

La commande publique au cœur des projets politiques, du développement des territoires, et des transitions.

Stéphane Pfeiffer, Adjoint au Maire de Bordeaux chargé du service public du logement et de l'habitat, de l'emploi, de l'économie sociale et solidaire et des formes économiques innovantes

A tort, la commande publique est régulièrement perçue en premier lieu comme un ensemble d'outils et de normes techniques, juridiques, et administratives permettant à la puissance publique d'effectuer ses achats de biens et services. Or en réalité, elle est d'abord et avant tout **un outil politique au service de ces personnes publiques et traduit certaines ambitions et projets de société.**

A l'échelle d'une ville comme Bordeaux, les dépenses issues de procédures de marchés publics avoisinent chaque année les 50 millions d'euros (1). On y retrouve des dépenses de travaux (construction d'école, de gymnase, ...) et des dépenses de fournitures et/ou de services (maintenance numérique, traitement de certains déchets spécifiques, ...).

Alors, la distribution sur le territoire de cette somme devient un enjeu. La puissance publique a en effet tout intérêt que ces dépenses restent autant que possible sur le territoire, afin de contribuer directement à son **développement et au soutien des activités économiques** qui y ont lieu, et par conséquent au **maintien et à la création d'emplois** sur le territoire - sujet pour lequel les collectivités dépensent également pour agir sur les difficultés d'accès à l'emploi. Sans oublier que ces mêmes entreprises paient des taxes, des impôts qui vont ensuite revenir dans les caisses de la collectivité.

Aussi est-il intéressant de valoriser des entreprises locales, dont le siège social est sur le territoire, afin d'éviter d'une part que l'argent dépensé sorte directement du territoire - en contractualisant avec une entreprise située ailleurs - et d'autre part des fuites indirectes (distribution de dividendes, remontées des filiales vers la maison-mère, ...).

Enfin, il est aussi intéressant pour la collectivité de veiller dans ses achats à **prendre en compte l'ensemble de la chaîne de valeur** afin que ce ne soit pas uniquement l'activité de l'entreprise titulaire du marché qui soit bénéfique au territoire, mais bien l'ensemble de la chaîne de création et de production qui en bénéficie.

[[1] Plan prévisionnel d'achats de la ville de Bordeaux et de Bordeaux Métropole

Au-delà des questions économiques, la commande publique est aussi un **outil de transitions** : sociales et écologiques en particulier. Dans une certaine mesure, la puissance publique a la possibilité d'intégrer dans les cahiers des charges de ses marchés des clauses d'insertions et des clauses environnementales qui vont permettre d'exiger une certaine qualité sociale et écologique des propositions. Elle peut alors avoir un rôle à jouer en termes d'incitation aux transitions et de démonstration d'exemplarité.

Ce travail minutieux est difficile car les collectivités n'ont pas à leur disposition des entreprises locales pour tous leurs marchés - ce qui peut s'expliquer sur certains marchés spécifiques pour lesquels la demande locale serait trop faible - mais aussi car le code des marchés publics pose un certain nombre de contraintes, visant à assurer une concurrence libre et non faussée, et permettant d'éviter le copinage. Il ne faut pas non plus négliger qu'il y a très fréquemment une absence, ou une insuffisance de lien entre les acheteurs et les entreprises de leur territoire afin de mieux faire connaître les marchés publics qui sont publiés, et mieux accompagner les entreprises locales à y répondre.

*"Contribution au développement économique du territoire, participation aux transitions sociales et écologiques, la commande publique est un **outil de circularité de l'économie et des flux financiers**. Elle contribue directement à la mise en œuvre d'un projet de territoire par les décideurs publics."*

Les collectivités territoriales et leurs groupements dont le montant annuel des achats est supérieur à 100 millions d'euros ont également l'obligation de se doter d'un **schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER)**.

Il est défini ainsi à l'article L2111-3 du Code de la commande publique : « Ce schéma, rendu public, détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Ce schéma contribue également à la promotion d'une économie circulaire. ».

Il contraint donc les collectivités concernées à adopter une stratégie spécifique de commande publique intégrant des **objectifs sociaux et environnementaux**. Le plan d'action pour les achats publics durables 2015-2020 fixait ainsi comme objectif pour 2020 que 25 % des marchés passés au cours de l'année comprennent au moins une disposition sociale.

Ce SPASER a été essentiel car il a obligé un certain nombre de collectivités à se doter d'une stratégie spécifique. Cependant, il est d'ores et déjà possible d'identifier plusieurs limites.

