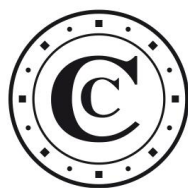


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ACHATS DE L'ÉTAT

Exercices 2016-2023

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Décembre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Des acheteurs de l'État de plus en plus astreints à prendre en compte les enjeux de développement durable	23
I - La fonction achats de l'État : des enjeux multiples, une organisation largement déconcentrée	24
A - Des achats diversifiés au sein de l'État.....	24
B - Une organisation des achats de l'État partagée entre plusieurs acteurs.....	25
II - Le droit de la commande publique et le développement durable : de l'incitation à l'obligation.....	29
A - Une entrée progressive de la notion de développement durable dans la commande publique depuis 2004	32
B - Un nouveau cadre avec l'entrée en vigueur des dispositions contraignantes de la loi « Climat et résilience » à compter de 2026	33
C - Une multiplication des lois sectorielles, en particulier en matière environnementale.....	36
D - Vers de nouvelles réformes du droit de la commande publique	37
III - Des circulaires et plans de mise en œuvre à l'articulation complexe	38
A - Le PNAD : un plan transversal couvrant l'ensemble des acheteurs.....	39
B - Une multiplication des plans et circulaires en matière environnementale.....	40
C - Le SPASER : un outil de mise en cohérence de la politique d'achat responsable de l'État ?	42
Chapitre II Dans quelle mesure la loi « Climat et résilience » et le plan national pour des achats durables ont-ils abouti à l'insertion de clauses et de critères sociaux et environnementaux dans les marchés de l'État ?	45
I - Une mise en œuvre très progressive des actions du PNAD.....	46
A - Des outils dispersés mais un projet de centralisation pour 2024.....	46
B - Axe central du PNAD, l'offre de formation doit être davantage structurée, notamment à destination des services prescripteurs	49

II - Des objectifs d'achats durables difficiles à atteindre dès 2026 malgré une véritable dynamique	52
A - Un suivi statistique insuffisant des objectifs portés par le PNAD et la loi climat et résilience	52
B - Une dynamique positive dans la prise en compte des enjeux du développement durable par l'État, en dépit de sources de données difficiles à réconcilier	58
III - Des critères et des clauses en faveur du développement durable dont la portée concrète peut être relativisée dans l'attribution et l'exécution des marchés	63
A - Une utilisation privilégiée des clauses par la DAE	63
B - Une utilisation des critères d'attribution très répandue dans les marchés de l'UGAP, mais peu discriminante	64
C - Des efforts importants à fournir par la DAE et l'UGAP pour respecter les obligations d'inclusion des considérations relatives au développement durable à partir de 2025	66
D - Un suivi insuffisant de l'exécution qui limite la mesure de l'effectivité des dispositions présentes dans les marchés	67
E - Un besoin fort d'information sur les obligations juridiques découlant de la loi Climat et résilience	68
IV - Malgré des réalisations globalement en deçà des objectifs, des démarches positives de prise en compte des enjeux de développement durable dans les marchés publics	69
Chapitre III Les considérations sociales des marchés de l'État ont-elles un impact sur l'insertion dans l'emploi et ont-elles permis de prendre en compte d'autres objectifs sociaux ?	73
I - Un poids limité des achats de l'État pour le secteur de l'insertion	73
A - Les facilitateurs : des acteurs clés dans l'intégration des considérations sociales dans la commande publique	74
B - Un dispositif de suivi des heures d'insertion que l'État ne maîtrise pas	76
C - Un impact mesuré des achats des administrations centrales de l'État sur les heures d'insertion en Île-de-France	77
II - Vers un deuxième âge des considérations sociales : la mobilisation nécessaire de toutes les dimensions des considérations sociales au-delà des seules clauses d'insertion	81
A - L'évolution de l'achat de l'État auprès de fournisseurs relevant de l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi ou du travail adapté	81
B - Un secteur du handicap structuré mais dont l'organisation ne permet que partiellement de répondre aux commandes de l'État	83
C - Les marchés réservés, un levier auquel l'État n'a que peu recours	84
D - D'autres considérations sociales encore trop peu mobilisées	85

Chapitre IV L'inclusion de considérations relatives à l'environnement dans ses marchés publics a-t-elle un impact sur les émissions de gaz à effet de serre de l'État ?	89
I - Une absence de transparence sur le poids des achats dans les émissions de gaz à effet de serre de l'État.....	90
II - La difficile quantification des émissions de gaz à effet de serre dans les marchés publics	92
III - Au sein de l'État, une démarche initiée dans le segment d'achat immobilier, premier émetteur d'émissions de gaz à effet de serre	94
A - Les contrats de performance énergétique, un outil juridique aux formes complexes.....	95
B - Un dispositif peu utilisé par l'État jusqu'au plan France Relance	96
C - Les plans France Relance, Résilience 1 et 2 : l'affirmation d'un processus de réduction des gaz à effet de serre dans les marchés immobiliers de l'État	98
Liste des abréviations	103
Annexes	105

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Le présent rapport est issu d'une évaluation de politique publique sur le fondement de l'article L111-13 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des évaluations de politiques publiques.

La présente évaluation a été conduite par la Première chambre de la Cour des comptes. L'évaluation a été notifiée en octobre et décembre 2023 puis janvier 2024 à quinze parties prenantes comprenant les administrations centrales impliquées dans la définition de la politique d'achats durables, les secrétaires généraux de trois ministères figurant parmi les principaux acheteurs civils de l'État, quatre opérateurs et une centrale d'achats publique.

**

La méthodologie suivie pour cette évaluation s'inscrit dans une démarche à la fois quantitative et qualitative.

Pour son approche quantitative, la Cour a mobilisé plusieurs sources de données. Concernant la vision d'ensemble des marchés publics, ce sont les données publiques issues de l'observatoire économique de la commande publique (OECF) et du bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) qui ont été utilisées. Elles ont été complétées par des données issues de l'applicatif de gestion financière et comptable de l'État (Chorus) ainsi que de l'outil de suivi des marchés de l'État (PLACE). Pour le suivi des heures d'insertion dans les marchés publics, la Cour s'est appuyée sur les données collectées par l'association Alliance Ville Emploi (AVE). Une analyse d'un échantillon représentatif de marchés interministériels, portés par la direction des achats de l'État (DAE) et l'Union des groupements d'acheteurs publics (UGAP) a été réalisée afin de mesurer la présence et la portée des considérations sociales et environnementales.

Concernant les aspects qualitatifs, un questionnaire a été adressé à trois ministères (ministère de l'intérieur et des Outre-mer, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) et quatre opérateurs (agence de l'eau Seine Normandie (AESN), météo France, l'agence de la transition écologique (ADEME) et l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN)) afin de recueillir des éléments sur leur pratique d'achat durable.

