack of operational tools is an obstacle to SPP. Political factors such as political backing are lever to implement SPP. The size of local authorities represents an obstacle to SPP.

The interviews revealed the lack of training as an individual obstacle. In public procurement, the economic brakes are linked to the financial constraints encountered by public administrations. The results of the interviews revealed two types of economic obstacles: budgetary and a vision based mainly on the financial cost. The legal obstacles correspond to brakes relating to public procurement law and the very principles thereof as well as the various laws and directives that must be applied by buyers. During the interviews, the individuals underlined a difficult application of the law and a fear of observation. Organizational obstacles correspond to obstacles that are specific to the organization of the administration and are likely to vary from one administration to another. The interviews revealed five types of organizational barriers: corporate culture, lack of hierarchical support, lack of time, compartmentalization of services/absence of specialized service and lack of support/lack of information. Operational obstacles correspond to all the activities directly enabling the achievement of the objectives of the company or the administration. To achieve these objectives, many parameters are necessary, such as operational tools, which accompany operational services as instruments, which allows for greater efficiency. Operational obstacles directly impact the activities of the administration. The analysis revealed two types of operational obstacles: the structuring of economic sectors and operational tools.

Individual levers can make it possible to deal with the various biases, in particular cognitive biases, of individuals. During the interviews, two levers were identified: training and awareness/communication. The legal levers correspond to the various mechanisms, public policies, standards, and legal changes resulting in better SPP performance. During the interviews, three types of legal leverage were mentioned, the relaxation of public procurement rules, the strengthening of mechanisms for contracting authorities and the strengthening of mechanisms for economic operators. Organizational levers correspond to solutions directly impacting the structure and organization of administrations. Two levers were identified: the development of the business and the structuring of a department dedicated to sustainable development. Operational levers correspond to the implementation of systems or tools that directly impact the operations of administrations. Three operational levers were identified: meetings between public buyers and economic operators, sourcing, the implementation of environmental facilitators and the strengthening of social facilitators and

finally the implementation of operational tools. Political levers correspond to public decisions and policies decided at national or European level that can have a direct impact on sustainable public procurement. During the interviews, one lever was cited: political will.

Budgetary factors such as cost do not seem to be an obstacle except for small municipalities. The analysis did not validate the hypothesis that budgetary factors represent an obstacle to the implementation of SPP. The hypothesis that individual factors such as lack of training and awareness represent a brake is validated. The purchasing chain must be trained to use SPP to have the necessary expertise and to implement sustainable development as soon as possible. Training courses dealing with specific subjects are necessary to meet the challenges of operational services. More awareness would also allow greater use of operational tools.

The impossibility of localism, the main use of the call for tenders makes it possible to validate the hypothesis according to which these legal factors are obstacle to the implementation of SPP. A relaxation of the public procurement code, particularly on the link with the subject of the contract, would allow contracting authorities to select companies on their general approaches in terms of sustainable development. Nevertheless, it is important that CSRs are supervised to prevent greenwashing. The assumption that legal factors such as the use of sourcing in terms of sustainable development, meetings with economic operators and the use of other types of procedures such as the call for tenders are purchase levers public sustainability is validated by the results of the survey. To do this, it recommends using procedures such as competitive dialogue or the competitive procedure with negotiation to guarantee a link with economic operators.

The assumption that organizational factors such as the corporate culture, the lack of support from the hierarchy, the lack of time and the lack of structuring of services / the absence of a service dedicated to sustainable development are obstacles to the implementation of SPP is validated. The survey revealed a strong belief that operational departments are the most reluctant to change. It is recommended to raise awareness in all departments and not just the purchasing departments to allow the appearance of a new corporate culture and practices. It is important to support the services in this process so as not to discourage certain services. The lack of support from the hierarchy is felt mainly in the central state administrations. The establishment of specialized services in sustainable development supporting prescribing services would encourage the consideration of sustainable development in public procurement. Similarly, the establishment of services dedicated to monitoring the execution of environmental clauses would help prescribing services.

The hypothesis according to which the lack of operational tools is an obstacle to the implementation of SPP is validated. It is recommended to train public procurement professionals on these issues and

to create adequate tools for accurate analysis. As these tools are complex, it is important that support be administered by the State.

The hypothesis that political factors such as political support is a lever for PHC is validated. To be effective, it is recommended that public policies be carried out directly by the government, which can stimulate sustainable public purchases. It is also recommended to put in place public policies adapted to each local government.

The survey did not answer the hypothesis that the size of small local authorities represents a brake on sustainable purchasing. The sample is too small. Additional studies are needed, particularly with small local authorities, to test this hypothesis.



## REMERCIEMENTS

---

Mes remerciements vont, en premier lieu, à Madame Carine Staropoli, pour ses judicieux conseils qui ont contribué à alimenter ma réflexion.

Je souhaite également exprimer ma gratitude envers toutes les personnes ayant pris le temps de répondre à mes questions lors des entretiens, sans lesquelles ce mémoire n'aurait pas été possible.

A tous les étudiants du Batch X de STEDE avec qui j'ai eu la chance de vivre des expériences humaines enrichissantes et qui m'ont m'éclairés à de nombreuses reprises. Également à mes parents et à mes amis qui ont été présents tout au long de mes études.

Enfin, je souhaite également exprimer ma gratitude envers la pratique du yoga sans laquelle je n'aurais pu me recentrer sur l'essentiel.

# TABLE DES MATIERES

<b>Chapitre 1 - Cadre juridique</b> .....	<b>18</b>
<b>A. La commande publique</b> .....	<b>18</b>
1. Principes généraux de la commande publique.....	18
2. Développement durable et la commande publique.....	20
<b>B. Les lois impactant les pouvoirs adjudicateurs</b> .....	<b>22</b>
1. Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite loi AGEC – 10 février 2020.....	22
2. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite loi climat et résilience.....	23
3. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 EGAlim complétée par la loi Climat et Résilience.....	24
<b>C. Des mesures visant à verdir la commande publique</b> .....	<b>24</b>
1. Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) .....	24
2. Plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAP) .....	25
<b>D. La commande publique, un levier pour le développement durable limité</b> .....	<b>26</b>
1. Des outils juridiques limités.....	26
2. Impossibilité du localisme .....	28
<b>E. Les leviers de la commande publique</b> .....	<b>28</b>
1. Le droit de vigilance, un levier inexploité.....	28
2. Le sourcing et l'allotissement, vecteur de concurrence .....	29
F. Conclusion du cadre juridique .....	29
<b>Chapitre 2 - Revue de littérature</b> .....	<b>30</b>
<b>A. Facteurs économiques</b> .....	<b>30</b>
1. Coût budgétaire.....	30
2. Commande publique et coût de transaction.....	31
3. Conclusion facteurs économiques.....	31
<b>B. Facteurs juridiques</b> .....	<b>31</b>
1. Type de procédures.....	32
2. Clauses environnementales et sociales.....	32
3. Les critères environnementaux.....	33
4. Peur de constatation .....	34
5. Conclusions sur les facteurs juridiques.....	34
<b>C. Facteurs individuels</b> .....	<b>35</b>
1. Formation et sensibilisation .....	35
2. Perception .....	36
3. Conclusion sur les facteurs individuels.....	36
<b>D. Facteurs organisationnels</b> .....	<b>36</b>
1. Culture d'entreprise .....	37
2. Temps .....	37
3. Soutien et motivation de la hiérarchie.....	37
4. Structuration d'un service .....	38
4. Conclusion sur les facteurs organisationnel.....	38
<b>E- Facteurs opérationnels</b> .....	<b>38</b>
1. Émissions de carbones comme critère et outil d'évaluation.....	39
2. Analyse en coût du cycle de vie (ACCV).....	39
2. Conclusion sur les facteurs opérationnels.....	40
<b>F. Facteurs politiques</b> .....	<b>40</b>
1. Portage politique .....	40

3. Conclusions des facteurs politiques .....	41
<b>G-Facteur de taille.....</b>	<b>41</b>
1. Les différences d'échelle au niveau national.....	41
2. Les différences d'échelle au niveau européen .....	42
3. Conclusions sur les facteurs de taille.....	43
<b>H- Conclusion sur la revue de littérature .....</b>	<b>43</b>
<b>Chapitre 3 – Méthodologie .....</b>	<b>44</b>
<b>A. Méthodologie de l'enquête.....</b>	<b>44</b>
<b>B. L'entretien semi-directif.....</b>	<b>45</b>
<b>c. Description des étapes de la démarche.....</b>	<b>45</b>
<b>D. Description des données.....</b>	<b>46</b>
1. Les administrations publiques générales .....	47
2. L'administration territoriale de l'Etat.....	48
3. Les collectivités territoriales.....	48
4. Établissement public national à caractère administratif.....	51
5. Institution Indépendante.....	51
<b>E. Hypothèses .....</b>	<b>51</b>
<b>5. Limites des recherches .....</b>	<b>52</b>
<b>Chapitre 4 - Analyse .....</b>	<b>53</b>
<b>A. Les freins.....</b>	<b>53</b>
1. Freins individuels .....	54
2. Freins économiques.....	56
3. Freins juridiques .....	57
4. Freins organisationnels.....	58
5 Freins opérationnels.....	62
<b>B. Levier .....</b>	<b>64</b>
1. Leviers individuels .....	65
2. Leviers juridiques.....	66
3. Leviers organisationnels .....	69
4. Leviers opérationnels .....	69
5. Leviers politiques.....	71
<b>Chapitre 5 discussions .....</b>	<b>72</b>
<b>A. Facteurs économiques .....</b>	<b>72</b>
<b>B. Facteurs individuels .....</b>	<b>72</b>
<b>C. Facteurs juridiques.....</b>	<b>73</b>
<b>D - Facteurs organisationnels .....</b>	<b>74</b>
<b>D. Facteurs opérationnels .....</b>	<b>75</b>
<b>F. Facteurs politiques .....</b>	<b>76</b>
<b>G. Facteurs tailles.....</b>	<b>76</b>
<b>Conclusions &amp; recommandations.....</b>	<b>77</b>
<b>Glossaire .....</b>	<b>80</b>
Liste des abréviations.....	80
<b>Références .....</b>	<b>81</b>

## LISTE DES TABLEAUX

---

Tab 1. 1 Données .....	46
Tab 1. 2 Types de freins.....	53
Tab 1. 3 Type de leviers.....	65

## LISTE DES FIGURES

---

Fig. 1 Niveau de formation .....	55
Fig. 2 Formation à l'ADP .....	55
Fig. 3 Sourcing développement durable .....	60
Fig. 4 Suivi de l'exécution des clauses environnementales .....	61
Fig. 5 Analyse en coût du cycle de vie .....	64
Fig. 6 Prise en compte du développement durable dans la définition du besoin .....	68

## **Lokah Samastah Sukhino Bhavantu**

May all beings everywhere be happy and free, and may the thoughts, words, and actions of my own life contribute in some way to that happiness and to that freedom for all.

Que tous les êtres partout soient heureux et libres, et que les pensées, les paroles et les actions de ma propre vie contribuent d'une certaine manière à ce bonheur et à cette liberté pour tous.

Sangama Dynasty (1336 A.D.-1485 A.D.)

## INTRODUCTION

---

La notion de développement durable est née en 1987 et se définit comme l'équilibre de trois piliers : environnement, social et économique (Brundtland, 1987). La conférence de Rio de 1992 pérennise la notion d'un développement économique efficace, socialement équitable et écologiquement équilibré. Le programme « *Action 21* » adopté par les Nations-Unies prévoit que « *les Gouvernements (...) devraient réexaminer les politiques d'achats de fournitures de leurs organismes et départements afin d'améliorer si possible l'élément environnement (...)* ».

Quelques années plus tard, l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997 traite déjà de la notion de comportement des administrations publiques. En septembre 2015, l'Organisation des Nations Unies (ONU) adopte l'agenda 2030, un programme universel pour le développement durable réunissant 17 objectifs de développement durable (ODD) divisé en 169 cibles afin de transformer le monde à l'horizon 2030. L'objectif 12 « *assurer des modes de consommation et de production durables* » cible directement l'achat public.

Toutefois, dès 2001, à travers la Communication de 2001 sur le droit communautaire applicable aux marchés publics, l'intégration de considérations environnementales et sociales est autorisée. En 2002, le Rapport du Sommet mondial Johannesburg (Afrique du Sud) pour le développement durable encourage le respect de l'environnement lors de la passation des marchés publics (UN, 2002).

En 2020, les dépenses au titre des marchés publics ont atteint 15,6 % du PIB national français (OCDE, 2021). En 2021, les marchés publics ont représentés 111 milliards d'euros dont 37 % pour les marchés de services, 34 % pour les marchés de fournitures et 29 % pour les marchés de travaux. 32 % de ces marchés ont été passés par l'État et l'administration hospitalière, 37 % par les collectivités territoriales et 31 % pour les entreprises publiques (OECP & DAJ, 2021). Pour son poids économique non négligeable, la commande publique représente un levier important.

Le conseil de l'Union Européenne, a publié le 9 juin 2022 un projet de conclusions pour le développement de marchés publics durables ou responsables (MPD). Ce dernier insiste sur le rôle que représentent les marchés publics dans la transition verte et numérique et rappelle les objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 (Conseil UE, 2022). Une prise de conscience écologique s'opérant au sein de la commande publique, celle-ci ne cesse de se redéfinir et le cadre réglementaire d'évoluer. L'acheteur public doit désormais prendre en compte les enjeux environnementaux et sociaux dans les achats publics. A cela s'ajoute la crise sanitaire du covid-19 et la crise énergétique qui ne cessent de challenger les administrations publiques.

Les marchés publics sont régis par le Code de la Commande Publique (CCP), crée avec l'ordonnance du 26 novembre 2018 et le décret du 3 décembre 2018. Anciennement appelé Code des Marchés

Publics (CMP), le CCP a été fortement influencé par le droit européen. La commande publique désigne l'ensemble des contrats conclus à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur ou un entité adjudicatrice (l'État, les autorités régionales ou locales, les hôpitaux) avec un ou plusieurs opérateurs économiques (les fournisseurs, prestataire de services ou entrepreneurs) ayant pour objet la fourniture de produits, la prestation de services ou l'exécution de travaux (Maciejewski & Ratcliff, 2019). Il regroupe l'ensemble des règles relatives aux différents types de contrats.

Ils existent plusieurs types de marchés publics pratiqués par les administrations publiques dont les définitions et objectifs varient. Les MPD englobants les différents aspects du développement durable, les marchés publics écologiques ou verts (MPE) se concentrent plus sur les aspects écologiques ; les marchés solidaires se concentrent plutôt sur les aspects sociaux et les marchés d'économie circulaire se concentrant également sur tous les différents aspects. Les MPD sont définis par le ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique comme des achats prenant en compte « *le développement durable ainsi que la responsabilité sociale des acheteurs publics dans la commande publique* ». La définition de MPE est défini par la commission européenne comme : « *Un processus par lequel les autorités publiques cherchent à acquérir des biens, des services et des travaux ayant un impact environnemental réduit tout au long de leur cycle de vie par rapport aux biens, services et travaux ayant la même fonction principale qui seraient autrement achetés* » (UE commission, 2016). Il existe d'autres marchés comme les marchés solidaires se concentrant plutôt sur les aspects sociaux du développement durable. Toutefois, cette étude se concentre sur les MPD et les MPE.

Malgré une prise en compte de plus en plus importante du développement durable au sein de la commande publique, plusieurs rapports officiels continuent de conclure l'inefficacité des MPD et MPE qui demeurent loin de leurs objectifs (EU Commission, 2016, CESE 2018 ; OECF 2020). Diverses études scientifiques cherchent à comprendre les pratiques des administrations publiques afin d'identifier les freins et leviers ralentissant ou accélérant la mise en œuvre des MPD et MPE.

L'étude, ci-dessous, continue le travail précédent dont l'objectif principal est d'identifier les déterminants de l'APD afin de proposer des solutions concrètes et effectives afin de renforcer l'efficacité des marchés publics durables. La question de recherche est la suivante :

### **Quels sont les déterminants à l'achat public durable ?**

Dans une première partie, les différentes règles, principes, normes et lois relatifs au verdissement de la commande publique sont identifiés afin de poser le cadre juridique de l'étude. Ensuite, la revue de littérature permet d'apporter un cadre académique qui permettra de formuler des hypothèses



permettant de répondre à la question de recherche. L'intention de cette revue de littérature n'est pas de fournir un aperçu complet de la littérature sur les freins et leviers mais de mettre en évidence les informations les plus importantes connues sur les MPD qui sont liées à notre recherche. Dans une seconde partie, la recherche empirique permettra de tester les hypothèses. L'analyse nécessite le recueil de données primaires, pour cela 38 entretiens semi-directifs ont été menés auprès de 23 administrations publiques françaises de tailles différentes. Les données collectées ont été ensuite analysées à la lumière des résultats de la revue de littérature avec l'objectif de tirer des conclusions permettant ensuite de formuler des recommandations destinées aux administrations publiques pouvant réduire l'impact des freins et augmenter celui des leviers.

# CHAPITRE 1 - CADRE JURIDIQUE

---

## A. LA COMMANDE PUBLIQUE

### 1. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique correspond aux contrats onéreux passés par les acheteurs publics ayant une mission de service public. Le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice, c'est-à-dire l'acheteur public, passe des marchés afin d'approvisionner les services publics en biens, services ou travaux. L'entreprise répondant aux marchés est appelé opérateur économique. On parle de fournisseurs lorsqu'il s'agit de marchés de fournitures ; de prestataires lorsqu'il s'agit d'une prestation de services ; et d'entrepreneurs lorsqu'il s'agit de l'exécution de travaux.

La commande publique répond à trois grands principes : « l'égalité de traitement des candidats », « la liberté d'accès » et la « transparence des procédures » ([Art. L. 3](#) du CCP). Le principe d'égalité de traitement interdit toute forme de discrimination. Les besoins de l'acheteur sont publics afin de garantir l'accès à tous. Dès la publicité, les soumissionnaires ont connaissances des critères de choix et toute offre rejetée doit être motivée afin de garantir la transparence des procédures.

Le CCP prévoit, sauf exceptions, l'obligation d'allotissement des marchés afin de susciter la concurrence entre les fournisseurs et permettre l'accès aux TPE/PME ([Art. L2113-10](#) du CCP). L'allotissement consiste à diviser les démarches d'achat en différents lots qui sont susceptibles d'être exécuté par des fournisseurs différents.

Les contrats de la commande publique se divisent en deux catégories : les marchés publics ([Art L. 1110-1](#) du CCP) et les contrats de concessions ([Art. L1120-1](#) du CCP). Les marchés publics regroupent plusieurs types de contrats : les marchés, les marchés de partenariat et les marchés de défense et de sécurité.

Les marchés sont structurés autour de différentes phases : préparation, passation et exécution. Lors de la phase la préparation du marché, le pouvoir adjudicateur définit le besoin, le contenu du marché et l'organisation de l'achat. Les acheteurs doivent également réaliser du *sourcing*, il s'agit d'une consultation préalable permettant de s'informer auprès des entreprises sur leurs capacités de réponse aux besoins. Les acheteurs publics sont également tenus de définir leurs besoins et les conditions d'exécution, c'est-à-dire les clauses du marché à travers le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et le cahier des clauses administratives particulières (CCAP).

Les conditions d'exécution permettent de décrire les spécifications techniques attendues des candidats, ces clauses contractuelles sont obligatoires. Les conditions d'exécution peuvent être environnementales et sociales. Il est possible de se référer à des labels, normes ou certifications ainsi

qu'à leurs équivalences. Par exemple, il est possible de demander un label particulier pour le papier ou les produits d'entretiens.

Il existe plusieurs types de procédures de passation : les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalable, les marchés passés selon une procédure adaptée et les marchés passés selon une procédure formalisée ([Art L. 2120-1](#) du CCP). Les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalable sont limités à des cas particuliers par les textes, par exemple pour répondre au besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40.000 euros ([Art. R.2122-8](#) du CCP).

Les procédures formalisées sont les suivantes :

- La procédure d'appel d'offres, l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base de critères préalablement définis ([Art L. 2124-2](#) du CCP). Il est possible d'ouvrir ou de restreindre l'appel d'offres. Lorsque la procédure est « ouverte » toutes les entreprises peuvent remettre leurs offres. Lorsqu'une procédure est dite « restreinte » la remise des offres est réservée à des entreprises préalablement sélectionnées ([Art. R. 2124-2](#) du CCP).
- La procédure concurrentielle avec négociation, l'acheteur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs candidats ([Art. L. 2124-3](#) du CCP).
- La procédure de dialogue compétitif, l'acheteur dialogue avec les candidats préalablement admis à participer afin de définir ou développer des solutions permettant de répondre à ses besoins ([Art. L. 2124-4](#) du CCP).

Les procédures formalisées s'imposent à l'acheteur au-dessus d'un certain seuil qui évolue tous les deux ans ([Art. R. 2124-1](#) du CCP). En-dessous de ce seuil, l'acheteur est libre d'organiser la procédure, toujours dans le respect de certains principes comme la liberté d'accès. La procédure adaptée (MAPA) n'est pas soumise à publicité ni mise en concurrence préalable.

Afin de sélectionner les offres, les acheteurs publics définissent des critères de sélection des offres dans un but de déterminer l'offre la mieux-disante, c'est-à-dire l'offre économiquement la plus avantageuse, autrement dit le meilleur rapport qualité prix. Elle s'oppose à l'offre la moins distante correspondant à l'offre la moins chère.

Certains marchés sont dits « réservés » : ceux réservés aux opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés et défavorisés ([Art. L2113-12](#) à [L2113-14](#) du CCP) et ceux réservés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire ([Art. L2113-15](#) et [L2113-16](#) du CCP). Il est également possible de réserver uniquement des lots à ces entreprises ou de faire évoluer un marché en cours d'exécution pour des raisons contextuelles ou matérielles via un plan de progrès. Cela est possible lorsque « *la nature globale du marché* » ([Art. L2194-1](#) du CCP) n'est pas altérée.

## 2. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA COMMANDE PUBLIQUE

Le développement durable s'est initié timidement dans la commande publique jusqu'aux récentes années où de plus en plus de mesures visant au verdissement de la commande publique ont été mises en place sous les impulsions européennes.

L'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 17 septembre 2002 dans l'affaire *Concordia Bus Finland*, autorise le pouvoir adjudicateur à attribuer un marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre économique la plus avantageuse — ou l'offre la mieux-disante — en prenant en compte des critères environnementaux et non uniquement l'offre la moins chère marque le début de la prise en compte du développement durable dans la commande publique (CJCE, 2002). Il est toutefois précisé que ces critères doivent être liés à l'objet du marché (Ibid.).

Deux ans plus tard, les [directives 2004/18/CE](#) et [2004/17/CE](#) du 31 mars 2004 apportent des précisions pratiques sur comment prendre en compte les prescriptions environnementales et sociales dans les marchés publics. En 2014, le parlement européen et le Conseil européen abrogent les directives de 2004 à travers les directives [2014/24/UE](#) et [2014/25/UE](#) du 26 février 2014 portant sur la passation des marchés publics. De nouveaux concepts y sont introduits ainsi que des nouvelles directives en matière de développement durable. Il est désormais possible pour l'acheteur de prendre en compte le coût du cycle de vie afin de sélectionner l'offre la mieux-disante. L'ordonnance de 2015 intègre la notion de coût du cycle de vie et la responsabilité sociale des acheteurs publics ([Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015](#)).

Le CCP de 2001 autorisait la prise en compte des considérations sociales et environnementales uniquement dans le cadre des conditions d'exécution ([Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001](#)). Le CCP de 2004 permet désormais la prise en compte des préoccupations environnementales dans les critères de jugement des offres et des candidatures ([Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004](#)). L'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement permet de prendre en compte les exigences environnementales, économiques et sociales lors de l'achat public ([Décret n° 2006-975 du 1er août 2006](#)). Depuis novembre 2018, la réglementation européenne est transposée dans le CCP français ([Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018](#) et [décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018](#)) avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2019. Le CCP répond à des objectifs de simplification et de modernisation du droit de la commande publique.