- D'abord, ce SPASER ne concerne finalement que peu de personnes publiques. Et parmi les collectivités concernées, en 2019, seulement 20% d'entre elles en avaient adopté un (32 sur les 160 qui en ont l'obligation).
- Ensuite, ce schéma est indicatif. Bien qu'il doive s'accompagner d'**indicateurs d'évaluation**, il est finalement assez peu contraignant. L'enjeu devient de **transformer les bonnes intentions** et les dispositions couchées sur papier en **réalisations concrètes**. En effet, selon la volonté des directions, et plus particulièrement des acheteurs au sein de celles-ci, mais aussi et surtout selon leur secteur d'activité, ces préconisations sont plus ou moins mises en œuvre.
- Enfin, de nombreuses collectivités se sont concentrées (pour ne pas dire contentées) sur **la mise en œuvre de clauses sociales et moins sur les questions environnementales**. Ces clauses sociales sont par ailleurs et de manière générale principalement mises en œuvre sur certains types de marchés (travaux, nettoyage, espaces verts, etc.). Il y a donc aussi un **enjeu à diversifier** les secteurs concernés.

Le recours aux clauses sociales dans les marchés publics va se renforcer dans les prochaines années avec la mise en œuvre de **la loi climat et résilience** qui prévoit des contraintes sur les clauses d'insertion dans les marchés formalisés.

Il semble donc pertinent de renforcer l'outil de pilotage que représente les SPASER chez les différentes personnes publiques et d'abaisser le seuil d'obligation de mise en œuvre d'un tel schéma.

Dans la continuité du vote de la loi Climat et Résilience, une consultation par la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Économie est d'ailleurs en cours pour envisager un projet de décret qui permettra d'abaisser ce seuil. Il pourrait aussi être intéressant que ce SPASER s'applique également dans les établissements publics locaux, les régions, etc... contrôlées par les collectivités concernées par un SPASER. **À la ville de Bordeaux, le choix a été fait d'adopter ce SPASER (2) (identique à celui de la Métropole) malgré l'absence d'obligation.**

Or, autant il serait inadapté d'obliger des communes ou des EPCI avec de faibles montants d'achats, autant cela paraît incompréhensible pour des communes de la taille de Bordeaux.

[[2] [SPASER de la ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole](#)

En outre, la **puissance publique n'est pas totalement libre dans la manière de poser des conditions dans les marchés publics**. Le code des marchés publics, découlant directement d'un certain nombre de directives européennes, est strict et contraignant. Le risque de contentieux est ainsi élevé, et surtout il n'est pas possible d'indiquer n'importe quel critère. Si ces dernières années des éléments de souplesse ont été introduits dans le code des marchés publics, celui-ci demeure contraignant.

Au total, lorsque l'on regarde les objectifs politiques que l'on peut donner à la commande publique, on retrouve la question des clauses sociales, des clauses environnementales et celle de l'accès des TPE/PME du territoire de manière générale, et des entreprises de l'ESS en particulier à ces marchés publics.

Le développement du recours à des entreprises « réellement » locales dans les marchés publics est donc un objectif essentiel à poursuivre. Mais parce que le code des marchés publics est contraignant, ce recours ne peut être un critère en soi. Il est impossible pour la puissance publique de choisir une entreprise lors d'une procédure de marché public via ce critère.

Il s'agit par conséquent de proposer **d'autres critères** qui permettront de réduire le choix :

- Le **travail de sourcing** est essentiel afin d'identifier les entreprises du territoire susceptibles de répondre à des marchés publics. Cela permet aux acheteurs de prendre en compte leurs spécificités, lorsqu'elles sont pertinentes, dans la rédaction des cahiers des charges.
- **Recourir à des marchés réservés** (aux entreprises d'insertion ou aux entreprises adaptées) pour réserver certains marchés à des acteurs de l'ESS et en particulier de l'insertion. Quant aux marchés réservés aux entreprises de l'ESS de manière générale, cette possibilité est particulièrement restreinte et soumise à conditions. Elle est, en l'état, souvent loin d'être idéale dans son application.
- **Intégrer d'autres critères** : réactivité, bilan carbone, économie circulaire, etc. Ils ne sont cependant pas toujours suffisants pour faciliter l'accès des petites entreprises locales mais ils peuvent y contribuer.
- **Découper un marché en plusieurs lots** de plus petites tailles qui pourront plus ou moins directement favoriser l'accès des petites entreprises locales à ces marchés.
- **Identifier les marchés dont les montants sont inférieurs à certains seuils**, différents selon s'ils concernent des travaux ou des fournitures/services, ne sont pas soumis aux mêmes contraintes et permettent un peu de souplesse.