L'évaluation s'est par ailleurs appuyée sur de nombreux entretiens auprès des administrations et des réseaux d'aide aux acheteurs

**

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, un comité d'accompagnement, réunissant des experts et des parties prenantes, a été réuni et consulté à quatre reprises au cours des travaux afin d'apporter une garantie extérieure supplémentaire de qualité méthodologique et de pertinence des constats et recommandations (la composition du comité d'accompagnement est détaillée dans l'annexe n° 1).

*

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 12 septembre 2024, sous la présidence de Mme Camby, présidente de la chambre et au contre-rapport de M. Guilhem Blondy par MM. Barbé, Boudy, Giannesini, Huart, Brouillet, Marcovitch et Vareille.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 24 septembre 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, doyen des présidents de section, président par intérim de la cinquième chambre, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Les marchés publics constituent un enjeu économique important, de l'ordre de 130 Md€ en 2022, proche de 5 % du PIB. Les achats de l'État et de ses établissements publics représentent la moitié de cet ensemble, qui comprend également les hôpitaux et les collectivités territoriales, soit 60 Md€ en 2022.

Du fait notamment de l'importance des sommes en jeu, la conclusion des marchés publics est encadrée par trois grands principes fondamentaux qui structurent la réglementation : l'égalité de traitement des candidats, la liberté d'accès à la commande publique et la transparence de ses procédures. Ce primat donné à l'efficacité économique, qui se traduit par la prépondérance du seul critère de prix dans le choix des prestataires, doit toutefois désormais composer avec d'autres objectifs, notamment en matière de développement durable.

La prise en compte des enjeux de développement durable dans la commande publique, initiée par l'Union européenne en 2004, a été intégrée dans le droit français à travers des obligations légales et des incitations infra-législatives très nombreuses. Initialement axées sur des questions sociales, les obligations se sont récemment multipliées dans le domaine environnemental et se sont accompagnées d'un assouplissement du droit de la commande publique.

Le Plan national pour des achats durables (PNAD), qui formalise la politique nationale en faveur de l'achat durable, arrête deux objectifs pour fin 2025 : le premier impose que 30 % des contrats de la commande publique notifiés au cours d'une année contiennent au moins une considération sociale ; le second prévoit que 100 % des contrats publics notifiés dans l'année contiennent au moins une considération environnementale. Ce second objectif a été inscrit dans la loi « Climat et résilience », adoptée en 2021, qui marque une accélération notable en imposant à compter d'août 2026 l'insertion dans la totalité des marchés publics d'un critère d'attribution et d'une clause à caractère environnemental (spécifications techniques ou conditions d'exécution du marché). En mai 2024, le Gouvernement a souhaité anticiper au 1^{er} janvier 2025 cette obligation pour tout marché interministériel national lancé à partir de cette date. La loi « Climat et résilience » impose par ailleurs que l'ensemble des marchés supérieurs aux seuils européens intègre une condition d'exécution en matière sociale à compter d'août 2026.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a souhaité procéder à une évaluation de ce dispositif, permettant d'apprécier l'impact effectif de ce nouveau cadre législatif et réglementaire. En raison de leurs particularités et de la confidentialité qui s'attache à certains achats, la présente évaluation exclut de son champ les achats de défense et de sécurité (19 Md€).

La Cour s'est attachée à répondre à trois questions évaluatives.

**Dans quelle mesure la loi « Climat et résilience »
et le Plan national pour des achats durables ont-ils abouti
à l'insertion de clauses et de critères sociaux et environnementaux
dans les marchés de l'État ?**

Une véritable dynamique semble à l'œuvre dans les marchés de l'État. En 2023, 55 % des marchés passés par l'État contiendraient une considération environnementale et plus de 25 % une considération sociale, en forte augmentation par rapport à l'année précédente. Au vu des données disponibles dont la qualité reste néanmoins sujette à caution, l'État s'est saisi plus rapidement que les autres acteurs publics des objectifs du PNAD.

L'obligation fixée par la loi « Climat et résilience » d'un cumul dès août 2026, pour l'intégralité des marchés publics, d'un critère de sélection et d'une clause à caractère environnemental, reste néanmoins un objectif très ambitieux qui demandera des efforts substantiels. À très court terme, un important travail de sensibilisation est nécessaire auprès des acheteurs de l'État pour les informer de cette nouvelle exigence et des conséquences juridiques que pourrait avoir à terme son non-respect par certains marchés. De façon plus structurelle, les parcours de formation des acheteurs mais aussi des prescripteurs devront être renforcés pour intégrer les objectifs de développement durable à tous les stades de l'achat, de l'expression du besoin à la passation puis à l'exécution.

Le caractère quantitatif des objectifs fixés par le PNAD et par la loi « Climat et résilience » comporte toutefois le risque d'un développement des considérations sociales et environnementales purement formelles dans les marchés de l'État, sans réelle portée opérationnelle.

L'analyse par la Cour d'un échantillon de marchés montre que l'usage des critères de sélection en matière sociale comme environnementale est peu discriminant dans le choix des fournisseurs en raison d'une trop faible pondération de ces critères.

L'insertion de clauses environnementales et sociales se diffuse de façon différenciée parmi les grands acheteurs publics : elles étaient ainsi jusqu'en 2022 plus répandues dans les marchés de la direction des achats de l'État (DAE) que dans ceux de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Leur portée reste hétérogène, la simple application de

certaines législations ou réglementations sectorielles, il est vrai parfois exigeantes (par exemple, celles de la loi EGAlim¹ en matière de restauration collective), étant considérée comme satisfaisant l'obligation.

Par ailleurs, si la passation des marchés est bien suivie, leur exécution l'est beaucoup moins, rendant très difficile l'appréciation des impacts concrets des considérations sociales et environnementales insérées dans les marchés de l'État.

L'enjeu pour l'avenir est donc, d'une part, de développer des considérations sociales et environnementales qui aient une portée concrète, sous la forme de critères au poids plus discriminant ou de clauses plus ambitieuses et, d'autre part, de mieux suivre l'exécution de ces clauses. C'est pourquoi la Cour recommande :

- d'une part, au stade de la passation des marchés, d'inclure dans le schéma de promotion des achats socialement et environnementalement responsables (SPASER) de l'État, en cours de préparation, des indicateurs opérationnels permettant de suivre la mise en œuvre des dispositions de la loi Climat et résilience au stade de la passation des marchés ;
- d'autre part, de sélectionner un échantillon de prestations, de service ou de travaux à fort impact en termes de développement durable et d'assurer un suivi de leur exécution.