[La loi 2015-992 du 17 août 2015](#) relative à la transition écologique pour la croissance verte (TECV) est promulguée. Les décrets d'applications de la loi TECV prévoient des obligations de prise en compte de performance énergétique dans les marchés publics et plus spécifiquement les marchés de travaux. Néanmoins, il est important de noter que les certificats d'économies d'énergies (CEE)

relèvent d'une loi ancienne, ils ont été créés avec [la loi 2005-781 du 13 juillet 2005](#) relative à la programmation fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi Pope). L'entreprise est obligée par les pouvoirs publics à réaliser des économies d'énergie. Il est possible de voir la valorisation des CEE comme un élément de prix du marché.

[La loi du 2020-105 du 10 février 2020](#) relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire (dite loi AGEC) prévoit la prise en compte des externalités environnementales ainsi que l'économie circulaire. La prise en compte du cycle de vie s'articule autour de différents concepts : coût global, coût du cycle de vie (CCV), analyse du cycle de vie (ACV) et l'approche en coût du cycle de vie (ACCV). La directive 2014/24/UE prévoit le recours CCV comme critère d'attribution, par exemple elle peut faire partie du règlement de consultation. A la différence, l'ACCV peut faire partie d'une clause d'exécution (MEFSIN, 2016). Le CCV prend en compte les coûts globaux (coûts directs) et monétise l'impact environnemental et social (coûts indirects) d'un produit, d'une prestation ou de travaux (Ibid.).

Plus récemment, la [loi 2021-1104 du 22 août 2021](#) relative à la lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi climat et résilience) prévoit des dispositions relatives aux procédures de passation et à l'exécution des contrats. Lors de la phase de consultation des entreprises à travers les clauses environnementales et sociales qui deviennent obligatoires à hauteur de 100 % et de 30 % pour les clauses sociales. Au moment de la phase d'exécution, les acheteurs ont désormais l'obligation d'intégrer des critères environnementaux et le critère unique du prix ne pourra plus être retenu. Jusqu'au 22 août 2026 les acheteurs publics sont autorisés à prendre compte des considérations environnementales et sociales mais cela demeure à la discrétion de l'acheteur ([Art. L. 2112-2](#) du CCP), à partir du 22 août 2026, cela deviendra une obligation.

La commande publique doit prendre en compte les objectifs de développement durable dans leurs dimensions économiques, sociales et environnementales ([Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018](#) ; [Art. L2111-1](#)). Les prescriptions environnementales et sociales doivent être prises en compte lors de la définition des besoins comme le prévoit la loi AGEC. Néanmoins, il n'existe pas d'obligation réglementaire ou légale de prescriptions environnementales dans l'objet du marché (Berlottier-Merle, 2021). Ainsi, cela dépend du travail effectué dans la phase en amont de l'achat et dépend des services de l'acheteur public (Ibid.). Toutefois, la Direction des affaires juridiques (DAJ) recommande de ne pas se référer à des spécifications techniques comme des labels ou des normes mais à des exigences fonctionnelles ce qui permettraient, selon elle, d'ouvrir le marché à des solutions innovantes et à plus de fournisseurs (OECP, 2019).

## B. LES LOIS IMPACTANT LES POUVOIRS ADJUDICATEURS

Des lois récentes apportent de nouvelles contraintes aux acheteurs publics et modifient le CCP afin de mieux prendre en compte le développement durable. Dans cette section, les trois lois impactant principalement la commande publique sont présentées afin de poser le cadre juridique de l'étude. La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite loi AGECE – 10 février 2020, la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 EGAlim complétée par la loi « climat et résilience » impactent directement les administrations publiques.

### *1. LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DITE LOI AGECE – 10 FÉVRIER 2020*

La prise en compte de l'économie circulaire commence en 2014 avec la directive européenne 2014/24/UE qui impacte la passation des marchés et introduit la notion de cycle de vie où une méthode commune de calcul de coût du cycle de vie est reconnue ([Directive 2009/33/CE](#) du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie). Elle est transposée par le décret 2011-493 et l'arrêté du 5 mai 2011 imposant à l'acheteur public de prendre en compte les incidences énergétiques et environnementales des véhicules qu'il achète par une méthode de calcul permettant de les monétariser.

Les pouvoirs adjudicateurs (pas les entités adjudicatrices) sont désormais obligés d'acquérir des biens issus de l'économie circulaire ou comportant des matériaux recyclés ([Art. 58 de la loi 2020-105 du 10 février 2020](#) et [décret n°2021-254 du 9 mars 2021](#)).

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) identifie une liste de 17 produits ou catégories de produits identifiés par des codes CPV dont la proportion varie entre 20% et 40 % (ADEME, 2017). Les codes CPV correspondent à un système de classification servant à décrire un objet implanté par le règlement 213/2008 de la commission du 28 novembre 2007 et s'appliquent aux marchés publics.

Toutefois, Adrien Fourmon (2021), relève que la liste de produits exclut un nombre important de produits étant donné que l'obligation s'applique uniquement sur les produits visés par le [décret n°2021-254 du 9 mars 2021](#). De plus, cela ne vise pas les marchés de services qui utilisent des biens (Fourmon, 2021). D'ici le 31 décembre 2022, un bilan du dispositif d'intégration du réemploi au regard de son impact sur l'environnement est attendu. Ce bilan devra ensuite être transmis au parlement et rendu public.

## 2. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite loi climat et résilience

La loi « climat et résilience » a été promulguée le 22 août 2021 et impacte directement les acheteurs publics avec l'objectif de « verdissement » de la commande publique. Elle s'inscrit dans une suite de textes visant à couvrir de plus en plus les aspects environnementaux (loi AGEC, loi Egalim, loi TECV ect) et est issue d'une des propositions de la Convention citoyenne pour le climat et doit permettre d'atteindre la neutralité Carbonne en 2050.

L'article L. 3-1 du CCP est modifié par la loi Climat et Résilience, y est prévu désormais la coexistence du rapport-qualité tout en ajoutant les dimensions du développement durable. Ainsi, l'article prévoit : « *la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* » ([Art. L.3-1 du CCP](#)). L'acheteur public doit désormais adopter une approche intégrant les dimensions du développement durable. Matthieu Kluczynski (2021), alerte également sur le risque pour les acheteurs de petites envergures de possibles difficultés, le CCP étant déjà complexe.

De nouvelles obligations impactent la définition du besoin, l'analyse des offres, l'exécution du marché et les motifs d'exclusion afin de prendre en compte les objectifs de développement durable ([Art. 35 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#)). Ces nouvelles dispositions doivent rentrer en vigueur au plus tard au 22 août 2026 (DAJ, 2021). Les marchés et concessions de défense et de sécurité ne sont pas concernés. Les conditions d'exécution environnementales deviennent obligatoires affichant désormais un objectif de 100 % d'ici 2025. Cet objectif est de 30 % pour les clauses sociales. A partir de 2030, l'utilisation de matériaux biosourcés ou bas-Carbonne pour au moins 25 % des rénovations dites lourdes et constructions relevant de l'achat public devient obligatoire ([Art 19. de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#)).

La loi Climat et résilience renforce et modifie la gouvernance des SPASER à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Une obligation de mise en ligne sur le site internet de l'acteur, la mise en place d'indicateurs exprimés en nombre de contrats ou en valeur. Jusqu'à présent, seules les collectivités territoriales avec plus de 100 millions d'euros d'achats annuel étaient soumises à avoir un SPASER. Ce seuil passe désormais à 50 millions d'euros ([Art. L. 2111-3](#) et [D. 2111-3 du CCP](#)). La mise en place d'outils opérationnels permettant ACCV est prévu au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025 ([Art 36. de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#)). Le Conseil d'Etat (CE) dans son avis du 4 février 2021, souligne une durée longue du délai de mise en vigueur. Les différents amendements visant à raccourcir ce délai ont été rejetés au regard de l'argument visant à ne pas défavoriser les TPE/PME ([CE, avis du 4 février 2021](#)).

### *3. LA LOI N° 2018-938 DU 30 OCTOBRE 2018 EGALIM COMPLÉTÉE PAR LA LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE.*

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi « EGAlim » prévoit des mesures concernant la restauration collective publique et privée. La loi EGAlim a été modifiée par la loi Climat et résilience, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, au moins 50 % de produits durables et de qualité dont au moins 20 % de produits biologiques dans les restaurations collectives ([Art. L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime](#)). La loi EGAlim impacte directement les marchés de restauration. Il est obligatoire de proposer un menu végétarien une fois par semaine dans les restaurants collectifs scolaires. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'option végétarienne quotidienne deviendra obligatoire pour les restaurants de l'état, de ses établissements publics et des entreprises publiques nationales. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, au moins 60 % de produits durables et de qualité pour les viandes et poissons avec un taux porté à 100 % pour la restauration collective de l'état. Pour les restaurants collectifs, la loi prévoit l'interdiction des ustensiles et contenants plastiques entre 2020 et 2025.

#### C. DES MESURES VISANT À VERDIR LA COMMANDE PUBLIQUE

Afin de promouvoir les achats publics durables et verdir la commande publique au sein de l'administration des mesures ont été mises en place. Dans cette section, le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) et le plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAP) sont présentés.

##### *1. SCHÉMA DE PROMOTION DES ACHATS PUBLICS SOCIALEMENT ET ÉCOLOGIQUEMENT RESPONSABLES (SPASER)*

En France, 1258 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) regroupent 34 966 communes (Vie Publique, 2019) ce qui représente un volume important d'achat public et potentiellement un levier conséquent pour verdir la commande publique. L'article 13 de [la loi 2014-856 du 31 juillet 2014](#) crée le schéma de Promotion des Achats publics socialement responsables (SPASR). L'objectif du SPASR est d'abord uniquement social à travers l'intégration des travailleurs handicapés ou défavorisés. Le décret d'application 2015-90 du 28 janvier 2015 fixe les collectivités et leurs groupements concernés par le schéma ([Décret 2015-90 du 28 janvier 2015](#)). Ainsi, le décret concerne les collectivités territoriales dont le montant annuel des achats s'élève à 100 millions d'euros HT. Néanmoins, quantitativement parlant cela ne représente pas une majorité des acheteurs de France



et aucune sanction n'est prévue en cas de non-adoption du SPASER ce qui fait qu'il n'est pas en lui-même un outil de planification contraignante vis-à-vis des acheteurs. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte dite TECV du 18 août 2015 vient ajouter la dimension environnementale au schéma, le SPASER devient schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER). Il comprend les politiques d'achat avec des objectifs sociaux, environnementaux ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi. Environ 160 collectivités sont concernées par l'obligation d'adoption du SPASER mais au mois de juillet 2021, 34 collectivités ont adopté un SPASER ce qui représente 20 % des collectivités (Holterbach, 2022). La loi climat et résilience vient renforcer le SPASER avec la mise en place d'indicateur précis permettant l'identification de taux d'achats publics durables, des objectifs ciblés et l'abaissement du seuil de volume d'achat à 50 millions d'euros HT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023. De plus, dans les trois ans suivant la promulgation de la loi, soit le 22 août 2024, un bilan devra être publié par le gouvernement évaluant les mesures environnementales et sociales adoptées par les collectivités concernées par le SPASER. Toutefois, l'absence d'adoption d'un SPASER demeure non sanctionnée. Par conséquent, son adoption relève toujours d'une démarche volontaire. Julien Bosquet (2021) regrette que la durée du SPASER ne soit pas définie. Ainsi, bien souvent, il correspond à la durée du mandat des élus. Le nouveau PNAD prévoit également d'accompagner les collectivités dans le déploiement des SPASER à travers le recensement via la plateforme Rapidd et l'élaboration d'indicateurs.

## 2. PLAN NATIONAL D'ACTION POUR LES ACHATS PUBLICS DURABLES (PNAAP)

Depuis 2014, l'achat public responsable est défini par le PNAAP (2014-2020) et depuis 2022, un nouveau PNAD (2022-2025) est entré en vigueur. Cela traduisant d'une volonté d'homogénéisation des pratiques de la commission européenne pour chaque état membre (Berlottier-Merle, 2021). Les objectifs sont : créer une stratégie nationale en matière d'achat durable à travers la mise en contact des acteurs locaux et nationaux, la mise en œuvre et le suivi d'actions visant à intégrer les considérations sociales et environnementales dans tous les marchés. Pour ce faire, la gouvernance du PNAD doit être basée sur la collaboration et la mobilisation des acteurs.

L'observatoire économique de la commande publique (OECF) a pour mission de procéder au recensement chaque année des marchés publics. Cela permet de mesurer statistiquement la part des TPE/PME dans les marchés ainsi que la présence de clauses sociales et environnementales. En juin 2020, OECF publie une enquête sur *les pratiques des acheteurs en matière d'accès des TPE/PME à la commande publique, d'achats innovants et d'achats durables*. Les statistiques se basent sur un échantillon de 218 réponses dont 57,4 % de collectivités territoriales, 35,1 % d'état et ses

établissements, 7,4 % du secteur hospitalier. L'enquête révèle que les objectifs à l'horizon de 2020 de clauses sociales de 25 % et des clauses environnementales à 30 % n'ont pas été respectés. En effet, en moyenne les clauses sociales ont représentés 10,2 % et les clauses environnementales 13,6 % pour l'année 2018 (OECP, 2020). L'usage des clauses environnementales et sociales n'est pas automatiquement mis en place par les acheteurs publics. Néanmoins, lors de l'enquête plus de 90 % des répondants ont indiqués intégrer des clauses sociales, environnementales ou les deux révélant un décalage entre les données qualitatives des répondants et les données quantitatives relevées par l'OECP (Ibid.) Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les données quantitatives proviennent de 2018 alors que les données qualitatives ont été récoltées entre le 10 mars et 10 avril 2020. De plus, comme indiqué dans l'enquête, il est possible que les acheteurs ayant répondu de manière volontaire au questionnaire soient davantage sensibilisés aux enjeux environnementaux et sociaux. Le 15 mars 2022, le PNAD (2022-2025) vient succéder au PNAAPD (2015-2020). Les enjeux de ce nouveau PNAD portent sur la formation des acteurs, la sensibilisation des acheteurs et la mise en place d'outils efficaces afin d'atteindre des objectifs plus élevés imposés par la loi Climat et Résilience. Anthony Bron (2021) dénonce une entrée en vigueur tardive des nouveaux dispositifs visant à verdir la commande publique face à l'urgence climatique actuelle.

#### D. LA COMMANDE PUBLIQUE, UN LEVIER POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE LIMITÉ

Le développement durable a fait son apparition dans la commande publique au cours des dernières années. Néanmoins, les règles de la commande publique demeurent strictes et celles-ci ne permettent pas toujours une marge de manœuvre suffisante. Dans cette section, les limitations des outils juridiques sont présentées ainsi que les difficultés liées aux localismes.

##### *1. DES OUTILS JURIDIQUES LIMITÉS*

Les outils juridiques sont les différents moyens juridiques mis en place officiellement par des mesures, directives ou lois. Toutefois, ces outils peuvent être limités par la complexité du CCP et ses principes fondamentaux. Depuis la loi climat et résilience, un critère doit être rédigé a minima afin d'apprécier les caractéristiques environnementales contenues dans les offres des candidats.

Les entreprises sont autorisées à soumettre des variantes ce qui permet à l'acheteur de prendre connaissance d'éléments environnementaux ou sociaux auparavant inconnus. Toutefois, les critères de sélection doivent rester connectés à l'objet du marché et la jurisprudence demeurant constante sur ce point, il n'est pas possible d'utiliser un critère qui évaluerait la politique générale de l'entreprise comme la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) comme le démontre la jurisprudence de

Nantes Métropole (CE, 25 mai 2018, n°417580). Dans cet arrêt, Nantes Métropole avait lancé une procédure afin de réaliser des travaux d'impression. La société Chiffolleau a saisi le juge du référé précontractuel du tribunal administratif (TA) de Nantes. L'appel d'offres a été annulé, ce à quoi Nantes Métropole a saisi le Conseil d'Etat (CE) d'un pourvoi en cassation. Le rapporteur public a rappelé que les considérations environnementales et sociales doivent être en lien direct avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution. La RSE étant considérée comme trop éloignée de l'objet du marché.

De même, la pondération des critères environnementaux demeure relativement faible. Le CE a admis que le critère prix soit pondéré à 10 % (CE 10 juin 2020, ministères des armées) mais le gouvernement a retiré un amendement proposant le critère environnemental à une pondération de minimum 20 % ([Amendement 2106, Mme E. Chalas](#)). Selon Pierre Villeuneuve (2021), la pondération des critères environnementaux, si trop faible, pourrait être neutralisée par le critère du prix. En effet, le critère prix étant généralement pondéré à 50 % il est probable que le critère environnemental ne permette pas de discriminer les offres.

Un autre amendement proposant d'obliger le recours au critère environnemental en utilisant le bilan carbone a été rejeté car les TPE/PME pourraient souffrir d'une telle obligation et risqueraient d'avoir moins accès à la commande publique (Mounier, 2021). Le recours à ces outils peu représenter des coûts importants qui peuvent être trop conséquent par rapport à l'activité de l'entreprise. De manière générale, il semble être important que les acheteurs publics aient une bonne connaissance des secteurs économiques et du types d'entreprises répondant à leurs marchés. Par conséquent, il est obligatoire de recourir au sourcing, c'est-à-dire de rencontrer les entreprises en amont ([Art. R. 2111-1 du CCP](#)). De plus, les acheteurs publics ne sont pas en mesure de demander la production d'un bilan carbone sans préciser les modalités d'appréciation ([Art R. 2152-11 du CCP](#)) et doivent avoir l'expertise afin de juger ces critères. L'étendue du périmètre et les externalités prises en compte doivent être précisées.

François Lichère (2022) souligne le caractère faiblement prescriptif des considérations sociales du fait de son obligation uniquement dans des procédures formalisées et des exceptions, non présentes pour les considérations environnementales. De même, Gabriel Eckert (2018), rappelle que les objectifs de développement durable sont énoncés dans des sections ultérieures aux objectifs de concurrence qui sont écrits directement dans le préambule comme principes fondamentaux. Il soutient que les objectifs de développement durable sont secondaires (Ibid.)

## 2. IMPOSSIBILITÉ DU LOCALISME

Le localisme est contraire aux règles de la commande publique notamment auxdits principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité des traitements (Darnault & Malvy, 2020). Le CE a annulé la décision de la commune de Ventenac-en-Minervois d'attribuer un marché à une entreprise locale afin de favoriser le maintien des emplois locaux (CE, 29 juillet 1994, n° 131562). Or s'approvisionner auprès de fournisseurs locaux pourrait être un levier intéressant pour les collectivités territoriales qui auraient ainsi la possibilité de soutenir les entreprises locales. Il serait également intéressant de pouvoir embaucher les chômeurs des quartiers qui sont en cours de rénovation (Darnault & Malvy, 2020). L'ancien ministre de l'Agriculture, Bruno Le Maire avait exprimé son intention de changer le code des marchés (remplacé par le CCP) afin d'inclure la proximité géographique dans les critères d'attribution : *« nous sortirons un décret sur les appels d'offres qui permettra d'ajouter (...) le critère de la proximité de la production (...). On ne va pas se résigner à avoir des centaines de milliers d'enfants en Normandie, ou dans d'autres régions productrices de pommes, consommer les pommes du Chili, alors même qu'il y a des pommes qui sont produites à quelques centaines de mètres de l'école où ils se trouvent. Il y a quelque chose d'aberrant là-dedans qui mérite d'être modifié. »*. Un décret vient ajouter la possibilité de prendre en compte : *« les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture »* ([Décret 2011-1000 du 25 août 2011](#)) mais n'inscrit pas directement le critère de proximité géographique. Le MEFSIN encourage une multitude de leviers tels que : le choix de conditions d'exécution, les critères d'attribution, le *sourcing* et l'allotissement (Réponse du Ministère de l'Economie et des finances à la question n°09159 de Mme Nadia Sollogoub, 25 mai 2019. Réponse du Ministère de l'Economie et des finances à la question n°24584 de M. Benoit Potterie, 25 février 2020).

### E. LES LEVIERS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

De nombreux leviers juridiques existent et permettent de contourner certaines limitations. Dans cette section, le droit de vigilance, le *sourcing* et l'allotissement sont présentés comme leviers juridiques.

#### 1. LE DROIT DE VIGILANCE, UN LEVIER INEXPLOITÉ

La [loi 2017 – 399 du 27 mars 2017 du Code du Commerce](#) sur le devoir de vigilance contraint les sociétés mères de groupes qui emploient plus de 5000 personnes en France et ou 10 000 personnes dans le monde à faire preuve de vigilance envers les droits humains, les libertés fondamentales, la santé, la sécurité des personnes et l'environnement et à élaborer un plan de vigilance. Ce plan doit

contenir un suivi des mesures mises en place, une procédure d'évaluation (y compris des sous-traitants) et doit être mis à jour chaque année. Cette obligation permet une transparence pouvant être utile à l'acheteur public dans ces décisions. Sherpa, une association de droit a signalé lors d'un rapport que certaines sociétés n'avaient pas fournis de plans de vigilance et critique l'insuffisance des plans de vigilance (Sharpa, 2020) A titre d'exemple, diverses associations et plusieurs collectivités territoriales ont mis en demeure la société Total de réécrire un plan de vigilance pour l'année 2018 (Messin-Roissard & Orier, 2021).

Depuis mai 2022, la loi climat et résilience offre la possibilité d'exclure un soumissionnaire qui ne respecte pas l'obligatoire d'établir un plan de vigilance ([Art. L. 2141-7 du CCP](#)). Toutefois, cette possibilité demeure facultative et à la discrétion de l'acheteur. Néanmoins, la liste des documents qu'il est possible de demander au candidat sont énoncés à l'arrêté du 22 mars 2019 du CCP, et peut poser des difficultés afin de prouver un motif d'exclusion (Messin-Roissard & Orier, 2021). Lichère (2022) ajoute que le fait qu'une « *telle prise en compte ne peut être de nature à restreindre la concurrence ou à rendre techniquement ou économiquement difficile l'exécutions de la prestation* » pourrait avoir un effet dissuasif pour l'acheteur public.

## 2. LE SOURCING ET L'ALLOTISSEMENT, VECTEUR DE CONCURRENCE

Afin de développer l'approvisionnement alimentaire en circuit court, il est recommandé de se renseigner en amont sur les capacités des agriculteurs locaux à répondre aux attentes via le sourcing (Darnault & Malvy, 2020). Le sourcing est également recommandé afin de ne pas restreindre la concurrence, de rester à jour des nouvelles innovations techniques, sociales et environnementales du marché et de ne pas tomber dans une démarche « *business as usual* ». D'après une étude de Jääskeläinen & Tukiainen (2019), la concurrence est une condition préalable au fonctionnement des marchés, la concurrence a un potentiel d'économie : chaque enchérisseur supplémentaire pourrait entraîner jusqu'à 5 à 10 % d'économies (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). L'allotissement favorise la concurrence et l'accès au marché au TPE/PME. Par exemple, lors d'un marché de légumes et fruits, un agriculteur peut uniquement remporter le lot fruits (Darnault & Malvy, 2020).

## F. CONCLUSION DU CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique permet de faire une synthèse sur les différentes normes et lois et directives impactant la commande publique. Certaines limites juridiques ont été tirées de ce cadre mais il ne permet pas de tirer d'hypothèses sur les déterminants à l'achat public durable. Pour cela, une seconde partie, s'intéresse à la théorie sur les leviers et freins dans la littérature académique.

## CHAPITRE 2 - REVUE DE LITTERATURE

---

La revue de littérature constitue le cadre théorique de l'étude et permet d'analyser et d'organiser les résultats d'études précédentes et d'en tirer des hypothèses qui seront ensuite testées lors de la partie empirique. Dans la revue de littérature, plusieurs facteurs déterminant les freins et leviers ont été identifiés et organisés par thématique. Un facteur est défini comme un élément concourant à un résultat. Les thématiques sont les suivantes : économique, juridique, individuel, organisationnel, opérationnel, politique, taille et efficacité. Au début de chaque section, les thématiques sont définies.