Lorsqu'un marché public arrive en commission d'appel d'offre d'une collectivité, il est analysé par les services et classé en fonction d'un système de pondération défini dans le cahier des charges. Ce système est fondé sur le choix d'un certain nombre de critères. Souvent, le critère du prix est prépondérant, l'objectif étant d'avoir une **gestion raisonnée et raisonnable des deniers publics**. Or, ce critère peut être un frein au recours à des entreprises locales, ou mieux-disantes. En effet, dès lors que l'on impose des critères de qualité sur un plan technique, social ou environnemental, il faut assumer une hausse des coûts. Ainsi, **tant que le critère prix reste prépondérant, cela rend l'accès aux marchés difficiles pour certaines entreprises**. Par exemple dans le cas de la fourniture d'énergie 100% et réellement verte par un opérateur coopératif, le prix d'achat est plus élevé car les exigences sur l'ensemble de la chaîne sont supérieures. Le fait de prioriser le critère prix exclut de fait certains opérateurs vertueux. Un équilibre reste cependant à trouver.

Les collectivités locales ne peuvent assumer une augmentation systématique des prix, et donc des dépenses de fonctionnement, pour chacune des prestations qu'elles sollicitent. D'une part car les **finances des collectivités sont souvent limitées**, notamment sur les budgets de fonctionnement. D'autre part car **les orientations nationales et européennes incitent fortement les collectivités à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement** (cf. Pacte de Cahors).

Enfin car dans ce contexte, une augmentation conséquente de certaines dépenses de fonctionnement implique en parallèle la **réduction d'autres dépenses**. Ainsi, lorsque la hausse du prix est marginale cela ne pose pas de problème, mais pour des marchés de taille importante, cela oblige à des arbitrages.

Au final, **cela pose la question du « juste » prix, prenant en compte l'ensemble des externalités d'une activité sur l'ensemble de la chaîne de production** (impact social, environnemental, ...).

Or, tant que d'un point de vue légal et fiscal, mais surtout tant que la volonté politique manquera rien ne bougera sur la prise en compte d'un prix juste, et il sera difficile d'assister à des changements d'envergure et massifs.

Par ailleurs, tant que les personnes publiques n'amélioreront par leurs **délais de paiement, souvent bien trop longs**, l'accès à des TPE/PME et des entreprises de l'ESS à des marchés publics conséquents restera difficile car elles n'ont pas la capacité financière pour assumer de lourdes avances de trésorerie.

Les personnes publiques, et en l'occurrence les collectivités territoriales portent bien une part importante de responsabilité dans le développement de l'accès des TPE/PME, et des entreprises de l'ESS aux marchés publics, même si elles restent dépendantes de contingences juridiques, techniques, financières et politiques.

En outre, il faut aussi qu'elles trouvent en face de leurs publications de marchés publics des réponses de ces entreprises. Une arlésienne consiste à proposer de faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics. Cela implique toutefois également de travailler la question de la capacité des entreprises de l'ESS à répondre aux marchés.

D'abord, certains marchés souffrent d'une absence de réponses de la part d'acteurs locaux, ESS ou non.

Trois explications principales à cela :

1. Une rédaction du cahier des charges qui ne rend pas le marché accessible
2. L'absence d'offre sur le marché local
3. La méconnaissance des entreprises des marchés publics ; la méconnaissance par les acheteurs des entreprises de leur territoire.

Si l'**inexistence d'une offre locale** sur certains marchés spécifiques, comme celui des assurances par exemple, est tout à fait compréhensible, cela l'est moins pour d'autres secteurs d'activités. Certains marchés peuvent ne pas être couverts par des acteurs locaux, ou avec une présence insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins.

La **commande publique peut ainsi devenir un outil au service du pilotage de stratégies de développement économique** quand, sur des marchés publics récurrents, un montant suffisant et/ou pouvant concerner d'autres personnes publiques, il n'y a pas de réponse locale. Cela donne une indication sur la nécessité de travailler à la création ou au développement d'une filière locale. Et si ce besoin correspond, et surtout si la collectivité s'est dotée d'une stratégie de soutien à l'ESS suffisamment ambitieuse, alors l'émergence de filières locales peut être envisagée via des acteurs de l'ESS.