Les considérations sociales des marchés de l'État ont-elles eu un impact sur l'insertion dans l'emploi et ont-elles permis de prendre en compte d'autres objectifs sociaux ?

Le développement de considérations sociales dans les achats de l'État passe notamment par la clause d'insertion qui impose que le titulaire réalise une action d'insertion facilitant l'accès ou le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées : demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires de minima sociaux, jeunes sans qualification, etc..

Le nombre d'heures d'insertion réalisées par l'intermédiaire des marchés des administrations de l'État en Île-de-France a plus que doublé depuis 2014. Toutefois, les achats de l'État, notamment en administration centrale, ont une structure qui ne se recoupe pas avec les secteurs où la présence des structures d'insertion est forte (entretien des espaces verts, certains corps de métier du bâtiment, etc.). L'État n'est donc pas en mesure d'être, par ses achats, un acteur important de l'insertion par l'activité économique.

¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation, saine et durable.

En outre, le suivi actuel de l'exécution de ces marchés ne permet pas d'évaluer l'efficacité du dispositif à insérer durablement dans l'emploi les bénéficiaires, faute de données sur l'évolution professionnelle de ceux-ci. C'est pourquoi la Cour recommande de réaliser des enquêtes à l'échelle nationale portant sur le suivi à moyen terme de personnes bénéficiaires d'heures d'insertion afin de s'assurer de la durabilité de leur insertion professionnelle et de mesurer l'efficacité du dispositif.

Le développement et la structuration en cours du secteur de l'économie sociale et solidaire devraient permettre aux acheteurs publics de diversifier les dispositions sociales intégrées dans les marchés en promouvant davantage l'insertion des personnes porteuses de handicap, des personnes placées sous-main de justice, mais également l'égalité femme/homme, les achats publics issus du commerce équitable ou encore le devoir de vigilance des entreprises à l'égard des conditions de travail chez leurs fournisseurs et sous-traitants. En effet, les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) et les établissements et services d'aides par le travail (ESAT) et entreprises adaptées qui emploient des personnes handicapées ne profitent encore que faiblement des heures d'insertion intégrées dans les marchés de l'État, en dépit des possibilités d'ores et déjà offertes par le code de la commande publique pour réserver des marchés à ces structures.

L'organisation progressive de ce secteur autour de réseaux qui se structurent fortement peut leur permettre à l'avenir de remédier à cette situation et de bénéficier du mécanisme des considérations sociales dans les marchés publics. À cet égard, la Cour recommande de mobiliser le réseau des facilitateurs de la clause sociale² pour contribuer à promouvoir auprès des acheteurs de l'État l'écosystème du secteur protégé et du handicap.

L'inclusion de considérations relatives à l'environnement a-t-elle eu un impact sur les émissions de gaz à effet de serre ?

Les accords internationaux signés par la France et la législation dont elle s'est dotée l'engagent à réduire fortement ses émissions de gaz à effet de serre. La Cour a souhaité vérifier si l'inclusion, très récente, de considérations relatives à l'environnement dans les marchés publics de l'État a un impact sur les émissions de gaz à effet de serre.

Le code de l'environnement impose aux principales administrations publiques la publication d'un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre. La Cour rappelle que l'État aurait dû se conformer à cette obligation dès le 31 décembre 2012.

² Ils viennent en appui des acheteurs publics afin de les aider à insérer des clauses sociales dans leurs marchés.

Les travaux, non publics, récemment menés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) permettent néanmoins d'estimer à 27 % la part des achats de biens et services dans les émissions de gaz à effet de serre de l'État qui s'élèveraient au total à 10 MtCO₂³. Les marchés de travaux ne font pas l'objet d'un chiffrage spécifique. En l'absence de recul historique, il n'est pas possible de savoir si ces émissions sont globalement en recul et *a fortiori* d'en déduire un lien de causalité avec la politique d'achat durable menée par l'État.

Au niveau de chaque marché public, la mesure des émissions de CO₂ des différentes offres est encore rare et utilise des méthodes variables. La publication de guides méthodologiques pour les segments d'achats prioritaires du point de vue de la réduction de l'empreinte carbone de l'État constitue un préalable nécessaire pour que les acheteurs s'emparent d'une question nouvelle et complexe.

Compte tenu des limites des données existantes, la Cour a concentré son analyse sur les achats immobiliers qui ont commencé à prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre dans sa politique d'achat, en particulier sous l'impulsion de la direction de l'immobilier de l'État. Ce segment d'achat est à la fois le premier domaine d'achat de l'État et le secteur pour lequel le secrétariat général à la planification écologique a les ambitions les plus fortes en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Au global, selon la direction de l'immobilier de l'État, les travaux financés dans les plans France Relance, Résilience 1 et Résilience 2 devraient permettre de réduire les consommations énergétiques annuelles du parc immobilier de l'État de 700 GWh.

Si la réduction des émissions annuelles de CO₂ n'a pas été chiffrée pour le plan France Relance, les plans Résilience 1 et Résilience 2 devraient selon la direction de l'immobilier de l'État permettre de réduire de l'équivalent de 87 000 tonnes les émissions annuelles de CO₂. Du fait du caractère relativement restreint des investissements (200 M€), cet impact prévisionnel reste très limité au regard des émissions globales de CO₂ de l'État. Les achats immobiliers pourraient franchir encore un palier supplémentaire en utilisant le coût de la tonne de CO₂ évitée comme un critère de sélection des futurs projets.

L'exemple des achats immobiliers illustre néanmoins les modalités d'une bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans les marchés publics : des objectifs de politique publique clairs permettent de sélectionner des projets sur des critères précis et de vérifier la réalisation de ces objectifs dans le cadre du contrôle de l'exécution des marchés.

³ Soit 10 millions de tonnes équivalent CO₂.