### A. FACTEURS ÉCONOMIQUES

Les facteurs économiques correspondent à des éléments financiers permettant de ralentir ou d'accélérer les MPD. La revue de littérature permet d'identifier deux facteurs économiques pouvant être considérés comme frein ou levier : le coût budgétaire et les coûts de transactions.

#### 1. COÛT BUDGÉTAIRE

La réglementation des marchés publics est caractérisée par une tension entre les considérations budgétaires d'un côté et les considérations environnementales et sociales (Schebesta, 2018). Le principal objectif des achats publics est de trouver un équilibre entre qualité et faible coût. L'importance du coût en tant que barrière dépend du contexte et est liée à l'approche stratégique (Aldenius et Khan, 2017). D'après Lundberg (2013), les MPE ne doivent pas être considérés comme un instrument de politique environnementale rentable et l'argument du rapport coût-efficacité devrait être utilisé avec plus de prudence. Certains éléments indiquent que les MPE sont inefficaces d'un point de vue dynamique. L'efficacité dynamique correspond à la capacité d'un instrument politique à stimuler le développement technologique en réduisant les coûts. Si les MPE étaient dynamiquement efficaces cela permettrait de contrebalancer l'inconvénient d'être inefficace en termes de coûts au sens statique. C'est-à-dire que si les MPE stimulaient le développement technologique cela permettrait de contrebalancer l'inefficacité budgétaire.

La commission Européenne présente les MPE comme un moyen d'économiser de l'argent si les coûts sont examinés dans une perspective de cycle de vie par exemple en économisant sur les matériaux, sur l'énergie ou en réduisant les déchets et la pollution (EU Commission, 2016). Toutefois, Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a publié en 2018, un rapport intitulé « *commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité* » recommandant l'utilisation de ACCV (CESE, 2018).

## 2. COMMANDE PUBLIQUE ET COÛT DE TRANSACTION

En 1937, Ronald Coase, économiste anglais théorise les coûts de transaction à travers son livre : *The nature of the firm*. En 1960, il publie un article sur le problème du coût social où il illustre qu'en l'absence de coût de transaction le mécanisme de marché peut parfaitement prendre en compte l'existence d'externalité. Les coûts de transaction peuvent par exemple correspondre à des frais de recherche, des frais de recrutement ou bien des frais de coordination. Récemment, une étude réalisée montre que la qualité du cadre législatif et réglementaire détermine le niveau de coûts de transactions (Placek et al, 2019). Par exemple, une bureaucratie excessive augmente les coûts de transaction (Pavel, 2013) et impacte négativement les marchés publics. La poursuite de l'impact environnemental par le biais des marchés publics a un effet sur les coûts directs et indirects. Les coûts directs correspondent aux impacts sur les prix des contrats et les coûts de transaction pour l'autorité contractante ainsi que les soumissionnaires. En effet, l'utilisation de critères d'attributions, de coûts du cycle de vie rend les procédures plus complexes et augmente le besoin de conseillers externes (Kunzlik, 2013). Les coûts et les efforts sont élevés en ce qui concerne l'analyse en coût du cycle de vie si elles sont développées pour un contrat unique (UE Commission, 2016). Les coûts indirects correspondent à une concurrence réduite et aux effets sur le comportement du marché. Néanmoins, il existe des critères qui n'augmentent pas le prix comme l'économie circulaire qui n'ajoutent pas d'exigences mais visent à prolonger la durée de vie d'un produit ou encore l'utilisation de la location (Alhola, K. et al, 2018). Les MPE génèrent des coûts de transaction et augmentent les prix des contrats en raison de coûts de production plus élevés ainsi la meilleure alternative serait d'étendre des normes environnementales plus strictes aux industries par le biais d'une réglementation sectorielle (Halonen, 2021). Afin de réduire les coûts de transactions, il est recommandé de partager les pratiques vertueuses (Preuss & Walker, 2011).

## 3. CONCLUSION FACTEURS ÉCONOMIQUES

ACCV permet d'économiser de l'argent sur les coûts (EU Commission, 2016). L'importance du coût en tant que barrière dépend du contexte (Aldenius et Khan, 2017). Néanmoins, ACCV rend les procédures plus complexes et peut demander des conseillers externes ce qui augmente les coûts de transactions (Kunzlik, 2013).

### B. FACTEURS JURIDIQUES

Les facteurs juridiques correspondent aux instruments juridiques susceptibles d'avoir un impact sur le verdissement de la commande publique. Ces impacts peuvent servir de levier ou de freins. Parmi

ces facteurs : le type de procédures, les clauses environnementales et sociales et les critères environnementaux sont discutés ci-dessous.

### *1. TYPE DE PROCÉDURES*

Comme présenté ci-dessus, plusieurs types de procédures existent. Le dialogue compétitif est un outil de procédure de passation des marchés publics qui permet à l'autorité contractante d'établir des relations avant la phase d'appel d'offres et ainsi permettre une communication concernant les exigences officielles avant et pendant le processus d'appel d'offres. Ces procédures permettent l'instauration d'un dialogue avec les fournisseurs tout en assurant un processus de sélection non discriminatoire. Toutefois, le dialogue compétitif est limité aux contrats complexes constituant des risques techniques. L'utilisation de cette procédure permet de renforcer la confiance de l'acheteur et de développer les marchés publics durables (Alhola et al, 2018). Dans la procédure de dialogue compétitif, la création de relation peut permettre d'atténuer le risque perçu par les fournisseurs et encourager l'innovation durable (Sönnichsen & Clement, 2020).

D'après une étude de Maréchal et Morand (2022), 76% des marchés publics passés en procédure concurrentielle avec négociation sont attribués au sein d'une même région et le choix d'une procédure concurrentielle avec négociation augmente la probabilité d'achat local de 74 % par rapport à une procédure ouverte. (Maréchal & Morand, 2022).

Yu et al. (2020), utilisent Tenders Electronic Daily, une plateforme officielle de l'UE dédiée à la publication des marchés publics, afin d'analyser les contrats publics de 33 pays européens. L'objectif est d'identifier les facteurs influençant l'adoption de critères verts de sélection incluant les caractéristiques des procédures de passations des marchés, des acheteurs, des soumissionnaires et des secteurs d'activités (Yu et al., 2020). Les contrats avec dialogue compétitif ont une probabilité plus importante que les autres procédures d'adopter des critères verts (Ibid.) Au contraire, les procédures jointes, le dialogue compétitif, la négociation avec compétitions, les équipements de transports et le secteur alimentaire augmentent les possibilités d'un contrat d'être vert (Ibid.) Selon Romestant & Oruezabala (2018), cela s'explique par la rigidité de certaines procédures de marchés publics qui impacte sur la fluidité des interactions.

### *2. CLAUSES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES*

D'après Maréchal & Morand (2022), lors d'une étude sur les préférences des acheteurs publics départementaux en 2017, les clauses sociales semblent refléter les préférences politiques et la proportion d'individu pouvant bénéficier de ces clauses dans les juridictions. Les clauses environnementales dépendent plutôt des préférences du chef de l'exécutif locaux et du poids de



l'électorat écologiste sur l'exécutif local. L'inclusion de clauses sociales et environnementales diminue la probabilité d'achat local dans les marchés publics (Maréchal & Morand, 2022). Dans les cas où les achats sont effectués par l'état, la part d'achat public locaux se réduit lorsque les clauses environnementales et sociales sont utilisées (Maréchal & Morand, 2022).

Zambika (2022) dénonce un manque de contrôle dans les locaux ou les usines des fournisseurs afin de connaître les conditions de travail de la main-d'œuvre du fournisseur ou bien s'assurer qu'il n'y ait pas d'enfants. Il y a un manque de normes et de pratique afin d'éveiller, de surveiller et d'évaluer la conformité dans la mise en œuvre du contrat ainsi que des normes sur la communication des résultats des MPE. Les contrats étant souvent attribués à des importants fournisseurs, ils sont certifiés ISO et les exigences réglementaires ne sont pas vérifiées (Romestant & Oruezabala, 2018).

Chiappinelli et Zipperer (2017) recommandent la désignation d'une institution indépendante afin d'effectuer des contrôles aléatoires de conformité et de garantir la transparence dans les marchés. Certains freins demeurent importants : le manque de définition des rôles, la responsabilité de l'acheteur n'étant pas clairement établie notamment post-achats et le manque de sanctions si les (Romestant & Oruezabala, 2018).

Les normes conçues comme des critères d'éliminations devraient être présentées comme des exigences techniques et les normes qui stimulent la performance volontaire devraient être présentées dans les appels d'offres comme des critères de récompense (Rainville, 2017).

### *3. LES CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX*

La commission définit les critères d'attribution environnementaux comme des critères destinés à donner des points supplémentaires au soumissionnaires dans l'appel d'offre (EU Commission, 2016). Une étude de Neto & Caldas (2018) s'intéresse aux critères verts dans l'achat public de produits alimentaires et de services de restauration au sein de l'UE. Les fruits et légumes, produits laitiers, poissons et la viande représentent 70 % des MPE examinés. Les résultats globaux montrent que la plupart des MPE examinés fixent des critères environnementaux liés à la production de produits alimentaires, les produits frais et de saison, le transport, la formation du personnel et la gestion des déchets et l'emballage. Certaines étapes du cycle de vie de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement alimentaire comme la transformation alimentaire, le transport de repas occasionnel, le commerce de gros, la fin de vie et les services ne sont pas couverts par les MPE (Neto & Caldas, 2018).

L'inclusion d'indicateurs de politiques environnementales et sociales dans les appels d'offres en tant qu'exigences spécifiques est recommandée afin d'améliorer l'efficacité et la qualité des marchés publics durables. Néanmoins, l'ajout de ces exigences nécessite davantage de contrôle notamment

lors de l'exécution du marché ce qui augmente les coûts de transaction et favorise les grandes entreprises car elles ont plus de moyens que les TPE / PME (Ibid.).

Un rapport de la société de conseil en environnemental WSP constate que les exigences fonctionnelles s'accompagnent généralement de coûts d'exploitation et d'investissement inférieurs, mais sont catalyseurs d'interprétations variées et de malentendus entre les autorités régionales de transport public et les opérateurs (WSP, 2014). Les « exigences fonctionnelles » correspondent par exemple à une limite de la quantité maximale de CO2 émise et les « exigences spécifiques » correspondent par exemple au type de carburant exigé (UE Commission, 2016). Les exigences spécifiques semblent être plus efficaces si l'acteur public souhaite faire pression pour un carburant ou une technologie. Il demeure difficile d'améliorer l'innovation dans des domaines spécifiques sans l'utilisation d'exigences spécifiques, ou d'exigences fonctionnelles très détaillées (Aldenius et Khan, 2017).

La réduction du poids accordé au simple critère prix peut permettre à des entreprises plus respectueuses de l'environnement d'être avantagée (Chiappinelli et al., 2017). Toutefois, les critères environnementaux semblent avoir peu d'influence sur la décision finale de sélection des fournisseurs en fonction des pondérations attribuées (Sönnichsen & Clement, 2020). Malgré une prise de conscience plus avancée, en 2018, seulement 9,5 % de tous les appels d'offres publiés sur la plateforme européenne Tenders Electronic Daily (TED) avaient des critères d'attribution verts (Yu et al, 2020).

#### *4. PEUR DE CONSTATATION*

La revue littéraire montre que les principes de passation des marchés publics verts ne sont pas toujours pris en compte dans les appels d'offres. Cela peut être dû à la peur de contentieux juridique. Les acheteurs publics ont tendance à prendre moins de risques dans les marchés publics durables ou par exemple demander des écolabels ce qui est moins risqué et à choisir l'offre la mieux-disante, définit comme la meilleure relation entre la qualité et le prix (Sönnichsen & Clement, 2020).

#### *5. CONCLUSIONS SUR LES FACTEURS JURIDIQUES*

D'après la revue de littérature sur les facteurs juridiques, certains types de procédure comme le dialogue compétitif peuvent permettre de renforcer la confiance de l'acheteur et de développer les marchés publics durables (Alhola et al, 2018 ; Yu et al., 2020), la procédure concurrentielle avec négociation peut augmenter la probabilité d'achat local (Maréchal & Morand, 2022). Les clauses environnementales semblent varier selon les préférences des exécutifs locaux, du poids de l'électorat écologiste (Maréchal & Morand, 2022). Aldenius et Khan (2017) montrent que les exigences spécifiques dans les critères semblent être plus efficaces que les exigences techniques pour faire

pression sur un carburant ou inciter une nouvelle technologie. Les acheteurs semblent craindre le contentieux juridique (Sönnichsen & Clement, 2020). Rainville (2017) propose de mettre des normes conçues comme des critères d'élimination dans les exigences techniques et les normes qui stimulent la performance volontaire en critère de récompense (Rainville, 2017).

### C. FACTEURS INDIVIDUELS

Les facteurs individuels regroupent les facteurs cognitifs et affectifs. Les facteurs cognitifs correspondent à l'acquisition de connaissance : traitement de l'information, expériences et connaissances. Les facteurs affectifs correspondent à la motivation et à la perception. La revue de littérature a identifié plusieurs facteurs individuels : la formation / sensibilisation et la perception.

#### 1. FORMATION ET SENSIBILISATION

La formation et la sensibilisation permettent aux agents des administrations de développer des compétences et une expertise permettant de répondre à des enjeux notamment en matière de développement durable. Plusieurs rapports de l'OCDE (2007, 2019) éclairent le manque de formation des responsables des marchés publics (2007, 2019). Appuyé par diverses études montrant que le manque de connaissance, de sensibilisation et de perception (Walker and Brammer, 2009) sont les plus importantes barrières, changeant ainsi la perception des contraintes financières comme étant les barrières principales (Vejaratman et al, 2020 ; Testa et al, 2016a).

Julien Grandia (2016), montre que l'application des achats durables est directement influencée par le comportement des acheteurs et que cela est important pour le succès des achats durables. Le comportement des acheteurs est influencé par deux caractéristiques ; son envie (son désir de changement) et son habilité, autrement dit, connaissance.

D'après Darnault et Malvy (2020), le besoin de formation s'heurte à deux principes, d'une part les juristes sont les principales à se former sur les achats publics durables alors qu'ils ne disposent pas des compétences techniques nécessaires à la prise en compte de ces considérations. Or, c'est lors de la définition du besoin, que les impacts sociaux et environnementaux sont largement appréhendés. Ainsi, ce sont les services prescripteurs qui devraient se former à ces sujets-là. Généralement, les employés des services prescripteurs se forment sur des spécificités techniques des marchés et se désintéressent de l'aspect juridique (Darnault & Malvy, 2020).

Romestant & Oruezabala, (2018) montrent un manque de formation, 76 % des répondants de l'étude déclarent ne pas avoir reçu de formations particulières en achats publics durables en accord avec la tradition selon laquelle les professionnels des marchés publiques reçoivent une formation généraliste avec peu ou pas de formation spécialisée sur les marchés publics durables (Romestant & Oruezabala,

2018). Le problème est encore plus palpable au niveau des collectivités territoriales et en particulier auprès des petites collectivités où les équipes sont petites (Ibid.).

Les acheteurs ont également une responsabilité vis-à-vis des contribuables puisqu'ils dépensent leurs argents. Lorsque le niveau de sensibilisation est faible, les acheteurs peuvent percevoir l'utilisation d'outils comme l'analyse en coût du cycle de vie comme trop risquée (Sönnichsen & Clement, 2020).

## *2. PERCEPTION*

La perception correspond à la façon dont quelque chose est interprétée. Gueenther et al (2013) montre que les employés travaillant dans des services de stratégies perçoivent moins de barrières que ceux qui travaillent dans des services opérationnels. D'autre part, selon les types de produits et services les barrières perçues sont différentes. Les acheteurs percevant qu'ils ont une plus grande influence sur le processus perçoivent moins d'obstacles que ceux parvenant à une plus faible influence.

Des recherches antérieures ont identifié une perception commune parmi les acheteurs publics selon laquelle il coûte plus cher et prend plus de temps d'effectuer des achats lorsque des exigences environnementales sont incluses (Preuss, 2007 ; Walker & Brammer, 2009 ; Brammer & Walker 2011 ; Chiappinelli et al., 2019).

D'après Fenoll (2016), 89 % des PME pensent que les acheteurs publics les évaluent sur le critère prix uniquement. Cependant, les autorités publiques affirment que les critères environnementaux n'ont jamais fait rejeter l'offre la moins chère (Michelsen et de Boer, 2009).

## *3. CONCLUSION SUR LES FACTEURS INDIVIDUELS*

Le manque de connaissance, de sensibilisation et de connaissance semble être une des plus importante barrière et semble entraver l'efficacité des processus. (Walker and Brammer, 2009). Le succès des achats durables semble être directement influencé par le comportement des acheteurs (Grandia, 2016). Les juristes sont les principaux à se former alors qu'ils ne disposent pas des compétences techniques nécessaires à la prise en compte de ces considérations, les services prescripteurs devraient se former au développement durable (Darnault & Malvy, 2020). De plus, la perception des barrières semble être différentes pour les employés travaillant dans des services de stratégies que pour ceux qui travaillent dans des services opérationnels (Gueenther et al., 2013).

### *D. FACTEURS ORGANISATIONNELS*

Les facteurs organisationnels correspondent à des facteurs intrinsèques à l'administration comme le contrôle managérial, l'impact des décisions politiques, les normes et la culture. La revue de littérature permet d'identifier plusieurs facteurs organisationnels susceptibles d'être des leviers ou des freins

aux MPD: la culture d'entreprise, le temps, le soutien et la motivation de la hiérarchie et la structuration des services.

### *1. CULTURE D'ENTREPRISE*

Les résultats de l'enquête de Preuss et Walker (2011) montre une corrélation évidente entre l'impact de la culture organisationnelle sur la volonté des responsables des achats dans l'engagement dans la développement durable (Preuss & Walker, 2011). Changer la culture organisationnelle en faveur d'un engagement plus important envers le développement durable demande du temps et doit être influencée par l'engagement individuel de la haute direction et de l'existence d'agent de changement dans toute l'organisation (Ibid.). L'implantation de MPD demande la mise en place de routines organisatrices permettant l'apparition de nouveaux comportements favorisant une nouvelle routine organisatrice (Becker et al, 2005).

D'après les Vejaratman et al (2020), le manque d'engagement politique et le manque de changement culturel sont plus présent dans les pays développés alors que les limitations de budgets et les problèmes avec les fournisseurs sont plus important dans les pays en voie de développement (Vejaratman et al, 2020). Les barrières organisationnelles sont les plus nombreuses, étant sous le contrôle du gouvernement, des stratégies impliquant une coopération des parties peuvent surmonter ces barrières (Ibid.)

### *2. TEMPS*

Une étude de Romestant & Oruezabala (2018), montre que les prescripteurs ont une importante quantité de projets à gérer et manque parfois de temps pour intégrer les objectifs de développement durable. Darnault & Malvy (2020) ajoute que ce manque de temps est également responsable du peu d'employé se formant et ceci et encore plus présent dans les collectivités territoriales de petites envergures.

### *3 SOUTIEN ET MOTIVATION DE LA HIÉRARCHIE*

Le soutien politique est crucial dans la conduite des MPD. Un mandat en faveur de ces marchés est nécessaire afin de révéler les défis des contraintes budgétaires et la perception des risques liés aux perceptions baisses des prix. Plusieurs études suggèrent que le manque de support de la hiérarchie est une barrière à l'implémentation des MPD (Zambika 2022 ; Walker & Brammer 2009). Le leadership est un facteur important dans la mise en œuvre des marchés publics durables. Ainsi, si la haute hiérarchie soutient les MPD et intègre les problématiques environnementales et durables dans

les stratégies d'achats, les équipes d'acheteurs seront plus susceptibles de mettre en œuvre les marchés publics durables (Brammer et Walker, 2011). De même, le soutien de la hiérarchie pourrait permettre de se voir attribuer des ressources (Romestant & Oruezabala, 2018).

#### *4. STRUCTURATION D'UN SERVICE*

Une étude de Romestant et Oruezabala, (2018) met en évidence quatre étapes pour la mobilisation d'acteurs vers l'achat public responsable (APD) : la structuration de la démarche au sein de l'organisation, structuration du réseau d'achat interne, structuration du réseau d'offre et la maturation de la démarche d'achat responsable (Romestant & Oruezabala, 2018).

La structuration suit les catégories énoncées par Bruel et al. (2009), les motivations pour les achats responsables sont divisées en trois catégories : défensive, économique ou offensive. L'approche défensive vise à respecter les réglementations et à protéger l'image de l'entreprise. L'approche économique vise à réduire le coût total d'acquisition, en réduisant l'économie. L'approche offensive propose de nouveaux produits et services plus durables (Bruel et al, 2009).

En ce qui concerne la structuration de réseau d'achat interne, l'accent est mis sur l'importance d'interagir avec les fournisseurs et les acteurs. La structuration du réseau d'achat interne permet d'inscrire le développement durable tout au long du processus d'achat notamment lors de la définition du besoin (Romestant & Oruezabala, 2018). La dernière étape consistant à la maturation, ainsi, plus une entreprise étend sa dynamique d'amélioration à l'ensemble de sa chaîne de valeur, plus le processus devient efficace.

#### *4. CONCLUSION SUR LES FACTEURS ORGANISATIONNEL*

La volonté des responsables des achats semble être impactée par la culture d'entreprise (Preuss & Walker, 2011). Plusieurs études suggèrent également que le manque de support de la hiérarchie est une barrière à l'implémentation des MPD (Zambika 2022 ; Walker & Brammer 2009, Grandia et al, 2015). Le soutien hiérarchique permet la mise en œuvre de MPD (Brammer et Walker, 2011).

#### *E- FACTEURS OPÉRATIONNELS*

Les facteurs opérationnels sont en lien direct avec les objectifs et les résultats de l'entreprise ou de l'administration. Deux outils opérationnels ont été identifiés : les émissions de carbone comme critère et outil d'évaluation et l'ACCV.

## *1. ÉMISSIONS DE CARBONES COMME CRITÈRE ET OUTIL D'ÉVALUATION*

La mesure des impacts des émissions de GES des produits, services ou travaux est présentée comme un outil efficace de sélection des offres tant que cela reste en rapport avec l'objet du marché. En effet, la consommation d'énergie d'un produit et son acheminement représentent une part importante des émissions. Cerutti et al., (2016) évaluent le potentiel pouvant réduire le changement climatique de trois politiques publiques de MPD introduites dans les services de restauration des écoles à Turin (Italie). Ces politiques publiques sont concentrées sur l'obligation d'intégrer des produits organiques, l'obligation de proximité régionale et le changement de véhicules roulant au pétrole à des véhicules roulant au gaz naturel (Cerutti et al, 2016). Les résultats démontrent que 70 % des GES sont émis lors de la phase de production, 11 % lors de la phase d'approvisionnement et 28% lors du transport (Cerutti et al., 2016). Par conséquent, les politiques publiques affectant la phase de production ont le plus haut potentiel de réduction de GES. Les résultats supportent les conclusions précédentes de Parikka-Alhola and Nissinen (2012,) selon lesquelles il n'est pas recommandé de définir une distance de transport comme critère d'attribution dans les appels d'offres mais à l'inverse d'inclure la distance de transport dans le calcul des impacts climatiques dès le processus de transport en demandant des données sur la détermination de ses impacts climatiques comme par exemple la charge utile moyenne (Parikka-Alhola and Nissinen, 2012 ;Cerutti et al, 2016).

Le gouvernement allemand est responsable à hauteur de 12 % des émissions de GES provenant principalement des services publics et du secteur de la construction. Néanmoins, les MPD sont encore limités en Allemagne et ne sont pas systématiquement axés sur la réduction des émissions (Chiappinelli et al., 2019). L'évaluation de l'empreinte carbone de différentes offres nécessite à la fois des logiciels adaptés et une expertise spécialisée (Chiappinelli & Zipperer, 2017) nécessitant une formation adaptée se concentrant sur la réduction d'émissions (Chiappinelli et al., 2019).