Ensuite, face à la **méconnaissance des acheteurs de leur tissu économique**, le sourcing devient un outil pertinent car les acheteurs vont prendre l'habitude de rencontrer des entreprises inconnues jusqu'alors dans les secteurs où il y avait un déficit de réponses, pour allonger la liste des entreprises qui seront informées de la publication d'un nouveau marché. Ce travail permet aussi d'écrire des cahiers des charges adaptés et pouvant intégrer des innovations inconnues des acheteurs que le travail de sourcing aura permis d'identifier.

Cela permet aussi d'identifier des entreprises s'estimant incompetentes pour répondre aux marchés, pour leur **proposer un accompagnement et une formation** afin de candidater à des appels d'offre. C'est gagnant-gagnant car cela peut aussi offrir de nouveaux débouchés à ces entreprises. Parfois, et même lorsqu'ils sont constitués en plusieurs lots, les marchés demeurent trop « gros » pour que des entreprises locales, en particulier de l'ESS, puissent y répondre. Cela a deux implications qui peuvent également impacter les stratégies économiques :

- D'abord, il convient d'**accompagner les entreprises locales** qui seraient susceptibles de répondre à des marchés publics mais qui pour cela auraient besoin d'être accompagnées (recherche de nouveaux locaux, aide à l'investissement immobilier ou en équipement, etc.) **dans leur développement** afin de proposer une offre adaptée.
- Ensuite, cela suppose de **renforcer les processus de coopération inter-entreprises** pouvant avoir lieu ou en susciter de nouveaux. Cette dimension est particulièrement importante car dans certains marchés, au-delà de la taille, une complémentarité des activités et des services entre différentes entreprises serait tout à fait pertinente et permettrait d'aller chercher de nouveaux marchés. Ainsi, les collectivités, mais plus globalement l'État doivent mettre en place des stratégies, via notamment une **aide à l'ingénierie**, afin de faciliter et d'encourager le développement des entreprises locales mais aussi et surtout afin de **faciliter la mise en œuvre de coopérations qui permettront de faire émerger de nouvelles activités et/ou augmenter les capacités de production**.

Concernant le cas des entreprises de l'ESS, que l'on pourrait par ailleurs élargir à d'autres entreprises à faible intensité capitalistique et à fort ancrage local (comme l'artisanat par exemple), elles ont un rôle clé pour la circularité des flux financiers.

La **dimension non-lucrative, ou à lucrativité limitée**, de ces acteurs a pour corollaire que les bénéfices dégagés par leur activité ne sont pas, ou alors très marginalement, redistribués à des actionnaires sans aucun lien avec le territoire de l'activité.

Ainsi, l'argent dépensé par les collectivités a davantage de garanties d'être à son tour réinjecté sur le territoire, et de bénéficier au plus grand nombre. Cela d'autant plus que les entreprises de l'économie sociale et solidaire ont une vocation non pas uniquement économique mais aussi sociale, environnementale, etc.

En conclusion, il est possible d'affirmer qu'avant d'être un ensemble d'outils et de normes, **la commande publique est un puissant levier au service des personnes publiques**, et en particulier des collectivités territoriales et de leurs groupements, afin de contribuer au développement de leur territoire.

La commande publique doit ainsi d'abord être perçue et conçue comme tel, notamment en favorisant l'accès des entreprises locales et en particulier celles de l'ESS aux marchés publics. Pour autant, l'injonction aux collectivités de rendre leurs marchés publics plus accessibles, si cela est essentiel, est insuffisante.

D'abord, car elles n'ont pas toutes les clés à leur disposition pour faciliter cet accès.

Ensuite car il faut aussi que les entreprises du territoire soient suffisamment armées pour remporter ces marchés.

L'État doit renforcer son action dans les territoires, aux côtés des collectivités et des acteurs économiques, afin de **favoriser l'émergence de nouvelles filières, le développement des activités économiques, et les coopérations portées par des TPE/PME et les entreprises de l'ESS**.

AVERTISSEMENT : La Chaire TerrESS a pour ambition de nourrir les liens entre les organisations de l'ESS, la recherche, la formation et l'action publique. Elle publie des analyses et propositions sélectionnées pour leur lien thématique avec les sujets d'intérêt de la Chaire, leur qualité argumentative et leur contribution aux réflexions actuelles des acteurs et actrices de l'ESS. Elle ne reprend pas à son compte chacune d'entre elle.