Récapitulatif des recommandations

1. Inclure dans le schéma de promotion des achats socialement et économiquement responsables de l'État des indicateurs opérationnels permettant de suivre la mise en œuvre des dispositions de la loi « Climat et résilience » (*ministre du budget et des comptes publics, en lien avec le ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques*).
2. Renforcer la cohérence des parcours de formation existants sur les achats responsables en incluant les acheteurs mais aussi les services prescripteurs (*ministre du budget et des comptes publics*).
3. Renforcer l'information des acheteurs de l'État sur les obligations juridiques instaurées par la loi « Climat et résilience » à compter d'août 2026 (*ministre du budget et des comptes publics, en lien avec le ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques et le ministre du travail et de l'emploi*).
4. Sélectionner un échantillon de prestations, de service ou de travaux à fort impact en termes de développement durable et assurer un suivi de leur exécution (*ministre du budget et des comptes publics*).
5. Réaliser des enquêtes à l'échelle nationale portant sur le suivi à moyen terme de personnes bénéficiaires d'heures d'insertion afin de s'assurer de la durabilité de leur insertion professionnelle et mesurer l'efficacité du dispositif (*ministre du travail et de l'emploi*).
6. Mobiliser le réseau des facilitateurs de la clause sociale pour contribuer à promouvoir auprès des acheteurs de l'État l'écosystème du secteur protégé et du handicap (*ministre du travail et de l'emploi*).
7. En conformité avec l'article L229-25 du code de l'environnement, publier et actualiser tous les trois ans un bilan de gaz à effet de serre au périmètre de l'État faisant apparaître les émissions liées aux achats (*ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques*).
8. Publier des guides méthodologiques permettant de mesurer les émissions de gaz à effet de serre pour les segments d'achats prioritaires du point de vue de la réduction de l'empreinte carbone de l'État (*ministre du budget et des comptes publics en lien avec le ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques*).

Introduction

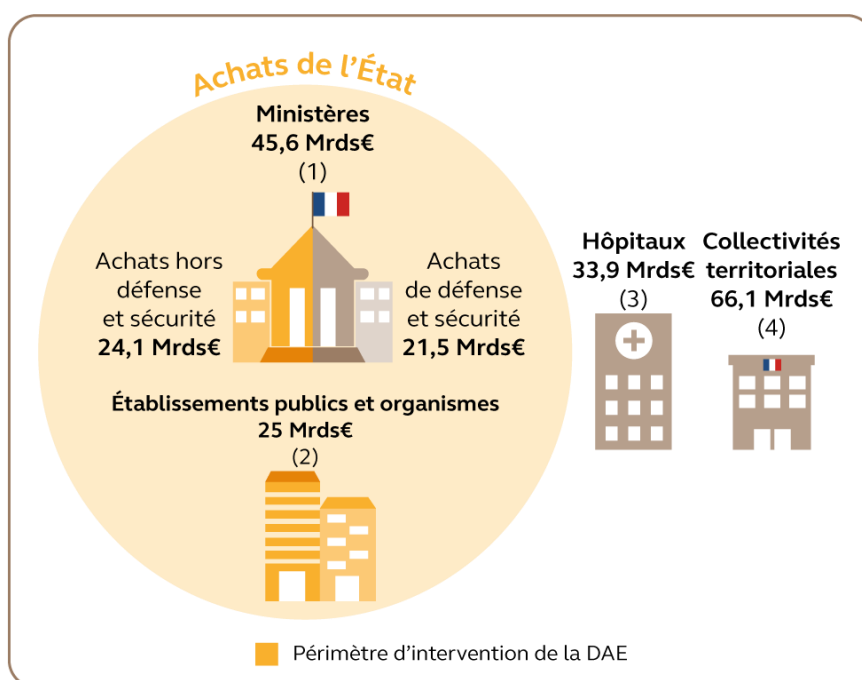
La commande publique désigne l'ensemble des contrats conclus à titre onéreux par un acheteur public ou une autorité concédante dans le but de répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. La commande publique regroupe les marchés publics et les contrats de concession. Schématiquement, les marchés publics sont des contrats dans lesquels la puissance publique paie un prestataire pour qu'il réalise des travaux ou lui fournisse des biens ou des services. Dans le régime des concessions, la puissance publique confie à un opérateur économique l'exploitation d'un service public (précédée éventuellement de la construction d'un équipement ou de travaux d'aménagement de cet équipement) et lui octroie le droit de se rémunérer en percevant directement les recettes versées par les usagers du service public concédé. Seuls les marchés publics sont analysés dans le cadre de cette évaluation.

Les marchés publics constituent un enjeu économique important. Leur montant annuel en France en 2022 était de l'ordre de 130 Md€, proche de 5 % du PIB. Ce volume est cependant à mettre en perspective avec celui des dépenses publiques. En France, ces dernières s'élèvent à 1 608,5 Md€ et représentent 57 % du PIB en 2023⁴.

Selon la direction des achats de l'État (DAE), les marchés publics des ministères s'élevaient en 2023 à 24 Md€ hors défense et sécurité, et ceux des établissements publics et organismes de l'État à 25 Md€.

⁴ Source : Insee, *Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats - année 2023* « En 2023, le déficit public s'élève à 5,5 % du PIB, la dette publique à 110,6 % du PIB ».

Schéma n° 1 : périmètre de l'achat public



Source : DAE, *chiffres-clés*

(1) source cartographie DAE 2023

(2) source DAE - achats 2023 pour 200 EP dont budget achat > 10 millions €

(3) source programme PHARE 2023

(4) source observatoire économique de la commande publique 2022

Largement encadrés par le code de la commande publique, entré en vigueur le 1^{er} avril 2019 en remplacement du code des marchés publics, les marchés publics sont régis par les principes fondamentaux de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence ainsi que les objectifs de développement durable⁵. Historiquement, les modalités de passation des marchés publics ont toujours privilégié l'efficacité économique et la bonne gestion des fonds publics.

Cependant, étant donné le volume financier important qu'ils représentent, ils ont également été perçus comme un levier de politique publique. Le code de la commande publique permet ainsi de prendre en compte d'autres objectifs que la seule performance économique. Il a progressivement intégré des principes juridiques permettant d'inclure des

⁵ Ne seront traités ici que les marchés soumis aux seuils de publicité.

objectifs de développement durable et donc de ne pas sélectionner les titulaires des marchés publics uniquement sur des aspects économiques. Adoptés en 2015 par l'ONU, les 17 objectifs de développement durable couvrent un spectre extrêmement large⁶ de défis mondiaux dans le cadre de l'Agenda 2030. L'objectif de développement durable n°12 vise plus particulièrement à établir des modes de production et de consommation durables. La cible 12.7 porte spécifiquement sur la promotion des achats publics durables.

L'intégration des objectifs de développement durable dans les achats publics pose un défi complexe dans la mesure où elle nécessite de concilier ces nouvelles exigences et le respect des principes fondamentaux régissant la commande publique.

Il a ainsi semblé utile à la Cour des comptes de procéder à une évaluation de ce dispositif, presque trois ans après l'impulsion donnée par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021. Cette dernière impose en effet des obligations très ambitieuses en matière de développement durable aux acheteurs publics. Bien que les obligations les plus contraignantes n'entrent en vigueur qu'en août 2026, l'État et ses établissements publics se sont fixés des objectifs ambitieux dès 2025.