## *2. ANALYSE EN COÛT DU CYCLE DE VIE (ACCV)*

L'ACCV consiste à monétiser les impacts environnementaux sur toute la durée de vie en actualisant les prix soumis par les soumissionnaires. Par conséquent, l'offre peut être attribuée à des soumissionnaires ne présentant pas le prix le plus bas mais devenir l'offre la moins chère une fois les impacts environnementaux pris en compte (Chiappinelli et al., 2017). Les pouvoirs publics sont encouragés à appliquer l'ACCV afin d'avoir une vision d'ensemble des émissions de carbone et du coût total incluant les externalités environnementales d'un produit ou d'un service et non pas uniquement le coût d'achat initial (Testa et al, 2016b). L'ACCV montre qu'un passage d'une production conventionnelle à une production biologique entraînerait une réduction des GES (Cerutti

et al., 2016). Néanmoins, cette analyse est peu utilisée, moins de 30 % des répondants ont déclaré l'utiliser dans une étude allemande (Chiappinelli et al., 2019). Zambika (2022) montre également que l'ACCV n'est pas utilisée lors de la prise de décision d'achat.

Le dialogue compétitif est limité aux contrats complexes constituant des risques techniques. Or, l'utilisation de cette procédure permet de renforcer la confiance de l'acheteur et de développer les MPD (Alhola et al, 2018). Les MPD peuvent également contribuer à une réduction des coûts si les coûts sont examinés dans une perspective de cycle de vie en économisant des matériaux et de l'énergie et en réduisant les déchets et la pollution (UE Commission, 2016, Testa et al., 2016 ). Des outils d'analyses efficaces permettraient aux pouvoirs publics des meilleures pratiques (Testa et al, 2016). Toutefois, la recherche académique demeure limitée sur l'application de l'ACCV (Cheng et al, 2018).

## *2. CONCLUSION SUR LES FACTEURS OPÉRATIONNELS*

La phase de production étant la plus polluante, les politiques publiques affectant la phase de production ont le plus haut potentiel de réduction de GES (Cerutti et al., 2016). Néanmoins, l'évaluation de l'empreinte carbone nécessite des logiciels et une formation adaptée (Chiappinelli & Zipperer, 2017 ; 2019). L'ACCV est peu utilisée malgré le fait que les marchés publics durables peuvent contribuer à une réduction des coûts par ce biais (Zambika 2022 ; Chiappinelli et al. 2019 ; UE Commission 2016 ; Testa et al. 2016 ).

## *F. FACTEURS POLITIQUES*

Les facteurs politiques correspondent aux impacts liés à la politique, c'est-à-dire aux décisions des organisations et des institutions au-delà du niveau organisationnel. La revue de littérature a identifié un type de facteur politique : le portage politique.

### *1. PORTAGE POLITIQUE*

Une étude d'Aldenius et Khan (2017) montre que deux régions suédoises ne perçoivent que les décisions de soutenir la transition vers les carburants renouvelables ne sont pas assez prises en compte rapidement au niveau national. Les résultats confirment la nécessité d'un soutien politique important. Chiappinelli & Zipperer (2017) argumentent qu'un décalage est présent entre les objectifs climatiques du gouvernement allemand et les incitations au niveau local. En effet, les contraintes budgétaires sont plus strictes ce qui permet difficilement d'atteindre les objectifs. Afin d'utiliser plus les MPE, un portage politique est nécessaire ainsi que la mise en place d'un financement adéquat (Chiappinelli & Zipperer, 2017).



Les politiques publiques lorsqu'elles sont incisives peuvent avoir des effets positifs sur l'adoption de MPE. Une étude visant à comprendre les effets à court terme de la politique publique néerlandaise : « *Procurement with impact* » compare des appels d'offres dans les six mois avant et après la publication d'un rapport sur la prise en compte des préoccupations environnementales (Van Berkel & Schotanus, 2021). Les résultats montrent que le gouvernement a passé plus de marchés « *respectueux de l'environnement après la publication du rapport Procurement with impact* », mais qu'au niveau municipal aucun changement n'a été détecté (Ibid.) Cette politique publique permet de stimuler les MPE à court terme. Néanmoins, les gouvernements centraux doivent devenir durable, les résultats montrent que seul 21 appels d'offres sur 60 contiennent des critères environnementaux (Van Berkel & Schotanus, 2021).

Afin d'améliorer l'impact des politiques publiques, Chiappinelli et al, (2019) recommande un financement dédié pour faciliter la diffusion des PME et catalyser la mise en œuvre des pratiques durables. Etendre le fond d'innovation, programme d'UE pour l'innovation technologiques à faible émission Carbone pour renforcer la compétitivité des villes (Chiappinelli et al., 2019). Pour Zhu et al., (2013) passer d'une réglementation volontaire vers des règles obligatoires semble être la solution pour améliorer les achats verts, l'amélioration des connaissances sur les possibilités d'achats verts n'a pas conduit à un changement significatif.

### 3. CONCLUSIONS DES FACTEURS POLITIQUES

Un manque de soutien au niveau national est palpable, un portage politique permettrait la mise en place de MPE (Aldenius et Khan 2017 ; Chiappinelli & Zipperer 2017). Le passage d'une réglementation volontaire à des règles obligatoires semble être une solution efficace mais doit être porté politiquement (Zhu et al., 2013)

#### G-FACTEUR DE TAILLE

Les facteurs de taille correspondent aux différentes tailles et fonctions des administrations publiques susceptibles d'influencer les APD. Ces facteurs peuvent représenter des freins ou des leviers. Deux facteurs ont été identifiés : les différences d'échelle au niveau national et les différences d'échelle au niveau européen.

##### 1. LES DIFFÉRENCES D'ÉCHELLE AU NIVEAU NATIONAL

Les administrations publiques ont des tailles différentes et possèdent des budgets et des compétences qui varient. D'après Testa et al., (2012), la petite taille des collectivités locales entrave les pratiques

des MPE. Les décideurs politiques devraient formuler des politiques différentes selon le degré de maturité des gouvernements locaux (Liu et al, 2018). Les gouvernements locaux ne peuvent pas être tenus de mettre en œuvre immédiatement les critères MPE au même moment (Ibid). Il est nécessaire d'examiner la mise en œuvre de la politique en fonction de la situation réelle de niveau de pratique afin d'obtenir de meilleur résultat (Ibid.). Afin de promouvoir un développement durable plus propre, il faut d'abord renforcer la capacité des décideurs des gouvernement locaux à travers l'information et la connaissance et lever les obstacles idéologiques. Ensuite, lors de la formulation des politiques, le gouvernement central doit tenir compte du niveau actuel de développement durable des gouvernement locaux afin de formuler des politiques raisonnables et applicables et ne pas adopter une approche unique (Ibid.).

Michelsen et de Boer (2009), ont réaccueillis des données auprès de 111 autorités publiques norvégiennes et ont trouvé une corrélation entre la taille des municipalités et l'accent mis sur les achats écologiques. Les MPE sont plus établis dans les grandes municipalités alors que les petites doivent collaborer entre elles (Michelsen et de Boea, 2009). De plus la taille d'une municipalité est également corrélée à l'existence d'un service achat et d'une stratégie achat ce qui est important pour le développement de MPE efficaces (Ibid.). D'après Testa et al., (2012), même si les petites collectivités territoriales sont confrontées à des problèmes plus importants dans le développement d'initiatives dans les MPE, un autre facteur important est le manque de capacité à définir les limites organisationnelles, les responsables et fonctions appropriées nécessaires pour faire face aux défis des MPE. De même, les équipes sont souvent petites et manquent d'expertise technique et juridique et de ressources humaines. (Rüdenauer et al., 2007 ; Chiappinelli & Zipperer, 2017). En raison des contraintes structurelles et financières, les pouvoirs publics ne sont pas toujours en mesure d'embaucher du personnel qualifié. (Chiappinelli & Zipperer, 2017). De plus, l'acheteur public disposant d'un budget, le surcoût engendré par les clauses sociales et environnementales doit être prévu en amont ([Art. L2122-22 du Code Général des Collectivités Territoriales](#)) ce qui peut être un frein notamment pour les petites collectivités. Pour rappel, 52.9% des communes ont moins de 500 habitants et des moyens faibles (DGCL, 2021). Néanmoins, des recherches précédentes montrent que les autorités locales introduisent plus de MPE que les structures gouvernementales (Rosell, 2021 ; Badell et Rosell, 2021).

## *2. LES DIFFÉRENCES D'ÉCHELLE AU NIVEAU EUROPÉEN*

Badell et Rosell (2021) étudient les pratiques d'achat vert au sein de l'union européenne à travers une étude sur les différentes échelles de gouvernement et les différentes institutions européenne. Les résultats montrent que les institutions européennes adoptent moins les MPE comparées aux autres

niveaux de gouvernement. Le secteur public local est en première position, avec 8,7 % d'adoption de GPP, 6,2 % pour les gouvernements régionaux, 5,4 % nationaux et en dernière position les institutions de l'UE avec 3,1 % (Badell & Rosell, 2021). L'Union Européenne (UE) a un rôle de promoteur alors que les autorités locales ont plutôt un rôle d'exécutante (Badell & Rosell, 2021).

Dans une étude, Rosell (2021) argumente que les gouvernements locaux et régionaux sont plus enclins aux MPE que les institutions européennes. Les organes législatifs et exécutifs de l'UE promûtes les MPE parmi les états membres, néanmoins dans la pratique, ils ne semblent pas adopter les MPE (Rosell, 2021). Le développement économique d'un pays ainsi que la taille du secteur public ont un impact positif sur l'adoption des MPE (Ibid.). Néanmoins, si une unité contractante rencontre des difficultés financières, l'adoption de MPE est plus compliquée (Walker & Brammer, 2009). Les institutions de UE peuvent développer un programme afin de favoriser les MPE dans les pays et régions moins développés. Les secteurs de l'énergie, l'électricité et les services publics de transport, parmi les secteurs les plus polluants sont peu performant en termes de MPE (Ibid.). Compte tenu de leur impact environnemental, un effort des gestionnaires publics serait souhaitable. Les contrats de plus grande valeur sont susceptibles d'inclure des MPE. De plus, les autorités régionales et locales ont tendance à adopter les MPE plus fréquemment que les gouvernements centraux ou les pouvoirs adjudicateurs de l'UE (Ibid.).

### *3. CONCLUSIONS SUR LES FACTEURS DE TAILLE*

La revue de littérature a révélé que la taille des collectivités locales peut être un facteur négatif dans les MPE (Testa et al., 2012). La taille peut être corrélée à l'existence d'un service achat et d'une stratégie achat (Michelsen et de Boea, 2009). Les petites collectivités manquent d'expertise technique et juridique par leurs tailles (Rüdenauer et al., 2007 ; Chiappinelli & Zipperer, 2017). Badell et Rosell (2021) montrent que les institutions européennes adoptent moins les GPP comparées aux autres niveaux de gouvernement. Le développement économique d'un pays et la taille de son secteur public ont un impact positif sur la mise en place de MPE (Rosell, 2021).

### *H- CONCLUSION SUR LA REVUE DE LITTÉRATURE*

La revue de littérature a permis de prendre connaissance des leviers et freins à la mise en place des marchés publics durables. Ces résultats ont été classés par thématiques : économique, juridique, individuel, organisationnel, opérationnel, politique et de taille permettant ensuite la formation d'hypothèses qui seront testées lors de l'enquête de terrain.

## CHAPITRE 3 – METHODOLOGIE

---

Dans ce chapitre la méthodologie permet de délimiter le cadre de l'étude, de présenter les données et les limitations nécessaires à la poursuite de l'analyse.

### A. MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

L'enquête de terrain est une méthode d'analyse datant de 1927 lorsque Elton Mayo a réalisé des tests sur les salariés de l'usine Western Hawthorne afin de déterminer et de comprendre les liens entre l'environnement de travail et la productivité (Mayo, 1945). L'enquête de terrain a pour but de valider des hypothèses à travers la collecte de données lors de l'étude empirique. Deux types d'études sont possibles, les études qualitatives et les études quantitatives. Les études quantitatives permettent d'obtenir des données chiffrées et mesurables à travers les statistiques. L'étude qualitative permet de comprendre des comportements, des motivations et des caractéristiques. Ainsi ce type d'étude est utilisé dans le cadre de cette recherche afin de mieux comprendre les achats publics durables. L'étude qualitative permet de collecter des données plutôt que des données mesurables. Cela permet d'avoir des informations précises sur un échantillon réduit mais ne permet pas de mesurer l'importance relative des opinions émises. L'entretien est une méthode permettant de recueillir des informations lors d'entretiens oraux avec des personnes sélectionnées afin d'obtenir des informations sur un sujet précis (De Ketele & Roegiers, 1996). Trois types d'entretiens sont déterminés en fonction des objectifs de recherches, on distingue, l'entretien dirigé, l'entretien semi-directif et l'entretien libre (Ibid.). L'entretien directif suit un ordre donné de questions, les questions sont préparées à l'avance dans un ordre précis. L'entretien semi-directif correspondent à des entretiens préparés en avances et des questions classées par thèmes (Ibid.). L'enquêteur est libre de suivre un ordre défini ou non, il peut également rajouter des questions au fur et à mesure de l'échange selon la réactivité de l'interviewé. L'enquêteur est libre de suivre un ordre défini ou non, il peut également rajouter des questions au fur et à mesure de l'échange. Enfin, la dernière technique correspond à l'entretien libre dont les questions n'ont pas été préparées à l'avance, l'information est de très bonne qualité mais n'est pas nécessairement pertinente (Ibid.). L'objectif de cette recherche qualitative est de saisir le sens d'un phénomène tel qu'il est perçu par les individus. L'entretien est susceptible de générer trois types de biais : le premier est lié au dispositif de l'enquête, le second est lié à la situation sociale de l'interviewer et de l'intervieweur et le dernier est lié au contexte de l'enquête (Pourpart, 1997).

## B. L'ENTRETIEN SEMI-DIRECTIF

L'entretien semi-directif est intéressant car il laisse une liberté à l'enquête et permet de ne pas être trop directif et a le potentiel d'apporter des informations supplémentaires qui n'auraient pas été possible dans un cadre directif. En revanche, la mise en relation et la comparaison des résultats est moins évidente lors des entretiens semi-directifs. L'enquêteur doit faire preuve d'une neutralité axiologique afin de ne pas influencer l'enquête (Weber, 1959) ainsi qu'une combinaison d'empathie et de « juste distance » (De Sardan, 2008) nécessaire à la qualité et l'authenticité du matériel collecté. L'environnement est également important et peut être un facteur perturbateur. Si un individu est interrogé seul ou est potentiellement écouté par des personnes autour de lui, les échanges seront différents. En amont des entretiens, une préparation est nécessaire afin de définir la cible et préparer le questionnaire avec des questions qui permettront de répondre à nos hypothèses. Le guide d'entretien s'articule autour de plusieurs thèmes. Le premier concerne le niveau de formation et de sensibilisation des interviewés. Il a pour but de comprendre la capacité des interviewés à répondre aux enjeux de développement durable de la commande publique. Le deuxième thème concerne le contexte de la démarche achat durable. Le but est de comprendre comment les outils qui sont utilisés ou pas. Enfin le thème suivant concerne les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des achats publics durables et d'en comprendre les freins. Les individus sont choisis avec précision afin d'apporter des informations fiables et analysables. Normalement, lors d'entretien semi-directif, une dizaine de répondants est suffisant. Le choix a été fait d'interroger une quarantaine d'individu par la diversité des niveaux administratifs de l'enquête : local, départemental, national, petite collectivité, institut public. Plusieurs personnes ont été interrogées au sein des mêmes administrations afin d'avoir les différents points de vue et d'avoir une vue d'ensemble.

## C. DESCRIPTION DES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE

Des emails ont été envoyés à divers pouvoirs adjudicateurs dans le but de réaliser des entretiens semi-directifs. Au total, 150 demandes d'entretiens ont été envoyées par email entre le 7 juillet 2022 et le 19 juillet 2022. Sur les 150 mails envoyés, 40 personnes ont répondu ce qui représente un taux de 27 % de réponses. Deux personnes n'étaient pas disponibles pour réaliser l'entretien dans les dates imparties. Les entretiens se sont déroulés entre le 7 juillet et le 12 août 2022. Au total 38 entretiens ont été réalisés dont neuf en présentiel au MEFSIN à Paris, 26 par conférence téléphonique et trois en vidéo-conférence. Les entretiens ont duré entre 10 minutes et une heure selon les interlocuteurs. Les 38 entretiens ont ensuite été retranscrits afin de procéder à l'analyse des données récoltées.

## D. DESCRIPTION DES DONNÉES

Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'administrations publiques générales, de collectivités territoriales communes dont des collectivités territoriales à statut unique, d'une collectivité territoriale régionale, de deux établissements publics national à caractère administratif, d'une administration de l'état, d'un établissement public communauté urbaine, d'une institution indépendante, d'une collectivité à statut particulier, d'établissement public de coopération intercommunale d'une administration de l'Etat, d'un service déconcentré à compétence (inter)régionale et d'un service déconcentré à compétence (inter-)départementale.

Tab 1. 1 Données

<b>Tableau 1. Données</b>	<b>Nombre</b>
<b>Administration de l'Etat, service déconcentré à compétence (inter-)départementale</b>	<b>1</b>
<b>Préfecture de Guyane</b>	<b>1</b>
Chef de bureau, bureau de la stratégie d'achat et des marchés publics	1
<b>Administration de l'Etat, service déconcentré à compétence (inter-)régionale</b>	<b>1</b>
<b>Préfecture de région Auvergne-Rhones-Alpes</b>	<b>1</b>
Directeur, plate-forme régionale des achats de l'état (PFRA)	1
<b>Administration publique générale</b>	<b>18</b>
<b>Direction générale de l'aviation civile (DGAC) Ministère de la transition écologique</b>	<b>1</b>
Chargée de suivi, pôle achats marchés	1
<b>Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports</b>	<b>1</b>
Acheteuse	1
<b>Ministère de l'agriculture</b>	<b>1</b>
Adjoint au chef du bureau de la commande publique	1
<b>Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,</b>	<b>13</b>
Acheteur	1
Acheteuse	1
Adjoint au sous-directeur	1
Adjointe au chef de bureau, département de la modernisation des achats de l'Etat(DAE)	1
Adjointe, bureau économie, statistiques et techniques de l'achat public (DAJ)	1
Adjointe, service budget	1
Adjointe, service budget achat	1
Chef de projet hygiène et sécurité, service prescripteur	1
Cheffe de profet immobilier, service prescripteur	1
Energy manager, service prescripteur	1
Responsable Immobilier, service prescripteur	1
Responsable immobilier, service prescripteur	1
Responsable, mission ministérielle des achats (MMA)	1
<b>Ministère des Armées</b>	<b>2</b>
Adjointe au chef de service achat et finance	1
Chargée de mission ministérielle achats responsables	1

<b>Collectivité à statut particulier</b>	<b>1</b>
<b>Métropole de Lyon</b>	<b>1</b>
Responsable commande publique	1
<b>Collectivité territoriale à statut unique</b>	<b>3</b>
<b>Commune de Lyon</b>	<b>2</b>
Chargée des achats responsables, direction de la commande publique	1
Chef de projet immobilier	1
<b>Commune de Marseille</b>	<b>1</b>
Juriste, direction de l'achat et de la commande publique	1
<b>Collectivité territoriale commune</b>	<b>6</b>
<b>Commune de la Courneuve</b>	<b>1</b>
Service de la commande publique	1
<b>Commune de Saint-Denis</b>	<b>1</b>
Directrice, direction de la commande publique	1
<b>Commune d'Ecully</b>	<b>1</b>
Responsable du service juridique et de la commande publique	1
<b>Commune de Mezt</b>	<b>1</b>
Chef de service marchés publics, direction des achats et de la commande publique	1
<b>Commune de Mulhouse</b>	<b>1</b>
Responsable de la commande publique	1
<b>Commune de Tours</b>	<b>1</b>
Responsable du service stratégie achat	1
<b>Collectivité territoriale région</b>	<b>2</b>
<b>Région Île-de-France</b>	<b>2</b>
Chargé de mission achats responsables	1
Gestionnaire, service passation des marchés de prestations intellectuelles	1
<b>Etablissement public communauté urbaine</b>	<b>1</b>
<b>Communauté Urbaine Grand Paris Seine &amp; Oise</b>	<b>1</b>
Cheffe de service, service commande publique et stratégie achat	1
<b>Etablissement public de coopération intercommunale</b>	<b>2</b>
<b>Métropole de Nantes</b>	<b>1</b>
Responsable, service des marchés publics direction de la commande publique	1
<b>Métropole de Nice Côte d'Azur</b>	<b>1</b>
Référent développement durable de la commande publique	1
<b>Etablissement public national à caractère administratif</b>	<b>1</b>
<b>Caisse Nationale Militaire de Sécurité Sociale.</b>	<b>1</b>
Chef du bureau achats, service budget/achats	1
<b>établissement public national à caractère administratif,</b>	<b>1</b>
<b>Musée du quai Branly - Jacques Chirac</b>	<b>1</b>
Juriste, direction de l'administration et des ressources humaines	1
<b>Institution indépendante</b>	<b>1</b>
<b>Banque de France</b>	<b>1</b>
Chargé de mission auprès du directeur des achats pour le développement des achats responsables.	1
<b>Total</b>	<b>38</b>

### 1. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES GÉNÉRALES

En France, un ministère est une division de l'administration publique centrale placé sous la responsabilité d'un ministre. Les ministères ont deux fonctions principales : concevoir et superviser des politiques et l'application de celles-ci. Lors des entretiens quatre ministères : le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), le ministère des Armées, le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS), le MEFSIN ainsi que la Direction générale de l'aviation civile (CGAC) sous tutelle du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTE) ont été interrogés. Au sein du MASA, un adjoint au chef de bureau

de la commande publique et achat a été interrogé. Au sein du ministère des Armées, une adjointe au chef de service achat finance et une chargée de mission ministérielle achat ont été interrogées. Une acheteuse a été interrogée au sein du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS). Au sein de la GGAC, une chargée de suivi, pôle achats marchés a été interrogée.

Au MEFSIN, deux acheteurs ont été interrogés, deux adjoints au pôle budget, un adjoint au sein de la Direction des Achats de l'Etat (DAE), une adjointe au sein de la Direction des Affaires Juridiques (DAJ), quatre chefs de projet / responsables et un Energy manager au niveau des services prescripteurs, un responsable au sein de Mission Ministérielle des Achats (MMA) et enfin un adjoint au sous-directeur du service de l'immobilier du cadre de vie. Soit 16 personnes du total des entretiens travaillent dans un des ministères ce qui représente 42 % des personnes interrogées. Le choix a été fait d'interroger un panel diversifié afin d'obtenir des informations variées selon les services juridiques, stratégiques ou prescripteurs. Les personnes interrogées ont une fonction et des rôles définis qui sont complémentaires.

## *2. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT*

L'administration territoriale de l'Etat assure la cohésion entre l'administration centrale et les régions ou départements. On parle également de service central déconcentré. Les préfetures garantissent les actions de l'Etat dans la région ou dans le département. Le préfet de région dirige les directions générales. Lors des entretiens, un chef de bureau à la stratégie achats et marchés publics de la préfeture de Guyane ainsi qu'un directeur de la plateforme régionale des achats de l'Etat (PFRA) de la région Auvergne-Rhône-Alpes ont été interrogés. Les PFRA sont un service de l'état mis en place en 2016 dans chaque région de France. Cette plateforme a pour mission de relayer les informations concernant les politiques achats issus de la (DAE) et est chargée de lancer des marchés interministériels régionaux. Certains achats lui sont confiés comme la maintenance des bâtiments, l'achat de prestation pour les espaces verts ou bien encore la lutte contre les nuisibles.

## *3. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

En France, il existe plusieurs niveaux d'administrations : les régions, les départements, les intercommunalités et les communes. Les compétences territoriales ont récemment été modifiées avec la [loi n° 2015-991](#) du 7 août 2015 relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite loi NOTRe. Cette loi modifie les compétences des collectivités ce qui modifie également le type d'achat public. Certaines collectivités bénéficient d'un statut particulier ou unique, c'est le cas des



métropoles et de Paris et Marseille. Lors des entretiens, 12 collectivités territoriales ont été interrogées ce qui représentent 31 % des personnes interrogées.