Le périmètre de cette évaluation est restreint aux marchés de l'État (administrations centrales et déconcentrées) et de ses établissements et organismes, hors défense et sécurité, pour la période 2016 à 2023.

La Cour n'a pas été en mesure d'évaluer l'impact financier de la prise en compte des enjeux du développement durable dans les marchés publics, en raison de la difficulté à identifier des actes d'achat pour lesquels il serait possible d'attribuer strictement la variation de prix à l'utilisation d'une de ces considérations. La détermination de l'impact financier de la prise en compte des enjeux du développement durable dans les marchés impliquerait par ailleurs une mesure des externalités négatives ou positives engendrées via une analyse coût bénéfice. Cette méthodologie, bien développée pour les grands projets d'infrastructures, manque encore de maturité pour les achats.

⁶ Lutte contre la pauvreté, la faim, les inégalités, la dégradation des milieux marins ou terrestres, le changement climatique ; promotion de la bonne santé, du bien-être, de l'éducation, de l'égalité entre les sexes, de l'accès à l'eau, de l'accès à une énergie propre à un coût abordable, d'un travail décent dans une économie en croissance et durable, de la paix.

Le présent rapport dresse ainsi tout d'abord un panorama de la prise en compte des enjeux du développement durable dans la politique d'achats de l'État (volumétrie, cadre juridique et gouvernance). Il s'attache ensuite à répondre à trois questions évaluatives :

- Dans quelle mesure la loi « Climat et résilience » et le Plan national pour des achats durables ont-ils abouti à l'insertion de clauses et de critères sociaux et environnementaux dans les marchés de l'État ?
- Les considérations sociales des marchés de l'État ont-elles eu un impact sur l'insertion dans l'emploi et ont-elles permis de prendre en compte d'autres objectifs sociaux ?
- L'inclusion de considérations relatives à l'environnement dans ses marchés publics a-t-elle eu un impact sur les émissions de gaz à effet de serre de l'État ?

Chapitre I

Des acheteurs de l'État de plus en plus astreints à prendre en compte les enjeux de développement durable

La politique d'achat responsable de l'État vise à contribuer à l'atteinte de l'objectif de développement durable n° 12 de l'Agenda 2030 des Nations unies « Production et consommation responsables – cible 12.7. Promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics ». Elle s'est construite en application d'évolutions législatives et réglementaires dont la plus marquante est la loi Climat et résilience de 2021⁷.

Le développement des achats responsables s'est également traduit par la mise en place d'outils de pilotage à différents niveaux :

- le plan national pour des achats durables (PNAD) s'adresse à l'ensemble des acheteurs qu'ils relèvent de la sphère privée ou publique ;
- le plan de transformation écologique de l'État, mis en place par la circulaire de la Première ministre du 21 novembre 2023 ;
- les schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) sont propres à chaque entité et doivent décliner de façon opérationnelle sa politique d'achats durables.

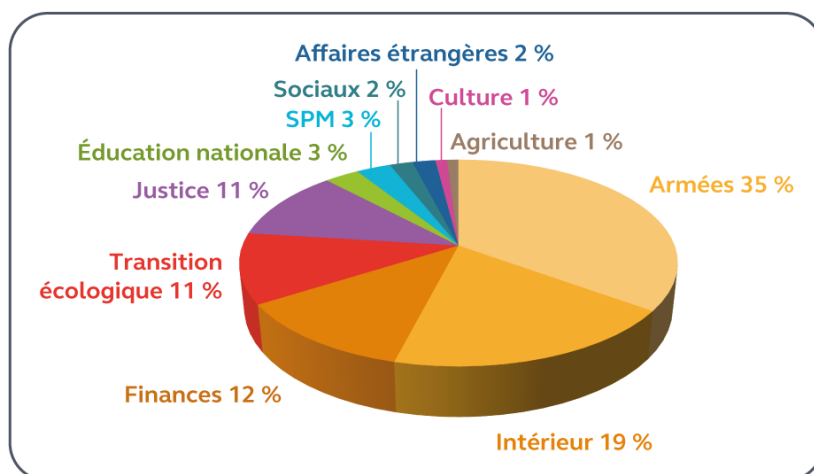
⁷ Loi n° 20121-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

I - La fonction achats de l'État : des enjeux multiples, une organisation largement déconcentrée

A - Des achats diversifiés au sein de l'État

En cumul sur la période 2016-2023, les principaux ministères acheteurs (hors défense et sécurité) sont les armées, l'intérieur, les finances, la transition écologique et la justice. Sur cette période, aucune évolution significative de la répartition des achats entre les ministères n'est à noter.

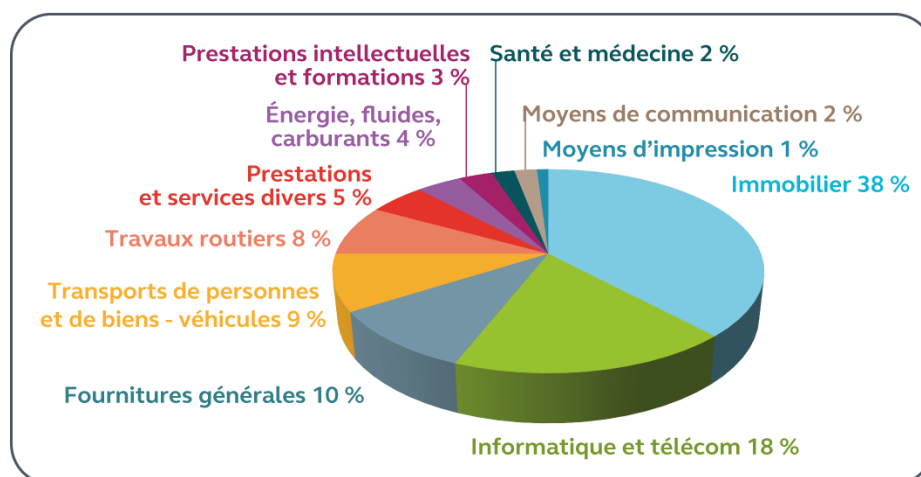
Graphique n° 1 : répartition des achats de l'État hors défense et sécurité par ministère (cumul des montants payés sur la période 2016-2023)



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

S'agissant du type d'achats réalisés, l'immobilier (hors travaux routiers), l'informatique et les télécoms représentent, à eux seuls, en cumul sur la période 2016-2023, plus de la moitié des achats de l'État.

**Graphique n° 2 : répartition des achats par type
(cumul des montants payés sur la période 2016-2023)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

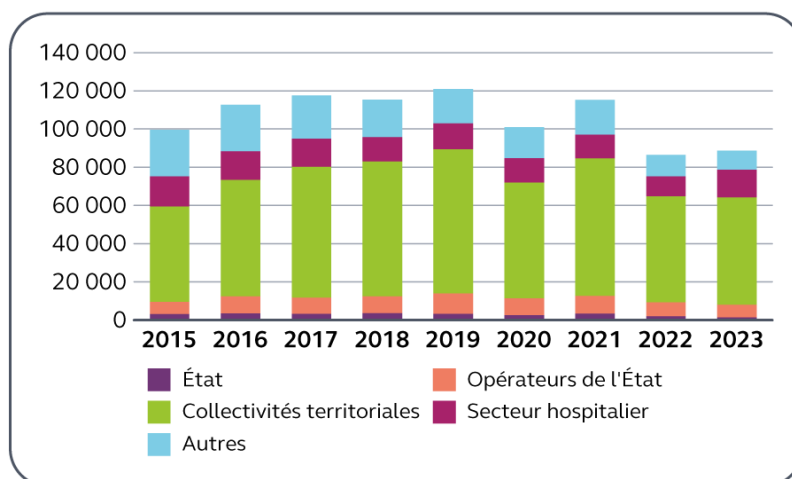
Les types d'achats varient d'un ministère à l'autre, en lien avec la nature des missions de chacun. Ainsi, le ministère de la transition écologique consacre la majorité de ses achats aux travaux routiers. Mais l'immobilier représente le plus important poste d'achat pour la plupart des ministères. Cette répartition reste relativement stable dans le temps, la comparaison entre la période 2016-2019 et la période 2020-2023 ne permet d'observer qu'une légère diminution de la part des dépenses immobilières au profit de la part des dépenses d'informatique et de télécom.

Il convient de relever en outre que le montant total de chacune des catégories d'achats augmente en valeur absolue entre 2016-2019 et 2020-2023. Le total des achats augmente de 33 % entre ces deux périodes.

B - Une organisation des achats de l'État partagée entre plusieurs acteurs

Les achats de l'État présentent la particularité d'être plus concentrés et plus mutualisés que dans d'autres administrations publiques. La Direction des achats de l'État (DAE) passe un nombre important de marchés interministériels et promeut l'ouverture à d'autres ministères de certains marchés ministériels. La part de l'État dans le nombre de contrats passés est donc très inférieure au poids relatif de l'État dans l'achat public.

Graphique n° 3 : évolution temporelle du nombre de contrats attribués selon les acheteurs publics



Source : Base BeauAMP

Les achats de l'État sont gérés à différents niveaux et impliquent un nombre important d'acteurs. Chaque ministère est doté d'une fonction achat dont la taille des ressources qui y sont allouées varie fortement. Une forte disparité existe entre les administrations centrales, dont les services achats sont largement structurés, et les services déconcentrés dont la grande majorité ne dépasse pas le seuil justifiant d'un poste d'acheteur de métier à temps plein⁸.

1 - Un pilotage par la direction des achats de l'État (DAE)

Créée en 2016 en remplacement du service des achats de l'État (SAE), la DAE définit les orientations stratégiques en matière d'achats, élabore des outils méthodologiques et assure le suivi de la performance des achats de l'État. Elle passe des accords-cadres ou des marchés interministériels. Dans d'autres cas, elle en délègue la passation à certains ministères ou à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Enfin, la DAE conseille et forme les acheteurs et conclut certains marchés interministériels.

⁸ En 2022, sur la plateforme PLACE, parmi les services acheteurs au niveau territorial hors ministère des armées seuls 20 % ont conduit plus de 10 consultations de marché, seuil justifiant un poste d'acheteur de métier à temps plein, alors que 68 % des services ont conduit au plus 3 consultations de marchés dans l'année (dont 29 % une unique consultation).

La DAE mesure la performance des achats de l'État au regard de cinq axes : réalisation d'économies sur les achats, respect des objectifs de développement durable, respect des objectifs de développement social, facilitation de l'accès des PME à la commande publique et diffusion de l'innovation. À ce titre, elle conçoit et pilote le système d'information des achats (SIA) de l'État permettant, en particulier, une simplification, rationalisation et dématérialisation de la fonction d'achat.

L'importance croissante des sujets de développement durable dans la politique d'achats de l'État s'est matérialisée par la réorganisation de la DAE en 2023. Les effectifs du bureau en charge des achats responsables depuis ont été renforcés (de deux à quatre emplois) pour un total de 6 ETP (deux encadrants) ; le département qui incluait ce bureau a été élevé au niveau d'une sous-direction.

2 - Un rôle néanmoins central de l'échelon ministériel

La fonction achats est majoritairement intégrée au sein des secrétariats généraux. L'animation stratégique est confiée au sein de ces secrétariats généraux à des responsables ministériels des achats (RMA). Ceux-ci sont chargés de mettre en œuvre la politique d'achats définie par la DAE, tout en adaptant la stratégie d'achats aux spécificités de leur ministère respectif. Depuis le décret de 2016, les RMA doivent rendre un avis « conforme », au-delà d'un certain seuil, fixé par arrêté⁹. Une attention particulière est portée, lors de la formulation de ces avis, sur la prise en compte des cinq axes de performance de la DAE dans les projets d'achats.

Dans les plus grands ministères, la fonction achat est déclinée jusque dans les directions métiers et au niveau territorial afin que les acheteurs soient au plus près des services prescripteurs¹⁰.

⁹ Selon le type de marché : fournitures, services ou travaux.

¹⁰ Au sein d'une organisation, le service prescripteur est celui qui exprime un besoin tandis que le service acheteur met en œuvre la procédure qui permettra de le satisfaire.

3 - Des plateformes régionales des achats (PFRA) aux moyens limités

Mises en place en 2016 dans le cadre de la politique de modernisation de la commande publique pour rationaliser les processus et réaliser des économies d'échelle, les PFRA sont placées sous l'autorité du préfet de région. Au nombre de treize, elles rassemblent près de quatre-vingts emplois en ETP. Ces plateformes travaillent en relation étroite avec les services de l'État en région, avec la DAE et les responsables ministériels des achats (RMA), facilitant ainsi la mise en œuvre des politiques d'achat au niveau régional. Leur mission principale est de centraliser les besoins en biens et services des services déconcentrés de l'État et des établissements publics de l'État au sein d'une région donnée, afin de négocier des contrats-cadres avantageux avec les fournisseurs. Les PFRA ont également un rôle de conseil et d'assistance auprès des acheteurs publics, les aidant à respecter les règles de la commande publique et à mettre en œuvre des pratiques d'achats responsables.