### 3.1 Les régions

Depuis la loi NOTRe, les régions ont été réduites mais elles disposent d'un pouvoir d'action élargie. Elles ont notamment en charge l'aménagement du territoire et l'environnement avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), la gestion des lycées, le transport routier et ferroviaires, la formation professionnelle et la gestion des fonds européens. Lors des entretiens, un chargé de mission achats responsables et un gestionnaire au service passation des marchés de prestations intellectuels à la région Ile-de-France ont été interrogés.

### 3.2 Les communes

La commune est une collectivité territoriale administrée par une municipalité formée d'un conseil municipal et d'un maire qui élu. Les compétences des communes sont les suivantes : gestion de l'urbanisme avec l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), l'entretien de la voirie communale, l'enseignement et la gestion des écoles élémentaires, les centres de loisirs avec le développement et l'entretien d'équipements sportifs, la culture. Le maire est élu par le conseil municipal et représente l'Etat car il détient des compétences en matière d'état civil et de police administrative et détient également le pouvoir exécutif local (il prépare et exécute les décisions du conseil municipal). Les communes varient considérablement en taille et en pouvoir. Lors des entretiens six communes ont été interrogées ce qui représente 16 % des personnes interrogées. Les six communes interrogées sont les suivantes : Commune d'Écully, Commune de Saint-Denis, Commune de Metz, Commune de La Courneuve, Commune de Mulhouse et Commune de Tours. Les communes d'Écully et de La Courneuve ont moins de 50 000 habitants et les communes de Saint-Denis, Metz, Mulhouse et Tours ont entre 100 000 et 140 000 habitants. Au sein de la commune d'Écully, la responsable du service juridique et de la commande publique a été interrogée ; A Saint-Denis : la responsable de la commande publique ; à Metz : la cheffe du service marché public ; à La Courneuve : une juriste au sein du service juridique ; à Mulhouse : le responsable de la commande publique et à Tours : le responsable du service stratégie achat.

## **3.2. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

### *3.3..1 Les métropoles*

Les métropoles sont des EPCI. En France, elles sont au nombre de 15 et exercent des compétences variées. Les métropoles s'occupent du développement et de l'aménagement écologique, social et culture, le développement de ressources universitaires, des politiques locales, des politiques de la ville et de la protection de l'environnement. Lors des entretiens deux EPCI ont été interrogées : la Métropole de Nantes et la Métropole de Nice Cote d'Azur. Un responsable des services des marchés publics et un référent développement durable en commande publique ont été interrogés.

### *3.3.1 Les communautés urbaines*

Les communautés urbaines sont des EPCI. Une communauté urbaine est gérée par un conseil communautaire qui est lui-même composé des conseillers municipaux des communes membres. Les communautés urbaines ont par exemples des compétences en ce qui concerne l'assainissement et l'eau, la politique de la ville, le traitement des déchets de ménages. Lors des entretiens, une cheffe de service à la commande publique et stratégie achat a été interrogée à la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise.

## **3.3. Les collectivités territoriales à statut particulier**

Six collectivités territoriales possèdent un statut particulier : la ville de Paris, le département de Mayotte, la Métropole de Lyon, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane et la collectivité de Corse. Lors des entretiens le responsable de la commande publique de la Métropole de Lyon a été interrogé.

## **3.4 Les collectivités territoriales à statut unique**

Les collectivités territoriales à statut unique représentent les communes de Lyon et de Marseille qui possèdent des arrondissements et des maires d'arrondissements élus par les conseillers municipaux de l'arrondissement. Lors des entretiens un chef de projet immobilier et une chargée des achats responsables ont été interrogés à Lyon. A Marseille, une juriste à la direction de l'achat et de la commande publique a été interrogée.

#### 4. ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL À CARACTÈRE ADMINISTRATIF

Un établissement public (EP) exerce une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'Etat ou de la collectivité territoriale dont il dépend. Lors des entretiens, une chef de bureau au service budget/achat de la Caisse Nationale Militaire de sécurité sociale et un juriste à la direction de l'administration et des ressources humaines du musée du Quai Branly -Jacques Chirac a été interrogés.

#### 5. INSTITUTION INDÉPENDANTE

Une institution indépendante n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique de l'Etat et n'est pas sous sa tutelle. Lors des entretiens, une chargée de mission auprès du directeur des achats pour le développement des achats responsables à la banque de France, sous tutelle de la Banque Centrale Européenne (BCE) a été interrogée.

#### E. HYPOTHÈSES

Dans cette section les différentes hypothèses issues de la revue de littérature sont formulées afin d'être ensuite testées dans l'analyse.

**Hypothèse 1 : les facteurs budgétaires augmentent les coûts de transaction et peuvent représenter un frein à l'APD.**

**Hypothèse 2 : les facteurs individuels tel que le manque de formation et le manque de sensibilisation représentent un frein à l'APD**

**Hypothèse 3 : Les facteurs juridiques tel que l'impossibilité du localisme, l'utilisation principale de l'appel d'offre sont un frein à l'APD.**

**Hypothèse 4 : Les facteurs juridiques tels que l'utilisation du *sourcing* en matière de développement durable, les rencontres avec les opérateurs économiques et le recours à d'autres types de procédures que l'appel d'offre sont un levier à l'APD.**

**Hypothèse 5 : les facteurs organisationnels tel que la culture d'entreprise, le manque de support de la hiérarchie, le manque de temps et le manque de structuration des services / l'absence de service dédié au développement durable sont des freins à l'APD**

**HYPOTHÈSE 6 : Le manque d'outils opérationnels est un frein à l'APD.**

**Hypothèse 7 : Les facteurs politiques tel que le portage politique est un levier à l'APD.**

**Hypothèse 8 : La taille des collectivités locales représente un frein à l'APD.**

## 5. LIMITES DES RECHERCHES

Des précautions ont été prises afin d'assurer la qualité de la recherche mais certaines limites ont été identifiées. Au total, 12 types de statuts juridiques ont été interrogés. Les administrations publiques générales sont surreprésentées représentant 47 % de l'échantillon dont 72 % au sein MEFSIN alors que le MASA et le MENJS sont représentés respectivement à 5 % chacun. L'échantillon contient deux administrations territoriales d'Etat ce qui demeure un faible ratio. En ce qui concerne les collectivités territoriales, le choix a été fait d'interroger des collectivités territoriales importantes d'un point de vue de volume de marchés publics passés ce qui peut fausser les résultats. En effet, seul deux collectivités territoriales ont moins de 50 000 habitants. Les entretiens ne permettront pas d'appréhender les leviers et obstacles de petites collectivités avec un volume d'achat faible.

De même, l'analyse est basée sur des entretiens-semi directifs sur la base du volontariat. Ainsi, il est possible que les autorités et entités qui sont plus capable d'implémenter des marchés publics durables soient surreprésentées dans l'échantillon. Les répondants souhaitent être anonymes, c'est pour cela que le prénom et nom des participants est volontairement caché. Les citations sont référencées de A à Y afin de ne pas divulguer la provenance.

Certains pouvoir adjudicateurs ont des services achats plus structurés et des moyens plus importants afin de s'engager dans des stratégies responsables. Ainsi, les résultats devraient être interprétés avec précaution. Les collectivités territoriales ont des élus, parfois de parti écologistes, ce qui peut influencer considérablement les stratégies achats.

Enfin ; cette analyse se concentre sur des données qualitatives ce qui permet d'avoir des données précises. Cependant, la taille de l'échantillon ne permet pas de s'assurer l'exactitude des résultats ni même de tirer des conclusions précises. D'autre part, les résultats peuvent être biaisés par les répondants qui peuvent choisir de donner une réponse populaire plutôt qu'une opinion véritable.

## CHAPITRE 4 - ANALYSE

---

Le cadre juridique et la revue de littérature ont permis d'identifier des déterminants à l'ADP. L'existence de freins et de leviers a été établie. Afin de répondre à la question de recherche : *qu'est ce qui détermine l'achat public durable* des hypothèses concernant les freins et leviers ont été énoncées précédemment. L'objectif, à travers les entretiens semi-directifs est de tester les différentes hypothèses. Dans un premier temps, les résultats de l'enquête seront énoncés puis ces résultats seront discuter en miroir avec les résultats de la revue de littérature ce qui permettra de dégager des recommandations afin d'améliorer les MPD.

### A. LES FREINS

Les freins correspondent à des obstacles entravant et ralentissant la mise en place de l'achat public durable. Les entretiens ont relevé l'existence de 13 freins classés en cinq thématiques permettant une évaluation qualitative et quantitative des données collectées (*Tab 2. Types de freins*). Les thématiques sont les suivantes : frein individuel, frein économique, frein juridique, frein organisationnel et frein opérationnel. Chaque thématique contient plusieurs sous-thématiques correspondant aux freins relevés lors des entretiens. Étant donné que les personnes interrogées ont des formations, des expériences différentes, des opinions différentes, leurs avis peuvent diverger ou converger sur plusieurs sujets et être visible dans les résultats obtenus. En utilisant la revue littéraire et le cadre juridique, plus d'objectivité sera apportée lors de la discussion.

Tab 1. 2 Types de freins

Type de freins	Nombre de fois cité
<i>Manque de formation</i>	20
<i>Culture d'entreprise</i>	15
<i>Budgétaire</i>	14
<i>Structuration des filières économiques</i>	12
<i>Mise en application de la loi difficile</i>	10
<i>Manque d'informations / manque d'accompagnement</i>	8
<i>Manque de temps</i>	7
<i>Cloisonnement des services / Absence de service spécialisé</i>	7
<i>Outils opérationnels</i>	6
<i>Structuration de la démarche</i>	5

<i>Risque de constatation</i>	4
<i>Vision trop financière</i>	3
<i>Manque de portage hiérarchique</i>	3

## 1. FREINS INDIVIDUELS

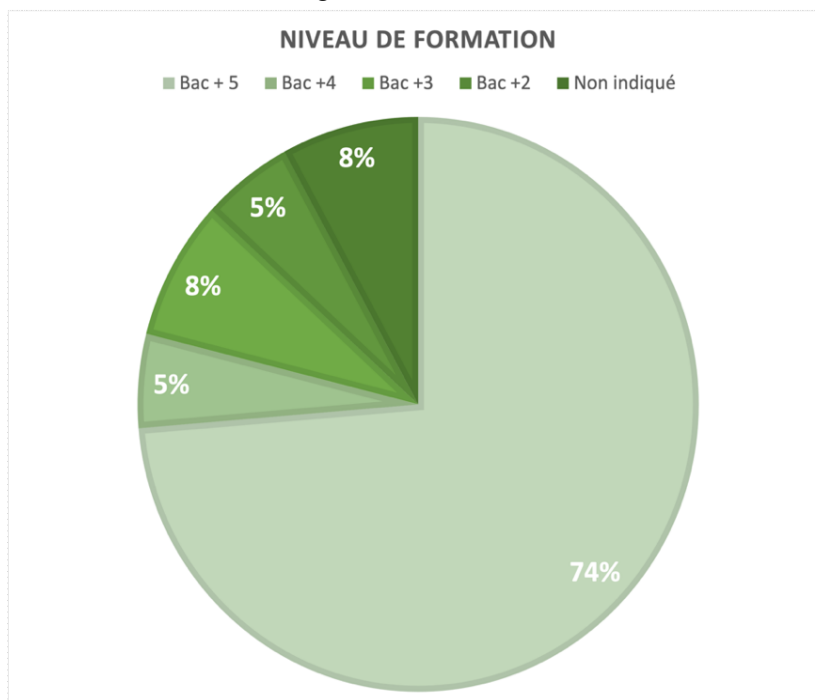
Les freins individuels correspondent à des freins cognitifs, affectifs et comportements. Lors des entretiens, le manque de formation est l'unique frein individuel cité par les répondants. Néanmoins, la revue de littérature a mis en lumière d'autres freins individuels.

### 1.1. Formation

Le manque de formation concerne toute la chaîne des achats : les acheteurs, les services prescripteurs, les pôles budgets et les pôles de stratégies de l'achat. Le manque de formation a été cité 20 fois par les administrations et arrive en tête des 14 freins recensés lors de l'enquête. Parmi les participants ayant répondu que le manque de formation est un frein à l'achat public durable, 55 % proviennent d'administration centrale d'État, 25 % de collectivités territoriales et 10 % d'administration d'Etat déconcentrées. Il paraît important de noter que 100% des administrations centrales d'Etat présentes dans l'échantillon ont répondu que le manque de formation était un frein.

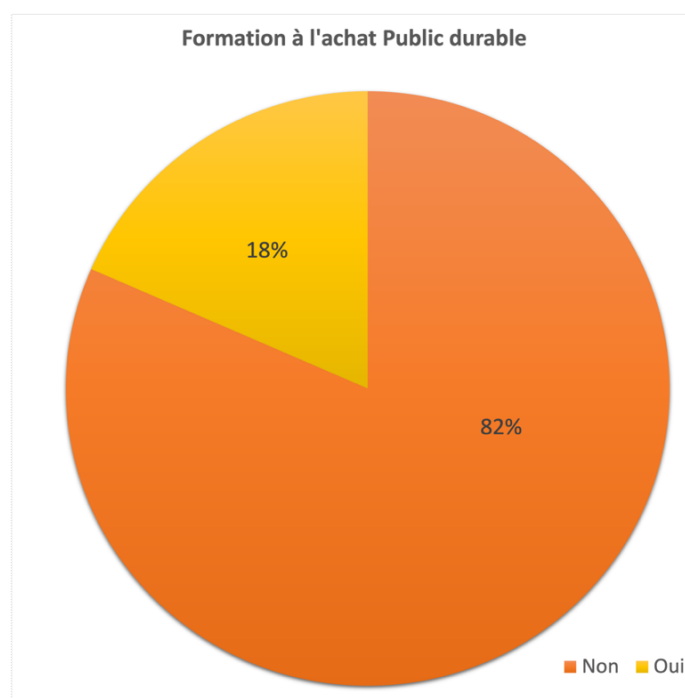
Le type de formation initiale et le niveau d'études des répondants permet de comprendre s'ils ont l'expertise nécessaire en marché public (*Fig 1. Niveau de formation*). Plus de 74 % des interrogés ont répondu détenir un master 2 et 87 % ont au moins un niveau licence. De même, 56 % des répondants ont également déclarés avoir un master en droit public. Les entretiens étant semi-directifs, la question n'a pas été posée de manière systématique et l'information n'est pas connue pour 9 % des participants. La limite de ce raisonnement est qu'il n'est possible d'évaluer s'ils ont acquis cette expertise lors de leurs expériences professionnelles.

Fig. 1 : Niveau de formation



Néanmoins, la formation initiale ne permet pas d'évaluer l'expertise en achat public durable, pour cela une question a été posée lors des entretiens afin de savoir si les répondants avaient reçu une formation spécifique en APD. L'enjeu ici est de comprendre si les répondants ont une expertise en matière APD. Les entretiens révèlent que 82 % des participants déclarent n'avoir reçu aucune formation en achat public durable et 18 % ont reçu une formation en achat public durable (*Fig 2. Formation à L'ADP*). Ce raisonnement ne permet pas d'évaluer si les répondants ont acquis cette expérience par exemple lors de webinaires ou par leur expérience professionnelle.

Fig. 2 : Formation à l'ADP



## 2. FREINS ÉCONOMIQUES

Dans les marchés publics, les freins économiques sont liés à des contraintes financières rencontrées par les administrations publiques. Les résultats des entretiens ont relevés deux types de freins économiques : budgétaire et une vision axée principalement sur le coût financier.

### 2.1 Budgétaire

Les administrations publiques ont un budget annuel alloué pour les achats publics afin de répondre à des besoins spécifiques qu'il s'agisse de marchés de travaux, de service ou de fourniture. Malgré des contraintes budgétaires, les administrations ont la nécessité d'atteindre des performances d'achats significatives. Au cours des entretiens, le frein budgétaire a été cité par 14 des répondants, il fait partie des freins les plus cités arrivant ainsi en troisième position. Parmi les répondants, 43 % travaillent dans des collectivités territoriales et 43 % travaillent dans une administration publique centrale. Une adjointe à la DAE dénonce une politique budgétaire court-termiste dans la mesure où les résultats immédiats sont privilégiés au détriment de résultats à plus long-terme. Les budgets sont alloués annuellement ce qui ne coïncide pas avec l'achat public durable qui demande plus de temps (Répondant A, communication personnelle, 21 juillet 2022). Un répondant d'un service prescripteur d'administration centrale d'Etat s'exprime sur le fait que : « *Toutes les bonnes idées ne sont pas toujours applicables à cause de la politique budgétaire.* » (Répondant B, communication personnelle, 21 juillet 2022).

### 2.2. Vision trop financière

Lors des entretiens, une vision trop financière a été dénoncée par les répondants. Il s'agit d'une vision axée principalement sur les côtés financiers, prenant en compte les coûts et la réduction de ceux-ci aux dépens des autres aspects notamment de durabilité. Trois répondants dont deux aux MEFSIN et un dans une collectivité territoriale ont exprimés que cette vision centralisée sur les aspects financiers représentait un frein à l'achat public durable. En 2022, le prix des matières premières industrielles et de l'énergie ont considérablement augmentés jusqu'à avril 2022 (INSEE, 2022). Un responsable du service des marchés d'une métropole souligne le fait que : « *Les élus sont attentifs à la hausse du prix des matières premières, on en oublie un peu le côté développement durable. Il y a eu une augmentation du coût des travaux et on intègre cela dans nos prospectives financières et budgétaires pourquoi ne pas inclure le développement durable. Je ne pense pas qu'il y ait une*



*incompatibilité manifeste entre la recherche d'une forme d'efficacité financière et l'intégration de considération de développement durable dans les marchés »* (Répondant C, communication personnelle, 22 juillet 2022). Un répondant issu d'un service prescripteur d'une administration centrale d'Etat dénonce des opérations coups de poings couplé à un budget restreint qui ne permettent pas réellement de changer : *Je vois l'intérêt de ces opérations coups de poings mais on répond pour répondre, ils nous ont fait une demande on répond, car il faut qu'on soit exemplaire. Le frein c'est vision très financière des aspects développement durable. Quand il y a une demande il faut répondre peu importe ce que tu réponds.* » (Répondant D, communication personnelle, 20 juillet 2022).

### 3. FREINS JURIDIQUES

Les freins juridiques correspondent à des freins relatifs aux droit de la commande publique et aux principes même de celui-ci ainsi que les différentes lois et directives qui doivent être appliquées par les acheteurs. Les principes fondamentaux de la commande publique ne permettent pas à l'acheteur publique d'effectuer certaines opérations. Lors des entretiens, les individus ont souligné une mise en application difficile de la loi et une peur de constatation.

#### 3.1. Mise en application de la loi difficile

De même, plusieurs lois — énoncées lors du chapitre 1 — impactent directement la commande publique. C'est le cas par exemple de la loi AGECE qui impose aux pouvoirs adjudicateurs d'acquérir des biens issus de l'économie circulaire ou comportant des matériaux recyclés selon une liste de produits spécifiques ou bien de la loi EgaLIM qui depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 impose au moins 50 % de produits durables et de qualité dont au moins 20 % de produits biologiques dans les restaurations collectives. Lors des entretiens, dix répondants ont déclaré que la loi est difficilement applicable dont 60 % sont des collectivités territoriales, 30 % des administrations d'État. Une responsable du service juridique et de la commande publique d'une collectivité territoriale atteste : *« Le fait qu'aujourd'hui l'état de verdissement de la commande publique, personne n'a bien compris comment on allait rendre compte des achats qui avaient été fait de seconde-main ou de réutilisation. C'est le flou total on ne sait pas du tout comment cela va se passer. On ne sait pas comment on va avoir les moyens de vérifier le prestataire à qui on a imposé un pourcentage de produits de qualité durable. C'est la nébuleuse totale »* (Répondant E, communication personnelle, 22 juillet 2022). Une juriste au service de la commande publique d'une autre collectivité territoriale dénonce *« une mise en œuvre de la loi AGECE compliquée »* (Répondant F, communication personnelle, 8 juillet 2022).

### 3.2 Risque de constatation

Le CE a pour mission de gérer des litiges opposant les citoyens, entreprises et associations aux administrations. Les marchés publics passés par les administrations sont susceptibles d'être déclaré irréguliers et annulés par le CE. Le contentieux dans la commande publique est commun. Au total quatre administrations ont été méfiantes face aux risques de constatation et de voir leurs marchés être annulé. 75 % des répondants sont des collectivités territoriales et 25 % des établissements publics à caractères administratifs. Une juriste au sein du service de la commande publique d'une collectivité territoriale déclare des « *craintes sur l'analyse car les entreprises nous répondent sur des vœux pieux mais ne font pas le lien avec l'objet du marché, on se demande jusqu'où va l'appréciation de la note* » (Répondant G, communication personnelle, 12 juillet 2022). La cheffe du service marchés publics d'une collectivité locale exprime sa crainte de ne pas être à jour sur les nouvelles réglementations (Répondant H, communication personnelle, 7 juillet 2022).

#### 4. FREINS ORGANISATIONNELS

Les freins organisationnels correspondent aux freins qui sont propres à l'organisation de l'administration et sont susceptibles de varier d'une administration à une autre. Les entretiens ont révélés cinq types de freins organisationnels : la culture d'entreprise, le manque de portage hiérarchique, le manque de temps, le cloisonnement des services/ absence de service spécialisé et le manque d'accompagnement / manque d'information.

##### 4.1 Culture d'entreprise

La culture d'entreprise correspond à l'ensemble des valeurs, des comportements et des pratiques qui sont propres à une entreprise. Des différences sont présentes entre les services ou directions particulièrement lorsque la taille de l'entreprise ou de l'administration est importante comme dans un ministère ou dans une collectivité territoriale importante. Les entretiens ont révélé que pour 15 des répondants la culture d'entreprise est un frein à l'achat public durable. En effet, cela peut s'expliquer par le fait que la culture d'une entreprise ou d'une administration peut être en désaccord avec des principes tel que le développement durable. 40 % des répondants proviennent de collectivités territoriales et 35 % proviennent d'administration centrale d'Etat. Un chargé de mission auprès d'une administration centrale d'Etat dénonce le peu de considérations durables de certains de ses collègues : « *On sent que dans la population civile et dans les collègues techniques ce n'est pas toujours facile, on bataille avec nos homologues, on a l'impression de passer pour des hippies.* » (Répondant I,

communication personnelle, 22 juillet 2022). Plusieurs acheteurs dénoncent une culture difficile à changer dans les services opérationnels : « *C'est difficile de changer pour les directions opérationnelles pas pour les acheteurs* » (Répondant J, communication personnelle, 7 juillet 2022) ; « *les services techniques ont tendance à raisonner uniquement en terme d'efficacité* » (K, communication personnelle, 7 juillet 2022) ; dans une administration centrale d'état un acheteur dénonce : « *L'état d'esprit des gens notamment des prescripteurs, les principaux freins sont là, les services prescripteurs doivent intégrer le développement durable dès la formation du besoin* » (Répondant L, communication personnelle, 4 août 2022). Une juriste au sein du service de la commande publique d'une collectivité territoriale exprime son opinion sur le fait de mettre des critères d'analyse de développement durable : « *On hésite beaucoup à donner une place prépondérante aux critères de durabilité dans les marchés. Ce n'est pas quelque chose qui nous dérange mais dans un marché de travaux, je vois très mal les services techniques accepter que l'on mette 20-25 % de critères de développement durable et que le reste des critères prix et valeur techniques soient partagés sur 75 %* ». (Répondant G, communication personnelle, 12 juillet 2022).

#### 4.2 Manque de portage hiérarchique

La haute hiérarchie est détentrice d'un pouvoir décisionnel et exerce une forte influence qui ruisselle sur les autres services. Les freins sont présents si la hiérarchie ne supporte pas directement certains projets ou encore les stratégies d'APD. Les collectivités territoriales se différencient des administrations centrales d'Etat puisqu'elles possèdent des élus pouvant avoir des stratégies durables incisives. Le manque de portage hiérarchique a été cité trois fois : à deux tiers par les administrations centrales d'Etat et à un tiers par un établissement public à caractère administratif.