Dans la pratique, les PFRA sont informées de tout projet d'achat supérieur à un montant de 40 000 € HT. Les services de l'État en région doivent transmettre à leur PFRA la programmation exhaustive de leurs achats afin que la PFRA puisse identifier les marchés à enjeux et apporter son expertise aux services de l'État, en coordination avec les RMA. Depuis le 1^{er} janvier 2021, les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) prennent en charge les achats courants des préfectures, des sous-préfectures et des directions départementales interministérielles.

Cette organisation fonctionne pour autant que les PFRA aient les compétences et les moyens suffisants pour optimiser l'achat décentralisé. Les économies d'échelles ne peuvent en effet être constatées qu'à partir d'une taille critique.

Depuis 2024, une réunion entre le directeur des achats de l'État et chaque préfecture de région est programmée au deuxième trimestre. L'atteinte des résultats et les objectifs 2024 y sont commentés ainsi que la déclinaison des orientations de la DAE dans les achats de la PFRA.

4 - Des fonctions achats hétérogènes au sein des établissements publics nationaux (EPN) et des opérateurs de l'État

Les services acheteurs des différentes administrations et établissements publics sont chargés de réaliser les achats correspondant à leurs besoins opérationnels. Ils sont responsables de l'identification des besoins, de la rédaction des cahiers des charges, du lancement des appels d'offres, et de la sélection des fournisseurs.

De fortes disparités existent entre les acheteurs des opérateurs ou des EPN. Nombreux sont ceux qui ne possèdent pas un véritable service dédié ou qui y consacrent moins d'un ETP. Face à ce manque de ressources, la priorité est donnée à l'efficacité et la sécurité de l'achat public, expliquant alors un faible effort en faveur de la prise en compte des enjeux de développement durable.

Cette faible maturité de la fonction achat, encore largement en développement parmi les établissements publics et les opérateurs de l'État, a d'ailleurs été pointée par la DAE dans son rapport annuel 2022. Cette dernière souligne que l'absence, dans les dialogues de gestion et les contrats de performance que l'État conclut avec ses établissements publics, des enjeux liés aux achats est regrettable dans un contexte où les achats représentent en moyenne 20 % de leurs dépenses et qu'ils pèsent largement sur les émissions de gaz à effet de serre.

5 - Un acteur singulier : l'UGAP

Établissement public industriel et commercial, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) joue un rôle important dans la politique d'achats de l'État. En tant que centrale d'achat, l'UGAP est chargée de mutualiser les achats publics pour le compte de l'ensemble des administrations et établissements publics français et d'autres pouvoirs adjudicateurs. Les entités publiques peuvent recourir aux marchés conclus par l'UGAP pour simplifier leurs procédures d'achat et bénéficier de conditions tarifaires obtenues grâce à la mutualisation des volumes d'achat.

L'UGAP revendiquait 5,88 Mds€ HT d'activité pour l'année 2022 : 5,25 Mds€ en tant que grossiste et 0,63 Md€ pour son activité d'achat mutualisé de gaz et d'électricité. L'État et ses établissements publics représentaient, en montant, 44 % de son chiffre d'affaires. Les 1 600 salariés de l'établissement gèrent un catalogue de 3 250 marchés.

II - Le droit de la commande publique et le développement durable : de l'incitation à l'obligation

Trois principes cardinaux régissent le droit de la commande publique : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures (article L.3 du code de la commande publique).

L'inclusion de considérations sociales et environnementales, sous la forme de clauses dans les cahiers des charges ou de critères de choix des prestataires, a d'abord été une faculté offerte aux acheteurs.

Cette inclusion a pu être considérée comme dérogatoire, voire opposée, aux principes évoqués ci-dessus. La prise en compte des enjeux du développement durable pouvait avoir pour effet de restreindre l'accès à la commande publique en favorisant certains acteurs économiques, plus soucieux de développement durable que leurs concurrents.¹¹ Pourtant la prise en compte de ces enjeux a finalement été consacrée par l'insertion dans le code de la commande publique de l'article L.3-1 disposant que « *la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementales* ».

Depuis une dizaine d'années, de nombreuses lois sectorielles, plans et circulaires ont promu des logiques de protection de l'environnement. La prise en compte des enjeux de développement durable a d'abord commencé par le pilier social avec une ouverture du droit de la commande publique aux clauses sociales, perçues comme un outil d'insertion dans l'emploi, avant de s'étendre aux enjeux environnementaux.

Schéma n° 2 : les évolutions juridiques de l'achat public responsable



Source : Cour des comptes

¹¹ C'est le cas par exemple de la jurisprudence du Conseil d'État antérieure aux directives européennes de 2004 et 2014. Voir par exemple CE, 25 juillet 2001, Commune de Gravelines.

Les différents outils juridiques d'intégration des considérations sociales ou environnementales

L'objet même du marché est naturellement le moyen le plus efficace pour prendre en compte les enjeux du développement durable. Mais les acheteurs ont à leur disposition différents autres outils leur permettant de prendre en compte les enjeux du développement durable.

Ces outils sont souvent regroupés sous les termes de « considérations » ou « dispositions » sans que ces termes aient une définition juridique précise. Ils recouvrent en réalité trois vecteurs différents : le critère d'attribution, la spécification technique et la condition d'exécution. La spécification technique et la condition d'exécution sont parfois regroupées dans la notion de clauses sociales ou environnementales.

Le critère d'attribution est un élément spécifique utilisé pour évaluer et comparer les offres. Les critères d'attribution peuvent inclure des aspects tels que le prix, la qualité, l'expérience du fournisseur, etc. Ils permettent de départager les candidats et d'attribuer le marché au candidat obtenant la meilleure note globale mais n'impliquent pas forcément que le titulaire soit le meilleur sur un critère spécifique, notamment le critère environnemental ou social. La pondération des critères dans la note finale détermine l'ordre de priorité des objectifs recherchés par l'acheteur.

La condition d'exécution est la disposition contractuelle détaillant les obligations et les droits des parties concernant l'exécution du marché. Ces clauses précisent souvent les modalités de livraison, les délais, les pénalités en cas de non-respect des conditions, etc.

La spécification technique est la description des caractéristiques et exigences auxquelles doivent répondre les offres.

Au-delà de ces outils génériques applicables à tous les marchés, les acheteurs publics disposent d'outils plus spécifiques. Ainsi sur les aspects sociaux, certains marchés peuvent être réservés à des opérateurs économiques spécifiques comme des entreprises adaptées (EA), des établissements et service d'accompagnement par le travail (ESAT) ou des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Concernant les aspects environnementaux, l'acheteur public peut recourir à des outils spécifiques comme l'analyse du cycle de vie (cf. encadré *infra*) mais également à des marchés spécifiques (marchés globaux de performance ou marchés de performance qui font l'objet de développement en partie 4).