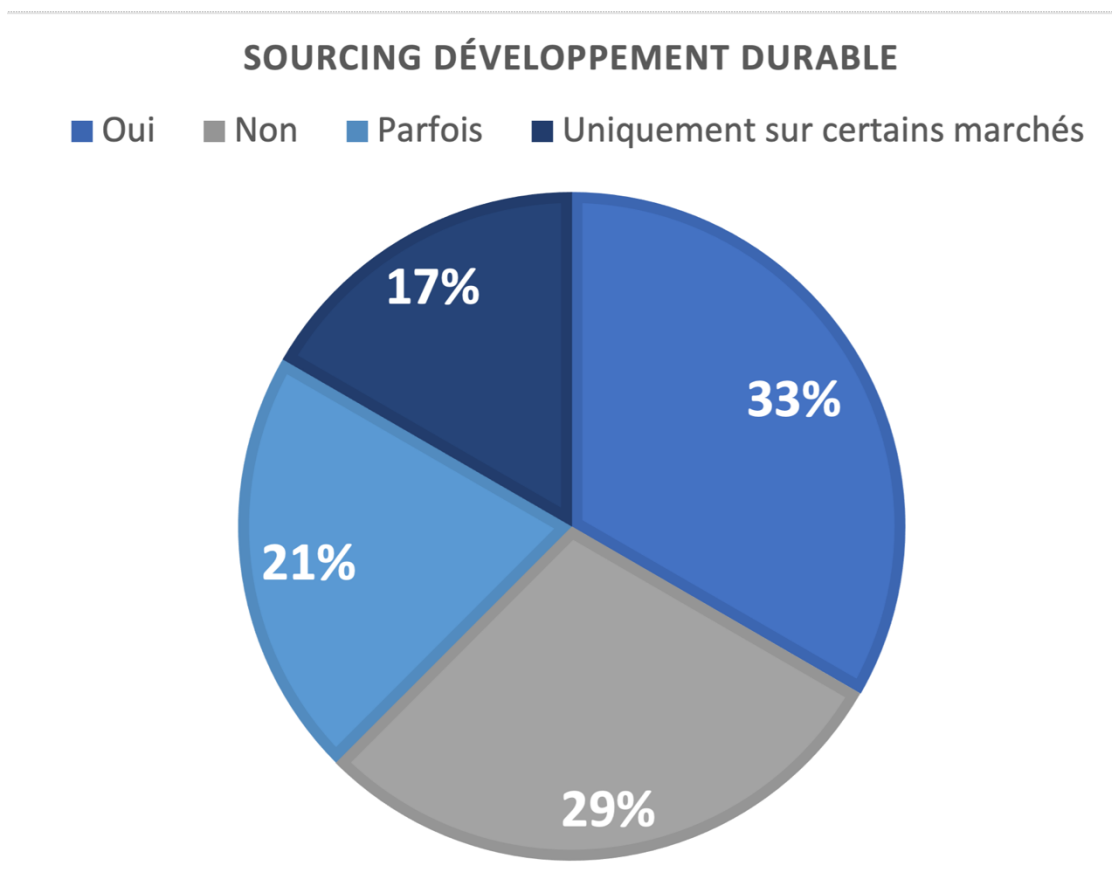
#### 4.3 Manque de temps

Le manque de temps est lié à plusieurs facteurs : juridiques, budgétaires ou stratégiques. Les acheteurs et les services prescripteurs ont des délais courts pour passer des marchés en plus de budgets restreints et annuels ne permettant pas une vision long-termique. A cela s'ajoute des stratégies achat sur le temps court alors que les projets de développement durable peuvent demander du temps. Ce frein a été cité sept fois à 45 % par les administrations centrales d'Etat et à 45 % par des collectivités territoriales de tailles différentes. Une chargée de mission d'administration centrale d'Etat s'exprime sur le fait que « *le temps est long dans l'administration, il faut du temps pour acculturer toute la chaîne au développement durable* ». (Répondant M, communication personnelle, 28 juillet 2022).

Plus que le budget, une chargée des achats responsables de collectivité territoriale dénonce des « problèmes de délais, la commande publique ne supporte pas l'attente et pour aller dans le fond des sujets, on manque de temps. » (Répondant N, communication personnelle, 2 août 2022) appuyée par la remarque d'un service prescripteur d'une administration d'état : « Avec plus de temps et de budget tu pourrais faire des projets beaucoup plus impactant. Laissez-nous le temps de faire les choses correctement. (Répondant D, communication personnelle, 20 juillet 2022).

La loi AGECE impose des matériaux recyclés ou issu de la récupération pour certaines familles d'achats. Or, la responsable du service juridique de la commande publique d'une collectivité territoriale explique : « Quand on passe un marché on essaie de passer un marché avec un prestataire dont l'arrivage n'est pas aléatoire par manque de temps. Or quand on est sur un marché de seconde main, il y a des arrivages très aléatoires. Il y a une temporalité qui est très différente, le sourcing est important mais parfois on manque de temps ». (Répondant E, communication personnelle, 22 juillet 2022). Lors des entretiens, la question du *sourcing* spécifique au développement durable a été posée afin de comprendre les pratiques des administrations. 33 % des répondants ont déclarés poser des questions de développement durable lors du sourcing, 29% ont répondu non, 17 % sur certains marchés et 17 % ont répondu parfois (Fig 3, *Sourcing développement durable*).

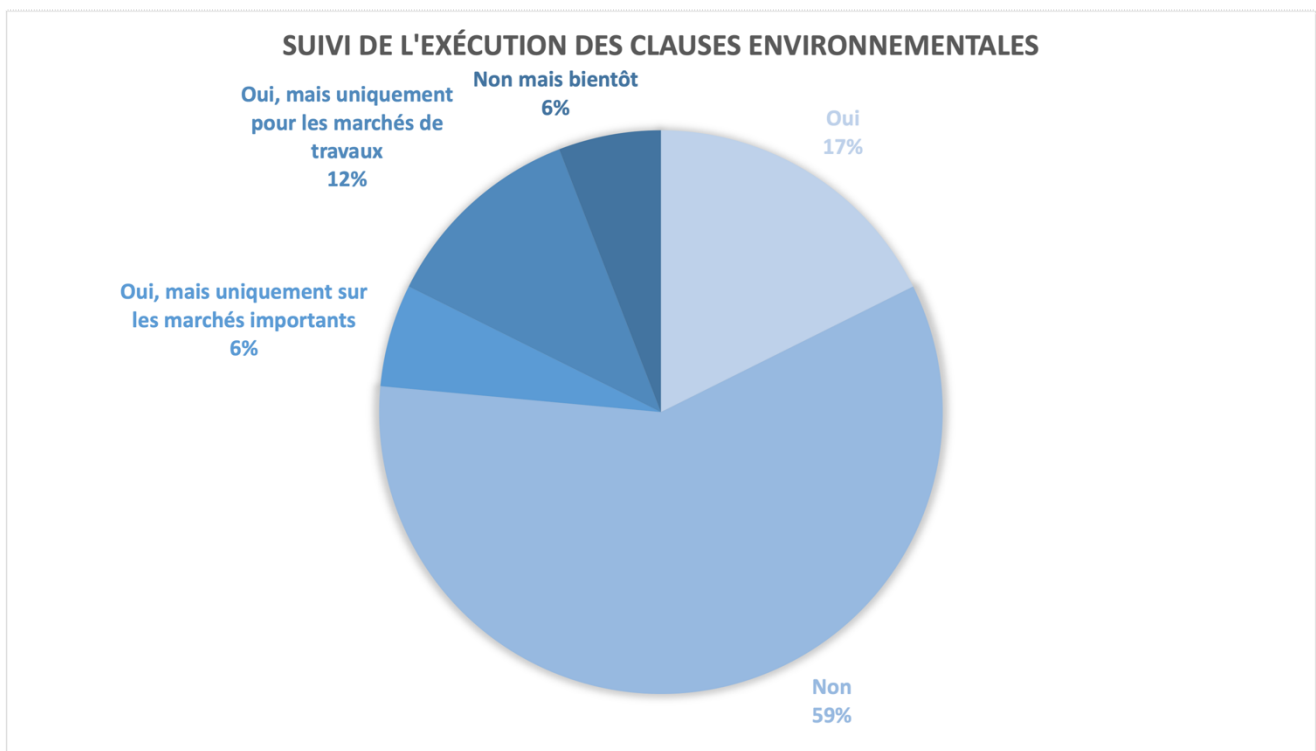
Fig. 3 Sourcing développement durable



#### 4.4 Cloisonnement des services/ absence de service spécialisé

Les administrations publiques sont organisées par direction, service, bureau ou mission. Les services prescripteurs s'occupent de définir le besoin puis la direction de la commande publique par exemple s'occupe de la passation du marché. Ensuite, l'exécution et le suivi des marchés est reprise par les services prescripteurs. Cela peut représenter un frein s'il n'y a pas de communication efficace entre les différents services. Au total, ce frein a été cité quatre fois dans les entretiens dont 75 % par les administrations centrales d'Etat et 25% par une collectivité territoriale de plus de 500 000 habitants. Lors des entretiens, une question a été posée concernant le suivi de l'exécution des clauses environnementales. Les résultats montrent que dans 59 % des cas aucun suivi n'est réalisé. Dans 12 % des cas, les clauses environnementales sont suivies uniquement pour des marchés de travaux et dans 6 % des cas uniquement lorsque les marchés sont conséquents. 17 % des répondants ont répondu oui (Fig 4. suivi de l'exécution des clauses environnementales).

Fig. 4 : Suivi de l'exécution des clauses environnementales



Un service développement durable au sein d'une administration permet d'apporter une expertise spécifique nécessaire pour répondre à la complexité et diversité des problématiques de développement durable au sein des marchés publics. Lors des entretiens, ce frein a été cité trois fois, dont deux fois par une métropole et une région. Une chargée de mission auprès d'une administration

centrale d'Etat dénonce le fait qu'il n'y a pas de service dédié au développement durable ce qui pourrait permettre d'accompagner les services prescripteurs et les acheteurs dans leurs démarches (Répondant I, communication personnelle, 22 juillet 2022). Un chargé de mission achats responsables d'une collectivité territoriale dénonce également le manque de référent environnement ou achat durable et le fait qu'aucun acheteur ne soit spécialisé (Répondant O, communication personnelle, 9 août 2022).

#### 4.5 Manque d'accompagnement/ manque d'information

Le manque d'information concernant le développement durable dans les marchés publics concerne majoritairement la compréhension des lois récentes énoncées précédemment. Les lois évoluant souvent, les pouvoirs adjudicateurs ont le risque de ne pas saisir toutes les informations. De plus, pour certaines collectivités territoriales, cela peut représenter un changement important et demander un accompagnement de la part de l'Etat. Le manque d'accompagnement et le manque d'information sont des freins qui ont été cités huit fois. 50 % des répondants sont issus de collectivités territoriales et 25 % de services déconcentrés de l'Etat.

La responsable du service juridique de la commande publique d'une collectivité territoriale dénonce le manque d'accompagnement de l'état : « *La loi AGEC n'est pas claire. On a mis en place cette loi, c'est une belle initiative mais on a mis les acheteurs devant le fait accompli et on n'a pas eu plus d'accompagnement que ça. Par exemple pour les informations des dépenses de produits recyclés, les dépenses qui étaient indiquées au 30 juin 2021 au plus tard ont posé énormément de difficultés. Lors d'un webinaire avec le ministère de la transition écologique, ils disaient que c'était une première version qu'ils essayaient d'améliorer le texte, ils se rendent compte que les acheteurs sont pris au dépourvu.* » (Répondant E, communication personnelle, 22 juillet 2022).

Une administration d'Etat décentralisée dénonce une communication pas toujours la plus limpide sur les lois environnementales : « *Il faut aller sur le site des ministères de l'environnement. On a peu de relations de la DAE avec les acheteurs alors que la DAE a une meilleure connaissance du réseau achat.* » (Répondant P, communication personnelle, 12 juillet 2022). Pour rappel, la DAE s'occupe du suivi et de la mise en œuvre de la politique d'achat de l'Etat.

#### 5 FREINS OPÉRATIONNELS

L'opérationnel correspond à l'ensemble des activités permettant directement la réalisation des objectifs de l'entreprise ou de l'administration. Afin de réaliser ces objectifs de nombreux paramètres sont nécessaires, c'est le cas des outils opérationnels, qui accompagnent les services opérationnels en

qualité d'instruments ce qui permet une meilleure efficacité. Les freins opérationnels impactent directement les activités de l'administration. L'analyse a révélé deux types de freins opérationnels : la structuration des filières économiques et les outils opérationnels.

### 5.1 Structuration des filières économiques

Les filières économiques correspondent à l'ensemble des activités économiques liées à un produit ou un service et regroupent les différentes entreprises exerçant dans ce domaine. La structuration d'une filière économique correspond à son développement. De nouvelles filières voient le jour notamment dans le domaine du développement durable mais manque de maturité et nécessite encore d'être structurée afin de répondre aux besoins des pouvoirs adjudicateurs.

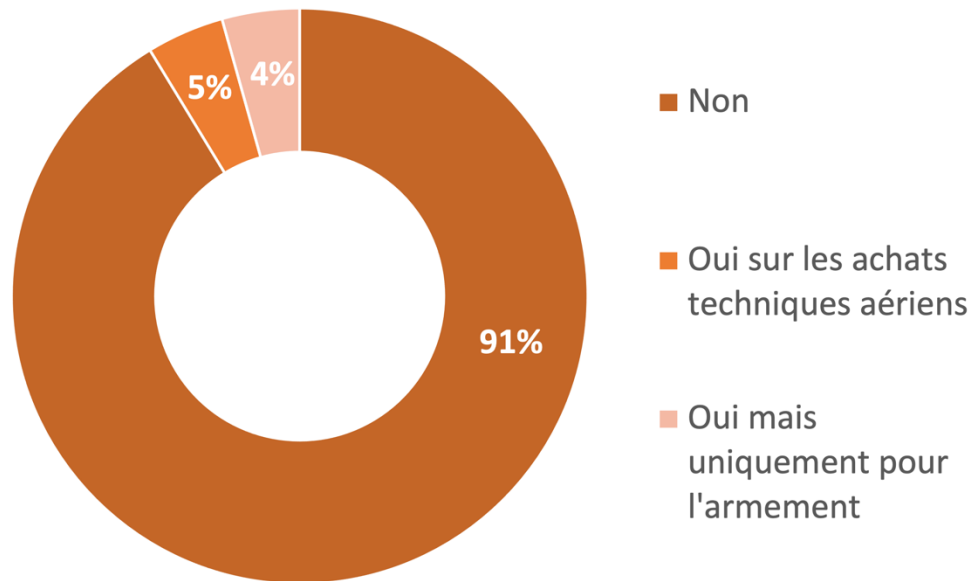
Le manque de structuration des filières économiques peut être un frein pour les activités de l'administration. Ce frein a été cité comme frein par 12 répondants provenant à 50 % des collectivités territoriales et 50 % des services centraux de l'Etat. Le cas des ordinateurs reconditionnés a été cités à plusieurs reprises, par une chargée de mission d'administration centrale d'État: « *Le marché n'est pas encore mature, les ordinateurs reconditionnés ne permettent pas de répondre à nos exigences notamment en termes de quantités. Économiquement, le marché doit se structurer.* » (Répondant M, communication personnelle, 28 juillet 2022) et confirmé par le chargé de mission achats responsables d'une collectivité territoriale : « *Il y a des difficultés plus opérationnelles notamment avec la loi AGEC, car le secteur d'activité n'est pas forcément prêt ; le secteur informatique n'est pas prêt à fournir plus de 50 000 ordinateurs reconditionnés.* » (Répondant O, communication personnelle, 9 août 2022).

### 5.2 Outils opérationnels

Les outils opérationnels permettent d'améliorer et d'accompagner les activités d'une entreprise et plus particulièrement des services opérationnels. Ils prennent la forme par exemple d'indicateurs de performances, d'outils de suivi ou bien d'outil de calcul. Les entretiens révèlent que ce frein a été cité cinq fois : 40 % par les administrations centrales d'Etat et 40 % par les collectivités territoriales. L'analyse en coût du cycle de vie est préconisée. Les entretiens révèlent que 91 % des répondants n'utilisent pas l'analyse en coût de cycle de vie et que les 9 % l'utilisant sont uniquement pour l'armement ou sur des achats techniques aériens (*Fig 5. Analyse en coût du cycle de vie*).

Fig. 5 : Analyse en coût du cycle de vie

## Analyse en coût du cycle de vie



Un référent développement durable de la commande publique d'une collectivité territoriale dénonce le manque de maturité et de précision d'outils opérationnels : « *En ce qui concerne les outils d'analyse de cycle de vie ou de bilan carbone, il n'y a pas forcément les outils adéquats compatibles avec le CCP pour ne pas prendre de risque. A ce jour les outils pour calculer les BEGES ont une marge d'erreur trop importante si on veut évaluer les candidats sur l'aspect carbone* » (Répondant Q, communication personnelle, 29 juillet 2022). Une directrice de la commande publique d'une collectivité territoriale confirme le manque d'outil pour l'analyse en coût du cycle de vie : « *A l'heure actuelle, il n'y a pas d'outil, c'est aléatoire et pas très scientifique.* » (Répondant R, communication personnelle, 19 juillet 2022).

### B. LEVIER

Les leviers correspondent aux actions et opportunités envisagées afin d'améliorer l'APD. Les entretiens ont révélé 11 types de leviers classés en cinq thématiques : individuel, organisationnel, juridique, opérationnel et politique (Tab 3.Type de leviers). Chaque thématique contient plusieurs sous-thématiques correspondant aux leviers relevés lors des entretiens. Tout comme les freins, les personnes interrogées représentent un échantillon et ont des avis qui peuvent converger ou diverger par leurs expériences et leurs formations. La revue de littérature a permis d'identifier des leviers qui n'ont pas été cités lors des entretiens.



Tab 1. 3 Type de leviers

Type de leviers	Nombre de fois cité
<i>Formation</i>	17
<i>Rencontre entre les acheteurs publics et opérateurs économiques / Sourcing</i>	7
<i>Sensibilisation et communication</i>	8
<i>Volonté politique</i>	7
<i>Renforcement des politiques d'achat durable</i>	7
<i>Développement du métier/ structuration</i>	6
<i>Renforcement des dispositifs pour les pouvoirs adjudicateurs</i>	6
<i>Assouplissement des règles de la commande publique</i>	5
<i>Renforcements des dispositifs pour les opérateurs économiques</i>	4
<i>Mise en place de facilitateurs environnementaux</i>	3
<i>Outils opérationnels</i>	2

### 1. LEVIERS INDIVIDUELS

Les leviers individuels peuvent permettre de faire face aux différents biais notamment cognitifs des individus. Lors des entretiens deux leviers ont été identifiés : la formation et la sensibilisation/communication.

#### 1.1 Formation

La formation permet aux différents services d'acquérir une expertise en développement durable et plus particulièrement aux marchés publics durables. Ces formations peuvent être génériques ou plus thématiques et s'adapter à différents métiers. Lors des entretiens, la formation a été identifiée comme principal levier par 17 répondants parmi lesquels 4 pensent que la formation en achat public durable doit devenir obligatoire. La fonction publique met à disposition de ses agents des formations mais elles demeurent non obligatoires. Les services peuvent choisir d'y participer ou non. Plus de la moitié des répondants soit 53 % proviennent d'administration centrale d'Etat et 35 % proviennent de collectivités territoriales. D'après une acheteuse d'une administration centrale d'Etat, il faut : « permettre à l'acheteur d'avoir toutes les clés de lecture et il faut également proposer des formations plus thématiques. (Répondant S, communication personnelle, 12 juillet 2022).

Cet argument est aussi appuyé par le référent développement durable de la commande publique d'une collectivité territoriale : « *Des formations plus spécifiques notamment sur les aspects énergies/carbone, déforestation importée, plastiques, économie circulaire sont nécessaires* ». (Répondant Q, communication personnelle, 29 juillet 2022). Une chargée de mission d'administration centrale d'Etat propose de rendre la formation obligatoire dès les Instituts Régionaux d'Administration (IRA) (Répondant M, communication personnelle, 28 juillet 2022).

## 1.2 Sensibilisation et communication

Les services et directions des administrations ne sont pas tous sensibilisés pareils, certains sont novices et d'autres plus avancés sur les questions de développement durable. La communication permet de diffuser l'information pouvant s'avérer utiles notamment sur les nouvelles lois, sur ce qui est possible ou pas dans la commande publique. Lors des entretiens, 8 répondants pensent que la sensibilisation et la communication sont des leviers importants. Parmi ces participants plus de 62 % proviennent de collectivités territoriales. Le référent développement durable de la commande publique d'une collectivité territoriale répondant insiste sur le fait de sensibiliser sur ce qui est réglementaire ou ce qui ne l'est pas. Si c'est réglementaire on le rappelle en exigence dans le CCTP mais pas en critères car c'est la réglementation (Répondant Q, communication personnelle, 29 juillet 2022). Une juriste au sein du service de la commande publique d'une collectivité territoriale s'exprime sur la nécessité de « *communiquer sur le développement durable en favorisant la communication que cela soit en interne ou au niveau national. Après peut-être que nous aussi en interne pourrons travailler sur de la communication vis-à-vis de la municipalité pour leur faire comprendre que même si l'avantage n'est pas palpable à court terme, il le sera dans plusieurs années.* » (Répondant G, communication personnelle, 12 juillet 2022).

## 2. LEVIERS JURIDIQUES

Les leviers juridiques correspondent aux différents dispositifs, politiques publiques, normes et modification juridique entraînant de meilleures performances d'APD. Lors des entretiens, trois types de levier juridique ont été cités, l'assouplissement des règles de la commande publique, le renforcement des dispositifs pour les pouvoirs adjudicateurs et le renforcement des dispositifs pour les opérateurs économiques.

## 2.1 Assouplissement des règles de la commande publique

Les principes de la commande publique sont stricts et ne permettent pas de pratiquer le localisme ou de juger l'entreprise sur des critères de RSE (Responsabilité Sociétale des Entreprises) étant trop éloigné de l'objet du marché. Il y a une demande importante pour un assouplissement de la commande publique afin de permettre de juger une entreprise sur la globalité de sa politique RSE. Les collectivités territoriales représentent 60 % des répondants et 40 % sont représentés par les administrations centrales d'Etat. D'après le responsable du service des marchés d'une métropole pouvoir juger une entreprise sur la RSE pourrait éviter le greenwashing : *« Le fait de ne pas pouvoir juger ce que fait ou non une entreprise ; de son action et des résultats en matière de développement durable, cela semble absurde. J'imagine la difficulté des plus petites collectivités. Distendre ce lien, afin d'avoir un regard complet sur l'entreprise permettrait de ne pas faire de la dentelle car on jugerait de l'engagement de l'entreprise en matière de développement durable et on pourrait éviter le greenwashing »* (Répondant C, communication personnelle, 22 juillet 2022). D'après un chargé de mission d'une institution indépendante *« Faire de l'achat responsable c'est travailler avec des fournisseurs et prestataires responsables aussi et il faut savoir le mesurer. Mesurer l'implication RSE des entreprises et l'empreinte carbone. Il faudrait une méthode qui puissent nous fournir l'empreinte Carbone des entreprises qui travaillent avec nous. Plutôt que d'avoir une approche : la banque dépense tant donc ça représente tant en co2. »* (Répondant T, communication personnelle, 21 juillet 2022).

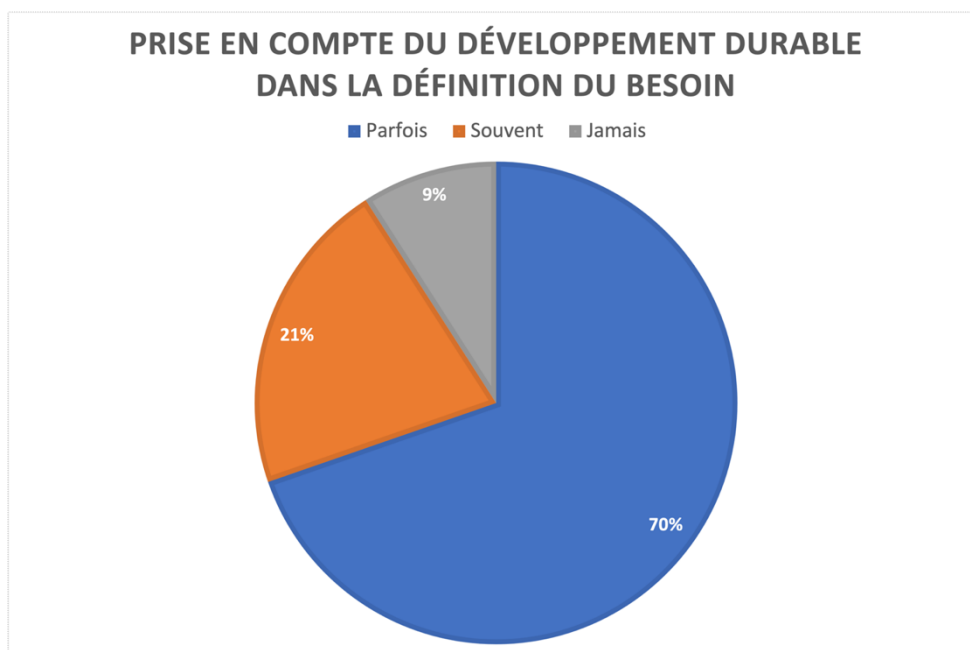
Le référent développement durable de la commande publique d'une collectivité territoriale pense qu'*« un fort lobbying pourrait permettre d'assouplir les règles de CCP notamment en ce qui concerne le localisme alimentaire. Il existe des moyens de le faire mais ils sont compliqués »* (Répondant Q, communication personnelle, 29 juillet 2022).

## 2.3 Renforcement des dispositifs pour les pouvoirs adjudicateurs

Le renforcement des dispositifs pour les pouvoirs adjudicateurs correspondent aux différents outils juridiques mis à la disposition des acheteurs afin d'encourager le développement durable. Cela peut prendre la forme d'une meilleure qualité des critères d'analyse, une meilleure rédaction des clauses, une présence plus importante du développement durable dès la définition ou encore une méthode plus fonctionnelle se centrant uniquement sur le besoin. Ce levier juridique a été cité 6 fois ; 50 % des répondants proviennent de collectivités territoriales et 50 % proviennent d'administrations centrales d'Etat. Le CCP n'impose pas de mettre le développement durable directement dans l'objet, la responsable du service juridique et de la commande publique d'une collectivité territoriale argumente

qu'il serait plus percutant de le faire mais admet qu'ils ne le font pas souvent (Répondant E, communication personnelle, 22 juillet 2022). Lors des entretiens, la prise en compte du développement durable dans la définition du besoin est parfois prise en compte à 70 % et souvent à 21 %, 9 % des répondants ont déclarés ne jamais le prendre en compte (Fig 6. *Prise en compte du développement durable dans la définition du besoin*).

Fig. 6 Prise en compte du développement durable dans la définition du besoin



#### 2.4 Renforcements des dispositifs pour les opérateurs économiques

Le renforcement des dispositifs pour les opérateurs économiques correspond aux différents outils juridiques mis en place afin d'obliger la prise en compte du développement durable. Cela peut se traduire par la mise en place de pénalités ou de primes de verdissement ou l'augmentation de normes obligatoires pour les entreprises en matière de développement durable. Lors des entretiens, ce levier a été cité quatre fois, à 50 % par des collectivités territoriales, à 25 % par une institution indépendante et à 25 % par une administration centrale d'Etat. Le responsable du service des marchés d'une métropole argumente que « *la problématique c'est qu'on met l'accent uniquement sur la commande publique et que la politique publique durable se résume souvent à la commande publique. Si l'on avait des normes plus générales qui imposaient aux entreprises un certain nombre d'éléments, on ne serait pas obligé de juger des éléments dans la commande publique. On a l'impression que la Commande publique pourra tout changer alors que cela me paraît compliqué au regard des éléments qui lui sont alloués.* » (Répondant C, communication personnelle, 22 juillet 2022).

### 3. LEVIERS ORGANISATIONNELS

Les leviers organisationnels correspondent à des solutions impactant directement la structure et l'organisation des administrations. Lors des entretiens, deux leviers ont été identifiés : le développement du métier et la structuration d'un service dédié au développement durable.

#### 3.1 Développement du métier / Structuration de service

Le développement durable étant assez récent dans la commande publique, le métier d'acheteur public durable doit encore se développer et se structurer. Ce levier a été cité six fois à 60 % par des répondants issus de collectivités territoriales et à 40 % par des répondants issus d'administrations centrales d'Etat. Le responsable du service des marchés d'une métropole argumente: « *Manque de moyens affecté au développement durable. C'est une activité qui nécessite la structuration d'un service spécialisé dans l'intégration de clauses de développement durable qui serait capable de suivre sur le terrain le respect des clauses environnementales à l'image de l'AMO pour l'insertion. La clause fonctionne car on s'est doté de ce genre d'élément.* » (Répondant C, communication personnelle, 22 juillet 2022).

Une chargée des achats responsables d'une collectivité territoriale propose de développer une mission achat responsable avec des personnes dédiées afin d'accompagner les prescripteurs dans leurs démarches achats (Répondant N, communication personnelle, 2 août 2022).

### 4. LEVIERS OPÉRATIONNELS

Les leviers opérationnels correspondent à la mise en place de dispositifs ou d'outils impactant directement les opérations des administrations. Lors des entretiens, trois leviers opérationnels ont été identifiés : des rencontres entre les acheteurs publics et opérateurs économique, le *sourcing*, la mise en place de facilitateurs environnementaux et le renforcement des facilitateurs sociaux et enfin la mise en place d'outils opérationnels.

#### 4.1. Rencontre entre les acheteurs publics et opérateurs économiques / Sourcing

Comme vu lors du chapitre 1, le *sourcing* permet d'être en contact avec les opérateurs économiques en amont du marché et ainsi de s'informer des nouvelles pratiques. Des salons ou autres événements peuvent également permettre aux acheteurs de rencontrer des opérateurs économiques. Ce levier est parmi les plus cités par les répondants, il a été cité sept fois dont 60 % par des répondants issus de

collectivités territoriales et à 40 % par des répondants issus d'administration centrales d'Etat. D'après un responsable de la commande publique d'une collectivité territoriale : « *Les rencontres entre opérateurs économiques et les acheteurs permettent également d'échanger sur les difficultés que rencontrent chacun notamment avec le secteur adapté ce qui nous permet de mieux comprendre les attentes de chacun* » (Répondant U, communication personnelle, 25 juillet 2022).

#### 4.2. Mise en place de facilitateurs environnementaux et renforcement des facilitateurs sociaux.

Les facilitateurs sociaux accompagnent les acheteurs publics afin de calculer et effectuer le suivi des clauses sociales. Trois répondants ont cité la mise en place de facilitateurs comme un levier à l'achat public durable dont deux collectivités territoriales et une administration centrale d'Etat. La chargée de mission d'administration centrale d'Etat note que malgré la présence de facilitateurs sociaux, il existe encore des zones blanches comme la Corse et qu'il n'y a pas assez de facilitateurs pour les clauses sociales (Répondant M, communication personnelle, 28 juillet 2022).

De même, les facilitateurs environnementaux n'existent pas, un responsable de la commande publique d'une collectivité territoriale appelle à la création de telle facilitateur afin d'effectuer le suivi des clauses environnementales (Répondant V, communication personnelle, 22 juillet 2022).

#### 4.3. Renforcement des politiques d'achat durable

Des politiques d'achats durables sont présentes dans les collectivités territoriales sous forme de SPASER et dans les administrations centrales sous forme de PNAD. Elles correspondent à des déclarations d'intentions couplées d'indicateurs précis afin d'effectuer un contrôle de l'efficacité des mesures mises en place. Les entretiens ont relevé deux types de leviers afin de renforcer les politiques d'achat durable : la mise en place d'indicateur précis et la sobriété de l'achat. Ce levier a été cité cinq fois dont 60 % par des répondants issus d'administration centrales d'Etat et 40 % par des répondants issus de collectivités territoriales. Un adjoint au service budget d'une administration centrale d'Etat parle d'« *économie de la fonctionnalité, est-ce que j'ai vraiment besoin du produit ?* » (Répondant W, communication personnelle, 8 juillet 2022). Sur la même veine, le référent développement durable de la commande publique d'une collectivité territoriale propose de « *consommer moins et mieux pour faire moins de marchés. Cela permet de faire des économies à certains endroit pour le réinjecter a d'autre afin de faire plus de qualitatif.* » (Répondant Q, communication personnelle, 29 juillet 2022).

#### 4.4 Outils opérationnels

Les outils opérationnels correspondent à des technologies permettant d'accompagner les acheteurs publics ou services prescripteurs dans leurs démarches durables. Lors des entretiens, deux leviers ont été identifiés : la mise en place d'un logiciel permettant le suivi de l'exécution des clauses et la mise en place d'outils permettant l'analyse en coût du cycle de vie. Ce levier a été cité trois fois dont 67 % par des répondants issus de collectivités territoriales et 33 % par des répondants issus d'administrations centrales d'Etat. Le référent développement durable de la commande publique d'une collectivité territoriale propose un outil en cours de mise en place : « *On est train de mettre en place des logiciels pour savoir la part de marchés intégrant des écolabels, la part de marchés intégrant des critères environnementaux et sociaux et la part de marchés intégrant des exigences au niveau des CCTP, cela aidera à alimenter les indicateurs de notre futurs SPASER* ». (Répondant Q, communication personnelle, 29 juillet 2022).

Une adjointe d'une administration centrale d'Etat argumente : « *S'il doit y avoir qu'un seul critère c'est celui du coût du cycle de vie qui représente un véritable levier. On demande que les experts mettent en place des outils pour que les acheteurs puissent calculer le coût du cycle de vie d'un produit. Aujourd'hui il manque les outils car ce ne sont pas les acheteurs qui peuvent les définir, ce sont des experts sur chaque segment d'achat qui peuvent les définir* » (Répondant X, communication personnelle, 13 juillet 2022).

#### 5. LEVIERS POLITIQUES

Les leviers politiques correspondent à des décisions et aux politiques publiques décidées au niveau national ou européen pouvant avoir un impact direct sur les achats publics durables. Lors des entretiens, un levier a été cité : la volonté politique.

##### 5.1. Volonté politique

La volonté politique permet de renforcer certaine politique publique et a la possibilité de conduire à des changements de pratiques. Ce levier a été cité par sept des répondants dont 42 % issus de collectivités territoriales. L'adjoint au service budget d'une administration centrale d'Etat argumente « *qu'une réelle volonté politique et non pas de pour faire joli* » pourrait être un levier à l'ADP. (Répondant W, communication personnelle, 8 juillet 2022). Un juriste commande publique d'une institution à caractère administratif argumente que : « *Si on veut vraiment réussir à élargir l'application de clauses et de critères de développement durable, il faut avoir un appui hiérarchique fort au plus haut niveau.* » (Répondant Y, communication personnelle, 21 juillet 2022).

## CHAPITRE 5 DISCUSSIONS

---

Dans cette section les résultats de l'enquête sont discutés en miroir avec les résultats de la revue de littérature. A travers les entretiens semi-directifs, les freins et leviers identifiés ont été classés par facteurs : budgétaire, individuel, organisationnel, juridique, opérationnel, politique et de taille. Dans cette section, il s'agit de synthétiser les résultats en y apportant un regard critique grâce aux résultats de la revue de littérature.

### A. FACTEURS ÉCONOMIQUES

Les freins budgétaires arrivent en troisième position des freins les plus cités. Or des études antérieures montrent que le manque de connaissance et de sensibilisation seraient les principales barrières (Walker and Brammer, 2009) et que les contraintes financières seraient en réalité une perception (Vejaratman et al, 2020 ; Testa et al, 2016a). Les freins relatifs à une vision trop financière ont été cités comme frein, néanmoins les résultats d'études précédentes ne permettent pas de tirer de conclusion sur le fait qu'une vision trop financière représente un frein.

Malgré le fait que les freins budgétaires apparaissent parmi les freins les plus cités lors des entretiens, aucun des répondants n'a proposé d'augmenter les budgets comme levier ce qui amène à se demander si ce frein relève d'une perception ou d'un frein réel. L'adjoint au service budget d'une administration centrale d'Etat argumente « *Ce sont les services métiers qui estiment leurs besoins. Si vraiment il y a un blocage on va dire : non attention on n'a pas le budget, mais moi je ne l'ai jamais vu. Les marchés avec des prix plus élevés à cause du développement durable n'ont jamais bloqués.* » (Répondant W, communication personnelle, 8 juillet 2022).

Les facteurs économiques tels que les freins budgétaires et une vision trop financière ne semblent pas être des freins. Les résultats de l'enquête ne permettent pas de voir les déterminants augmentant les coûts de transactions

### B. FACTEURS INDIVIDUELS

Lors de l'enquête le manque de formation a été cité comme le frein principal à l'achat public durable. Il a été cité par 20 répondants dont principalement provenant d'administration centrale d'Etat. Plus de 74 % des répondants ont au moins un master 2 et 56 % des répondants un master en droit public. Dans une étude de Romestant & Oruezabala (2018), les résultats montrent également que les professionnels des marchés publics reçoivent plutôt une formation généraliste. Or la formation



permet de s'imprégner des enjeux et de développer une expertise nécessaire aux problématiques posées par le développement durable. 82 % des répondants déclarent ne pas avoir reçu de formation en achat public durable. Des rapports anciens de OCDE (2017, 2019) éclairaient déjà le manque de formation des responsables des marchés publics. Aucun des services prescripteurs n'a suivi de formation d'APD ce qui correspond aux résultats de Darnault et Malvy (2020) expliquant que la formation s'heurte à deux principes : les juristes sont les principaux à se former à l'achat public durable alors que ce sont les services prescripteurs qui définissent le besoin là où les impacts sociaux et environnementaux sont largement appréhendés. Or Grandia (2016) démontre que la mise en place d'APD est directement influencée par le comportement des acheteurs.

L'étude révèle que le levier le plus cité correspond à la formation. Le référent développement durable de la commande publique d'une collectivité territoriale dénonce des formations souvent génériques et le besoin de mettre en place des formations plus spécifiques, ce qui pourraient permettre d'avoir un impact sur l'opérationnel (Répondant Q, communication personnelle, 29 juillet 2022). Dans la fonction publique, les agents peuvent se former gratuitement sur des sujets de leurs choix. Il est intéressant de voir que la formation est le levier le plus cité mais que le nombre de personnes ayant suivi des formations sur les MPD demeure faible. Cela pourrait s'expliquer par le fait que agents ne se sentent pas concernés par ses formations.

La sensibilisation des agents a été également citée comme levier à l'achat public durable par huit des répondants lors des entretiens. Dans une étude, Sönnichsen & Clement (2020), argumente que le manque de sensibilisation a un impact sur la perception des risques liés à l'utilisation d'outils comme l'ACCV. Ainsi, une sensibilisation des agents pourrait permettre une plus grande utilisation d'outils opérationnels et représenter un levier à l'APD.

### C. FACTEURS JURIDIQUES

Le fait que la foi soit difficilement applicable a été cité 10 fois à 60 % par les collectivités territoriales et à 30 % par les administrations d'Etat. La revue littéraire a montré que certains principes fondamentaux de la commande publique sont un frein à l'achat public durable comme la RSE et l'impossibilité du localisme. Néanmoins, d'après Darnault & Malvy (2020), le localisme pourrait avoir des effets positifs sur les entreprises locales et ainsi favoriser les TPE/PME. De même, Une acheteuse du MEFSIN regrette que le CCP privilégie les procédures formalisées qui ne permettent pas beaucoup d'échanges avec les entreprises. La revue de littérature approuve le fait que d'autres types de procédures comme le dialogue compétitif ou la procédure concurrentielle avec négociation pourraient permettre de renforcer la confiance de l'acheteur, d'augmenter les rencontres avec les

opérateurs économiques et enfin augmenter la probabilité d'achat public durable. (Alhola et al, 2018 ; Yu et al., 2020 ; Maréchal & Morand 2022). L'étude a relevé que seulement 33 % des répondants font du *sourcing* systématiquement en matière de développement durable, 17 % pratiquent le *sourcing* occasionnellement et 17 % uniquement sur certains marchés or le *sourcing* et les rencontres avec les opérateurs économiques ont été citées parmi les leviers les plus puissants. D'après Darnault & Malvy (2020), le *sourcing* permet d'appréhender les capacités d'approvisionnement en amont des marchés et pourraient également permettre de rester à jour des nouvelles innovations et ainsi booster l'éco-innovation. Les rencontres avec les opérateurs économiques et le *sourcing* semblent être des leviers à l'APD.

La méfiance des administrations face aux risques de contentieux a été citée lors des entretiens par 75 % des collectives territoriales à 25 % des établissements publics à caractères administratifs ce résultat a également été trouvé dans une étude de Sönnichsen & Clement (2020). Ainsi, le risque de constatation semble être un frein potentiel à l'APD.

La prise en compte du développement durable dès la définition du besoin a été citée comme un levier potentiel parmi les dispositifs pour les pouvoirs adjudicateurs. Or les résultats montrent que seulement 21 % le font systématiquement et 70 % parfois. Une collectivité territoriale a admis qu'il serait plus percutant de mettre le développement durable dès la définition des besoins ce qui est confirmé par Darnault et Malvy (2020) qui argumente que les impacts sociaux et environnementaux sont largement appréhendés lors de la définition du besoin. Ainsi, la prise en compte des enjeux de développement durable dès la définition du besoin pourrait être un levier important.

#### D - FACTEURS ORGANISATIONNELS

Lors de l'enquête, 15 des répondants ont cités la culture d'entreprise comme frein à l' APD dont 40 % provenant de collectivités territoriales et 35 % provenant d'administration centrale d'Etat. Les acheteurs ont fait part de difficultés à changer les mentalités dans les directions opérationnelles. Malgré le fait que les collectivités interrogées ont pour certaines des élus écologistes, elles ont cité que la culture d'entreprise demeure un frein. Des enquêtes précédentes montrent une corrélation entre la culture d'entreprise et l'engagement dans le développement durable (Preuss & Walker, 2011). D'après les Vejaratman et al (2020) le manque de changement culturel est plus présent dans les pays développés.

Le manque de soutien hiérarchique a été cité comme frein par trois institutions dont deux administrations centrales d'Etat et un établissement public à caractère administratif. Des études précédentes suggèrent que le manque de support de la hiérarchie est une barrière à l'implémentation

des marchés publics durables (Zambika 2022 ; Walker & Brammer 2009). Brammer et Walker (2011) argument que le leadership est un levier important.

Le manque de temps a été cité sept fois dont 45 % par les administrations centrales d'État et à 45 % par des collectivités territoriales de tailles différentes. Une étude précédente de Romestant et Oruezabala (2018), suggère que le manque de temps pourrait être un facteur négatif de l'intégration des objectifs de développement durable dans les marchés publics durables. De même, le manque de temps serait également responsable du fait que les agents ne se forment pas (Darnault & Malvy, 2020). Ainsi, le manque de temps semble être un frein à l'APD.

Le cloisonnement des services et le manque de structuration des services dédiés au développement durable ou à l'APD ont été cités comme frein à l'APD. Les entretiens révèlent que le suivi de l'exécution des clauses environnementales n'est pas suivi dans 59 % des cas. D'après Romestant Oruezabala (2018), la structuration d'un réseau d'achat interne permettrait d'inscrire le développement durable tout au long du processus d'achat notamment lors de la définition du besoin. Le manque de structuration et l'absence de services dédiés semblent être des freins à l'APD.

Le manque d'accompagnement est un des freins les plus cités lors de l'enquête. Ce frein a été majoritairement perçu par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat. La revue de littérature n'a pas permis d'identifier le manque d'accompagnement comme frein à l'APD.

#### D. FACTEURS OPÉRATIONNELS

La mise en place de facilitateurs environnementaux a été citée comme levier par deux collectivités territoriales et une administration centrale afin d'effectuer le suivi de l'exécution des clauses environnementales. Chiappinelli et Zipperer (2017) recommandent la mise en place d'une institution indépendante afin d'effectuer le contrôle de l'exécution des clauses environnementales afin de garantir la transparence dans les marchés publics.

Le manque de structuration des filières économiques a été cité 12 fois et semble être un frein partagé à la fois par les administrations centrales d'Etat et à la fois par les collectivités territoriales. Néanmoins ce frein semble être corrélé à l'application des lois notamment de la loi AGEC et s'apparenterait à un facteur juridique plus qu'organisationnel.

Le manque d'outils opérationnels semble également être un frein, il a été cité cinq fois par les administrations centrales d'Etat et les collectivités territoriales lors des entretiens. Des résultats ont montré que les MPE pourraient permettre une réduction des coûts en utilisant l'analyse en coût du cycle de vie (EU Commission 2016 ; CESE 2018 ; Testa et al., 2016). Or, l'analyse révèle que 91 % des répondants n'utilisent pas l'analyse en coût de cycle vie. Ce résultat a également été trouvé lors de plusieurs études (Chiappinelli et al., 2019 ; Zambika 2022). La complexité de ces outils peut

expliquer que les administrations n'utilisent pas ces outils ainsi que le manque de formation, le manque d'accompagnement et le manque de précisions de ces outils. Le nouveau PNAD prévoit la mise en place de guides facilitant la mise en place de ces outils d'ici 2025.

#### F. FACTEURS POLITIQUES

Le portage politique a été cité comme levier sept fois dont 42 % par des collectivités territoriales. Ce levier est soutenu par la revue de littérature. Dans une étude suédoise, Aldenius et Khan (2017) soutiennent que le soutien politique est primordial afin d'atteindre les objectifs de développement durable dans les marchés publics durables. Une autre étude a montré que les politiques publiques peuvent stimuler les marchés publics durables (Van Berkel & Schotanus, 2021). Ainsi, le portage politique semble être un levier pour la mise en place de politiques publiques stimulant les marchés publics durables.

#### G. FACTEURS TAILLE

L'enquête n'a pas révélé directement que des facteurs relatifs à la taille de l'administration pouvaient représenter des leviers ou des freins. Les collectivités territoriales ayant déclaré que les freins à l'APD sont d'ordre budgétaire ont des tailles et des budgets variés. Deux métropoles ont plus de 500 000 habitants, deux communes plus de 100 000 habitants et deux communes moins de 50 000 habitants. De sorte que la taille des administrations ne semble pas avoir d'effet sur la perception des freins budgétaires. L'échantillon ne contenant que deux collectivités de moins de 50 000 habitants, une évaluation des petites collectivités n'est pas possible. Néanmoins, ces deux collectivités ont répondu que des facteurs tel que le manque de temps, le manque de formation, les contraintes budgétaires et le manque d'accompagnement étaient des freins à l'APD. Chiappinelli & Zipperer (2017), dans une étude allemande met un jour un décalage entre les objectifs de développement et les contraintes budgétaires locales qui sont plus strictes et permettent difficilement d'atteindre les objectifs. Le manque de temps, d'expertise technique et de formation dans les petites collectivités sont expliqués dans la revue de littérature par la faible taille des équipes (Rüdenauer et al., 2007 ; Chiappinelli & Zipperer, 2017). Néanmoins, des études précédentes argumentent que les collectivités territoriales locales introduisent plus de marchés publics verts que les structures gouvernementales (Rosell, 2021 ; Badell et Rosell, 2021), l'enquête ne permet néanmoins pas de vérifier cela.

## CONCLUSIONS & RECOMMANDATIONS

---

La discussion a permis de tester les hypothèses émises dans la partie méthodologie grâce aux résultats issus de la revue de littérature et de l'enquête.

Les facteurs budgétaires tel que le coût ne semble pas être un frein à l'exception des petites municipalités. L'analyse n'a pas permis de valider l'hypothèse selon laquelle les facteurs budgétaires représentent un frein à l'APD. L'échantillon des petites collectivités territoriales étant trop faible dans l'enquête, d'autres recherches sont nécessaires afin de valider les résultats de Chiappinelli & Zipperer (2017) selon lesquels les contraintes budgétaires locales sont plus importantes et représentent un levier à l'APD.

Les résultats de l'enquête et les précédents résultats issus de la revue de littérature permettent de valider l'hypothèse selon laquelle les facteurs individuels tel que le manque de formation et de sensibilisation représentent un frein à l'APD. Comme énoncé précédemment par Romestant et Oruezabala (2018), toute la chaîne des achats doit se former à l'APD afin de pouvoir avoir une expertise nécessaire et d'implémenter le développement durable dès que possible. Des formations traitant de sujets spécifiques sont nécessaires afin de répondre aux enjeux des services opérationnels. Plus de sensibilisation permettrait également une plus grande utilisation d'outils opérationnels nécessaires à la mise en œuvre des marchés publics durables comme argumenté par Sönnichsen & Clement (2020).

Les facteurs juridiques tel que l'impossibilité du localisme, l'utilisation principale de l'appel d'offre permettent de valider l'hypothèse selon laquelle ces facteurs juridiques sont un frein à l'APD comme le démontre Darnault & Malvy (2020), le localisme permettrait d'encourager le dynamisme local. Un assouplissement du CCP notamment sur le lien avec l'objet du marché permettrait aux pouvoirs adjudicateurs de sélectionner des entreprises sur leurs démarches générales en terme de développement durable. Néanmoins, il est important que les RSE soient encadrées afin d'empêcher le greenwashing. De même, depuis mai 2022, il est désormais possible d'exclure un soumissionnaire ne respectant pas l'obligation d'établir un plan de vigilance (Loi sur le devoir de vigilance). L'utilisation de ce dispositif pourrait permettre aux acheteurs de ne pas sélectionner une entreprise non vertueuse. L'hypothèse selon laquelle les facteurs juridiques tels que l'utilisation de *sourcing* en matière de développement durable, les rencontres avec les opérateurs économiques et le recours à d'autres types de procédures tel que l'appel d'offre sont des leviers, l'achat public durable est validée par les résultats de l'enquête. Pour ce faire, il est recommandé d'utiliser des procédures telles que le dialogue compétitif ou la procédure concurrentielle avec négociation afin de garantir un lien

avec les opérateurs économiques. Simplifier le recours aux variantes permettrait également d'autoriser les entreprises à proposer des solutions qui pourraient booster l'éco-innovation comme argumenté par Darnault et Malvy (2020). De même, de norme stimulant la performance volontaire pourrait mettre un meilleur engagement des entreprises comme recommandé par Rainville (2017).

L'hypothèse selon laquelle les facteurs organisationnels tel que la culture d'entreprise, le manque de support de la hiérarchie, le manque de temps et le manque de structuration des services / l'absence de service dédié au développement durable sont des freins à l'APD est validée. Les résultats de l'enquête et les recherches précédentes montrent que la culture d'entreprise et l'engagement dans le développement durable sont colérés (Preuss & Walker, 2011). L'enquête a révélé une forte croyance selon laquelle les services opérationnels sont ceux étant les plus réticents au changement. Il est recommandé de sensibiliser tous les services et non uniquement les services achats afin de permettre l'apparition de nouvelle culture d'entreprise et pratique. Il est important d'accompagner les services dans ce processus afin de ne pas décourager certains services.

Le manque de soutien de la hiérarchie est ressenti principalement dans les administrations centrales d'Etat et n'a pas été cité par les collectivités territoriales dans l'enquête, cela peut s'expliquer par le fait qu'elles possèdent des élus pouvant avoir des stratégies durables. Des études complémentaires sur ce point seraient utiles. Brammer et Walker (2011) montrent que le leadership est un levier important. Ainsi, il est recommandé de sensibiliser les hauts fonctionnaires afin de déclencher une réaction en chaîne au sein des administrations.

Le manque de temps serait également un déterminant de l'APD, en effet d'après l'enquête et d'après Romestant et Oruezabala (2018), le manque de temps ne permettrait pas l'intégration des objectifs de développement durable. Or une approche circulaire par exemple permettrait de faire des économies sur le long terme. Ainsi, une approche long-termiste favoriserait la mise en place de marchés publics durables.

Le cloisonnement des services et le manque de structuration des services est également validé par l'analyse et résultats précédents (Romestant & Oruezabala, 2018). La mise en place de services spécialisés en développement durable accompagnant les services prescripteurs favoriserait la prise en compte du développement durable dans les marchés publics. De même, la mise en place de services dédiés au contrôle du suivi de l'exécution des clauses environnementales aiderait les services prescripteurs, généralement responsables de ce suivi, à vérifier ce point-là comme suggéré par Chiappinelli et Zipperer (2017).

L'hypothèse selon laquelle le manque d'outils opérationnels est un frein à l'APD est validée. Les résultats de l'enquête montrent un très faible usage des outils d'ACCV alors que recommandé par plusieurs auteurs (EU Commission 2016 ; CESE 2018 ; Testa et al., 2016). Il est recommandé de

former les professionnels des achats publics sur ces questions et de créer des outils adéquats permettant une analyse précise. Ces outils étant complexes, il est important qu'un accompagnement soit administré par l'Etat.

En revanche, le manque de structuration des filières économiques semble être un frein partagé et des études complémentaires auprès des opérateurs économiques permettrait de tester cette hypothèse.

L'hypothèse selon laquelle les facteurs politiques tel que le portage politique est un levier à l'APD est validée. Afin d'être efficace, il est recommandé que les politiques publiques soient portées directement par le gouvernement ce qui peut stimuler les ADP comme démontré lors d'une étude par Van Berkel & Schotanus (2021). Il est recommandé également de mettre en place des politiques publiques adaptées à chaque gouvernement local afin de prendre en compte les différents moyens et tailles des administrations (Liu et al, 2018).

L'enquête n'a pas permis de répondre à l'hypothèse selon laquelle la taille des petites collectivités locales représente un frein à l'achat durable. L'échantillon étant trop petits. Des études supplémentaires sont nécessaires notamment auprès de petites collectivités territoriales afin de tester cette hypothèse.

Pour conclure, l'enquête a permis de tester différentes hypothèses sur les déterminants de l'APD dans les administrations françaises de taille variées. Néanmoins, cette enquête étant basée sur une analyse qualitative, il est primordial que d'autres études soient réalisées en comparant quantitativement les marchés publics durables. L'enquête a permis de soulever de nouvelles interrogations qui devront être testées postérieurement et apportent ainsi à la littérature sur les déterminantes des MPD.

# GLOSSAIRE

---

## *LISTE DES ABBREVIATIONS*

ACCV : Approche en coût du cycle de vie

ACV : Analyse du cycle de vie

APD : Achat public durable

AVC : Analyse du cycle de vie

CCP : Code de la Commande Publique

CCTP : Cahier des clauses techniques particulières

CCV : Coût du cycle de vie

CE : Conseil d'Etat

CGDD : Commissariat au Développement durable

DAE : Direction des Achats de L'Etat

DAJ : Direction des Affaires Juridiques

GPP : Green public procurement

MAPA : Procédure adaptée

MASA : ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire

MEAT: Most economically advantageous tender (Mieux-disant)

MEFSIN : Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

MENJS : Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports

MPD : Marché public durable

MPE : Marché public écologique ou vert

MTE : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

ODD : Objectifs de développement durable

OECP : Observatoire économique de la commande publique

PME : Petite et moyenne entreprise

PNAAP : Plan national d'action pour les achats publics durables

PPP : Partenariat Public Privé

RSE : Responsabilité Sociétale des Entreprises

SPASER : Schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

TECV : Loi TECV Transition écologique et croissance verte

TPE : Très petite entreprise



## REFERENCES

---

1. ADEME (2017).
2. Aldenius, M., Khan, J., (2017). Strategic use of green public procurement in the bus sector: challenges and opportunities. *J. Clean. Prod.* 164, 250e257. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.196>.
3. Alhola, K., Ryding, S.-O., Salmenpera, H., Busch, N.J., (2018). Exploiting the potential of public procurement. *J. Ind. Ecol.* 23 (1), 96e109. <https://doi.org/10.1111/jiec.12770>.
4. Amendement 2106, Mme E.Chalas
5. Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 17 septembre 2002 dans l'affaire *Concordia Bus Finland*,
6. Arrêté du 5 mai 2011
7. Art 58 de loi 2020-105 du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGECE)
8. Art D2111-3 du CCP
9. Art L. 2120-1 du CCP).
10. Art L.1110-1 du CCP
11. Art R211-1 du CCP
12. Art. L1120-1 du CCP)
13. Art. L2111-1 du CCP
14. Art. L2111-3 du CCP
1. Art. L2112-2 du CCP
2. Art. L2113-10 du CCP
3. Art. L2113-12 à L2113-14 du CCP
4. Art. L2113-15 à L2113-16 du CCP
5. Art. L2152-7 du CCP
6. Art. L2194-1 du CCP
7. Art. L3 du CCP
8. Art. R2122-9-1 du CCP
9. Art. R2152-11 du CCP
10. Becker, M.C., Lazaric, N., Nelson, R.R., Winter, S.G., (2005). Applying organizational routines in understanding organizational change. *Ind. Corp. Change* 14 (5), 775e791.
11. Berlottier-Merle, J-B. (2021), La mise en œuvre des prescriptions environnementales, *Contrats publics Moniteur*, p16-20
12. Bosquet, J. (2021), Loi Climat et Résilience : renforcement du SPASER, *Contrats publics Moniteur*, p39-42
13. Brammer, S., Walker, H., 2011. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *Int. J. Oper. Prod. Manag.* 31 (4), 452e476. <https://doi.org/10.1108/01443571111119551>.
14. Bron, A. (2021), Prise en compte des enjeux environnementaux dans le cadre des conditions d'exécution des marchés, *Contrats publics Moniteur*, p 53-59)
15. Bruel, O., Menuet O., Thaler, P. F. (2009), *Livre blanc-Les Achats Durables : un levier essentiel de la sortie de crise. Livre blanc.* Ecovadis/HEC, Paris,
16. Brundtland, G. H. (1987). Rapport de la Commission mondiale de l'environnement et le développement de l'ONU. Accès: [http://fr.wikisource.org/wiki/Notre\\_avenir\\_à\\_tous\\_-\\_Rapport\\_Brundtland](http://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_à_tous_-_Rapport_Brundtland).
17. Cerutti, A.K., Contu, S., Ardente, F., Donno, D., Beccaro, G.L., 2016. Carbon footprint in green public procurement: policy evaluation from a case study in the food sector. *Food Policy* 58, 82e93. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.12.001>.
18. Cheng, W., Appolloni, A., D'Amato, A. and Zhu, Q. (2018) 'Green Public Procurement, Missing Concepts and Future Trends – A Critical Review'. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 176, No. 770–84. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027>
19. Chiappinelli, Olga & Zipperer, Vera 2017. "Using Public Procurement as a Decarbonisation Policy: A Look at Germany," *DIW Economic Bulletin*, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, vol. 7(49), pages 523-532.
20. Chiappinelli, Olga; Gruner, Friedemann; Weber, Gustav (2019) : Green Public Procurement: Climate provisions in public tenders can help reduce German carbon emissions, *DIW Weekly Report*, ISSN 2568-7697, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 9, Iss. 51/52, pp. 433-441, [http://dx.doi.org/10.18723/diw\\_dwr:2019-51-1](http://dx.doi.org/10.18723/diw_dwr:2019-51-1)

21. CJCE, 17 septembre 2002, Concordia Bus Finland, aff., C-513/99, JCP A, 2002, 1043 : Contrats-Marchés publics, 2002, comm., 225, note F. Llorens.
22. Communication de la Commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés, du 4 juillet 2001, COM (2001) 274 final.
23. Conseil d'Etat, 25 mai 2018, n°417580, Nantes Métropole
24. Conseil d'État, 29 juillet 1994, n° 131562, Commune de Ventenac-en-Minervois.
25. DAJ (2021), Ministère de l'Economie, des finances et de la relance, fiche explicative relative à la loi Climat et résilience
26. De Ketele J.-M., & Roegiers X., (1996), *Méthodologie du recueil d'informations. Fondements des méthodes d'observations, de questionnaires, d'interviews et d'études de documents. Méthodes en sciences humaines*. 3<sup>e</sup> édition, Paris : De Boeck Université.
27. De Sardan J.P.O. (2008), *La rigueur du qualitatif, Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, Collection Anthropologie prospective n°3.
28. Décret 2011-1000 du 25 août 2011 modifiant certaines dispositions applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique.
29. Décret 2011-493
30. Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics (JORF du 8 mars 2001).
31. Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 (JORF 8 janvier 2004).
32. Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics (JORF du 4 août 2006).
33. Décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015
34. Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018
35. Décret n°2018-1225 achats innovants
36. Décret n°2021-254 du 9 mars 2021
37. DGCL. (2021) « *Les chiffres clés des collectivités locales* », [collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr), <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/chiffres-cles-des-collectivites-locales>
38. Direction des achats de l'État (DAE). (2019). *Guide de l'achat public, Le sourcing opérationnel*, [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/dae/doc/Guide\\_sourcing.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_sourcing.pdf)
39. Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JOCE n° L 134 du 30/04/2004, p. 1)
40. Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JOCE n° L 134 du 30/04/04 p. 114).
41. Directive 2009/33/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.
42. 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 (JOUE n° L 94/65 du 28/03/2014)
43. Directive 2014/25/UE du parlement européen et du conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JOUE n° 94/243 du 28/03/2014).
44. Eckert. G. (2018). « La commande publique, un levier pour l'action publique ? Perspectives générales", Paris: Dalloz, p. 1-14.
45. EU Commission, (2016). *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement*, third ed. SEC, Brussels, Belgium.
46. EU Commission, (2017). *Public procurement for a circular economy: good practice and guidance*. Available at. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public\\_procurement\\_circular\\_economy\\_brochure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf).
47. EU Conseil (2022). [Projet de conclusions du Conseil sur le développement de marchés publics durables](https://www.weka.fr/actualite/acheteur-public/article/le-conseil-de-l-union-europeenne-formule-ses-propositions-pour-des-marches-publics-durables-153515/), <https://www.weka.fr/actualite/acheteur-public/article/le-conseil-de-l-union-europeenne-formule-ses-propositions-pour-des-marches-publics-durables-153515/>
48. Fenol, M. A. (2016) « Acheter au juste prix : quels critères pour le 'mieux-disant' », *Décision Achats*
49. Fourmon, A. (2021), *Economie circulaire et achat public : quelles contraintes pour les acheteurs ? Contrats publics* *Moniteur*, p21-25
50. Grandia, J., Steijn, B., Kuipers, B., (2015b). It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behavior. *Innov. Eur. J. Soc. Sci.* 28 (3), 243e260. <https://doi.org/10.1080/13511610.2015.1024639>.
51. Grandia, J., (2016). Finding the missing link: Examining the mediating role of sustainable public procurement behavior. *J. Clean. Prod.* 124, 183-190. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.102>.

52. Grandia, J., & Voncken, D. (2019). Sustainable Public Procurement: The Impact of Ability, Motivation, and Opportunity on the Implementation of Different Types of Sustainable Public Procurement. *Sustainability*, 11(19), 5215. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/su11195215>
53. Halonen, K.-M. (2021). Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(4), 535–555. <https://doi.org/10.1177/1023263X211016756>
54. Holterbach, K. (2022), Marchés publics – décret « climat et résilience » : le nouveau du Spaser ? *Contrats publics Moniteur*, <https://www.lemoniteur.fr/article/decret-climat-et-resilience-le-renouveau-du-spaser.2217112>
55. Jääskeläinen, J., & Tukiainen, J. (2019). Anatomy of public procurement. *VATT Institute for Economic Research Working Papers*, 118.
56. Kluczynski, M. (2021), La développement durable, nouveau pilier de la commande publique ou membre fantôme, *Contrats publics Moniteur*, p34-38
57. Kunzlik P. (2013), 3 Public Procurement Law Review p. 104
58. Loi n°2017 – 399 du 27 mars 2017 du Code du Commerce sur le devoir de vigilance
59. Ladi, S. and Tsarouhas, D. (2017) ‘International Diffusion of Regulatory Governance: EU Actorness in Public Procurement’. *Regulation and Governance*, Vol. 11, No. 4, pp. 388–403. <https://doi.org/10.1111/rego.12163>
60. Le Velly, R. (2022). Quand la concurrence rencontre la durabilité: l’introduction du développement durable dans le droit de la commande publique. *Droit et Société, Librairie générale de droit et de jurisprudence : Lextenso éditions/L.G.D.J.*, 2022, 2022/1 (110), pp.171-188. 10.3917/drs1.110.0171 .
61. Liu, Junqi & Xue, JinJie & Yang, Lu & Shi, Benshan. (2018). Enhancing green public procurement practices in local governments: Chinese evidence based on a new research framework. *Journal of Cleaner Production*. 211. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.11.151>
62. Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l’économie circulaire (dite loi AGECE)
63. Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 relative à la programmation fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi Pope).
64. Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014
65. Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition écologique pour la croissance verte (TECV)
66. Loi n°2021-1104 du 22 août 22 relative à la lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi climat et résilience)
67. Lundberg, S. (2013). Green public procurement as an environmental policy instrument: cost effectiveness. *Environmental Economics*. 4. 75-83.
68. Maciejewski, M. & Ratcliff, C. (2019). Marchés publics. Fiches thématiques sur l’Union européenne. *Parlement Européen*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/34/marches-publics>
69. Maréchal, F., & Morand, P. H. (2022). Are social and environmental clauses a tool for favoritism? Analysis of French public procurement contracts. *European Journal of Political Economy*, 73, 102140. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102140>
70. Messin-Roizard, A. & Oriet J. (2021), Nouveau motif d’exclusion de soumissionnaires introduit par la loi Climat et Résilience, *Contrats publics Moniteur*, p60-63
71. Michelsen, O., de Boer, L., 2009. Green procurement in Norway: a survey of practices at the municipal and county level. *J. Environ. Manag.* 91, 160e167. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.08.001>.
72. Ministère de l’Agriculture, (2011), « Vœux à la presse : discours de Bruno Le Maire », 26 janvier 2011.
73. Ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industriels (2016), Prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation, 2016
74. Mounier B. (2021), Loi Climat et Résilience : environnement et critères d’analyse des offres, *Contrats publics Moniteur*, p47-52
75. Neto, B., Caldas, M.G., 2018. The use of green criteria in the public procurement of food products and catering services: a review of EU schemes. *Environ. Dev. Sustain.* 20 (5), 1905e1933. <https://doi.org/10.1007/s10668-017-9992-y>.
76. OCDE. (2021). *Statistiques de l’OCDE sur les comptes nationaux (base de données)*, <https://doi.org/10.1787/888934264101>
77. OECD. (2008). Promoting sustainable consumption: good practices in OECD countries.
78. OECF (2019), *Guide pratique. Achat public innovant*
79. OECF (2020), *Études sur les pratiques des acheteurs en matière d’accès des TPE/PME à la commande publique, d’achats innovants et d’achats durables*,
80. OECF, DAJ. (2021). Recensement économique de la commande publique
81. Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (JORF n°0169 du 24 juillet 2015).

82. Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018
83. Pachen-Lefèvre, M-H. & Ouzar, A. (2021), Objectif de développement durable et spécifications techniques dans le cadre de la loi Climat et Résilience, *Contrats publics Moniteur*, p43-46
84. Parikka-Alhola, K., Nissinen, A., 2012b. Environmental impacts of transport as award criteria in public road construction procurement. *Int. J. Constr. Manage.* 12 (2), 35–49.
85. Pavel, J., 2013. Veřejné zakázky a efektivnost. Praha: Ekopress
86. Placek, M., Pucek, M. and Ochrana, F., 2019. Identifying Corruption Risk: A Comparison of Bulgaria and the Czech Republic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), pp. 366-384. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1472473>
87. Poupart J. (1997), « L'entretien de type qualitatif: considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques », in Poupart J., Deslaurier JP., Groulx LH., Laperrière A., Mayer R., & Pires AP., *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal: Gaëtan Morin, 173–209, 405p.
88. Preuss, L., Walker, H., 2011. Psychological barriers in the road to sustainable development: evidence from public sector procurement. *Public Adm.* 89 (2), 493e521. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01893.x>.
89. Rainville, A., (2017). Standards in green public procurement e a framework to enhance innovation. *J. Clean. Prod.* 167, 1029e1037. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.10.088>.
90. Réponse du Ministère de l'Economie et des finances à la question n°09159 de Mme Nadia Sollogoub, 25 mai 2019. Réponse du Ministère de l'Economie et des finances à la question n°24584 de M. Benoit Potterie, 25 février 2020
91. Réunions téléphoniques | Compte rendu du 16 mai 2019 – Présentation du nouveau Code de la commande publique. — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires — [CR\\_RTJ141\\_CommandePublique\\_160519.pdf \(banquedes territoires.fr\)](https://www.banquedes territoires.fr/CR_RTJ141_CommandePublique_160519.pdf)
92. 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*, 128(5), 103-131. <https://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2018-5-page-103.htm>
93. Rosell, J. (2021) 'Getting the Green Light on Green Public Procurement: Macro and Meso Determinant'. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 279. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123710>
94. Schebesta, H., 2018. Revision of the EU green public procurement criteria for food procurement and catering services e certification schemes as the main determinant for public sustainable food purchases? *Eur. J. Risk Reg.* 9, 316e328. <https://doi.org/10.1017/err.2018.24>.
95. Sherpa (2020). Le radar du devoir de vigilance, <https://plan-vigilance.org/wp-content/uploads/2020/06/2020-06-25-Radar-DDV-Edition-2020.pdf>
96. Sönnichsen, S.D., & Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 245, 118901.
97. Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., Daddi, T., 2012. What factors influence the uptake of green public procurement practices? New evidence from an Italian survey. *Ecol. Econ.* 82, 88e96. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011>.
98. Testa, F., Annunziata, A., Iraldo, F., Frey, M., 2016a. Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production. *J. Clean. Prod.* 112, 1893e1900. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.092>.
99. Testa, F., Grappio, P., Gusmerotti, N., Iraldo, F., Frey, M., 2016b. Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations. *Environ. Dev. Sustain.* 18, 197e219. <https://doi.org/10.1007/s10668-015-9634-1>.
100. TLFJ (2022). Définition discrimination, <https://www.le-tresor-de-la-langue.fr/definition/discrimination>
101. UN (2002). Rapport du Sommet mondial pour le développement durable. *Johannesburg (Afrique du Sud)*, 26, 9.
102. Van Berkel, J.R.J. and Schotanus, F. (2021), "The impact of "procurement with impact": measuring the short-term effects of sustainable public procurement policy on the environmental friendliness of tenders", *Journal of Public Procurement*, Vol. 21 No. 3, pp. 300-317. <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-2020-0070>
103. Vejaratnam, N., Mohamad, Z.F. and Chenayah, S. (2020), "A systematic review of barriers impeding the implementation of government green procurement", *Journal of Public Procurement*, Vol. 20 No. 4, pp. 451-471. <https://doi.org/10.1108/JOPP-02-2020-0013>
104. Vie-publique.fr, Collectivités locales : les statistiques essentielles en 2019, 11 juin 2019, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/37902-collectivites-locales-les-statistiques-essentielles-en-2019>
105. WSP, 2014. The Importance of Specific Requirements for Bus Traffic Costs (Saerkravens betydelse foer busstrafikens kostnader). WSP, Stockholm, Sweden

106. Yu, Chunling & Morotomi, Toru & Yu, Haiping. (2020). What Influences Adoption of Green Award Criteria in a Public Contract? An Empirical Analysis of 2018 European Public Procurement Contract Award Notices. *Sustainability*, 12, 1261. 10.3390/su12031261.
107. Zambika, H. (2022). The Importance of Sustainable Procurement in Public Institutions. *Journal of Economics, Management and Trade*, 28(8), 11-21. <https://doi.org/10.9734/jemt/2022/v28i830426>