A - Une entrée progressive de la notion de développement durable dans la commande publique depuis 2004

La première impulsion spécifique aux marchés publics en matière de développement durable fut la directive européenne 2004/18/CE du 31 mars 2004 qui visait à expliquer « *comment les pouvoirs adjudicateurs peuvent contribuer à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable tout en leur garantissant la possibilité d'obtenir pour leurs marchés le meilleur rapport qualité/prix* ».

L'article 53 de cette directive prévoyait ainsi que les caractéristiques environnementales des offres pouvaient faire partie des critères d'appréciation et l'annexe VI que les spécifications techniques pouvaient inclure les niveaux de la performance environnementale. Ils étaient complétés par des articles encadrant la référence aux éco labels, aux conditions de travail ou aux capacités techniques des soumissionnaires en matière de gestion environnementale.

Sur le plan social, l'article 19 de cette directive prévoyait que les États membres « *peuvent réserver la participation aux procédures de passation de marchés publics à des ateliers protégés ou en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés, lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales* ».

Une nouvelle impulsion a été donnée dix ans plus tard par la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics. Cette directive, toujours en vigueur, élargit le champ des marchés protégés en ne le limitant plus aux travailleurs handicapés mais en l'étendant aux « *personnes handicapées ou défavorisées telles que les chômeurs, les membres de minorités défavorisées ou de groupes socialement marginalisés pour d'autres raisons* ». De plus, les dispositions sont moins exigeantes puisque les ateliers protégés ne doivent plus contenir une majorité (50 %) de salariés protégés mais au moins 30 %. Par ailleurs, la directive prévoit que l'acheteur puisse exiger que le candidat se conforme à un label européen et non simplement à une norme.

B - Un nouveau cadre avec l'entrée en vigueur des dispositions contraignantes de la loi « Climat et résilience » à compter de 2026

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 »), et en particulier son article 35, a profondément modifié le code de la commande publique en imposant à divers degrés aux acheteurs publics la prise en compte du développement durable.

La mesure la plus importante est l'introduction, à compter du 22 août 2026, d'une double exigence formelle en matière de développement durable dans les marchés publics. Cette modification est largement issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat. La note technique de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique interprétant les mesures issues de la loi climat et résilience en la matière constitue, dans l'attente d'éventuelles jurisprudences sur le sujet, le texte de référence pour les acheteurs de l'État. La synthèse de cette note indique qu'au plus tard le 22 août 2026, les acheteurs devront inclure dans leurs consultations :

« 1. Des exigences sous forme de conditions d'exécution :

- *Une condition d'exécution environnementale*
- *Pour les contrats dont le montant est supérieur ou égal aux seuils européens : une condition d'exécution relative au social et à l'emploi avec des dérogations possibles (clause sociale ou marché réservé)*

2. Un critère environnemental obligatoire (peut être le critère unique du coût global comportant une dimension environnementale ou fondé sur le coût du cycle de vie) »

La note précise au point 3 la notion de prise en compte de l'environnement dans les clauses précisant les conditions d'exécution. Ainsi, « pour fixer des exigences dans le cahier des charges, l'article L. 2112-2 du code de la commande publique utilise la notion de clause, administrative ou technique, s'entendant au sens large comme une condition d'exécution : "Les clauses précisent les conditions d'exécution des prestations". Elles peuvent également englober les clauses relatives à l'objet du marché ou comportant des spécifications techniques. ».

La loi n° 2023-973 relative à l'industrie verte a par la suite précisé que l'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse pourra « *tenir compte du meilleur rapport qualité-prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux* ».

L'obligation pour les aspects sociaux est moins contraignante que celle relative aux aspects environnementaux puisqu'elle ne concerne que les marchés supérieurs aux seuils européens et ne pose une exigence que pour les clauses, et non les critères de sélection. L'acheteur peut, par ailleurs, déroger à ces obligations dans le cas où le besoin peut être satisfait par une solution immédiatement disponible, si la clause ne présente pas de lien suffisant avec l'objet du marché, si elle restreint la concurrence ou rend l'exécution de la prestation techniquement ou économiquement différente, ou si il s'agit d'un marché de travaux de moins de six mois.

Les obligations introduites par la loi « Climat et résilience » sont assouplies pour les marchés de défense et de sécurité : l'article L35 II 10° de la loi « Climat et résilience » dispose que les acheteurs ont la faculté – et non l'obligation – de prendre en compte les objectifs du développement durable¹².

L'échéance du 22 août 2026 qui s'applique par défaut à l'ensemble des marchés publics (en dehors des exceptions ci-dessus), est avancée au 1^{er} juillet 2024 pour les marchés qui portent sur l'implantation ou l'exploitation d'installation de production ou de stockage d'énergies renouvelables, au sens de l'article L 211-2 du code de l'énergie.

Par ailleurs, un arbitrage interministériel du 23 mai 2024 a fixé pour objectif aux marchés interministériels nationaux d'être en conformité avec les exigences de la loi climat et résilience dès janvier 2025 et pour les marchés interministériels régionaux dès juillet 2025, anticipant ainsi l'échéance du 22 août 2024 pour les achats de l'État reposant sur les services les plus structurés.

Les acteurs économiques n'ayant pas publié de plan de vigilance identifiant les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement qui découlent de l'activité, peuvent être exclus des procédures de marché public¹³.

¹² Cette logique a été étendue au secteur nucléaire par l'article 26 de la loi n°2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

¹³ Cette exclusion ne peut concerner que les sociétés de plus de 5 000 salariés employés directement ou via des filiales dont le siège est établi en France (10 000 salariés en cas de localisation à l'étranger), sous réserve qu'elle ne restreigne pas la concurrence ou ne rende pas techniquement ou économiquement difficile l'exécution de la prestation.

La loi prévoit également que les acheteurs publics réalisant plus de 50 M€ d'achats annuels disposent d'un schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables (SPASER) incluant des objectifs cibles à atteindre en matière sociale et environnementale et rendent compte du nombre de contrats ou du volume d'achat concernés. Le Gouvernement devait rendre compte au Parlement avant le 22 août 2024 d'un bilan de ces SPASER.

Enfin, concernant les outils mis à disposition des acheteurs, l'article 36 de la loi « Climat et résilience » prévoit qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2025, l'État mette à disposition des pouvoirs adjudicateurs des outils d'analyse du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat. Ce raisonnement en coût complet doit permettre d'intégrer les différentes externalités générées par l'acte d'achat (pollution, gaz à effet de serre, perte de biodiversité, etc.).

L'analyse du coût du cycle de vie (ACV) dans les marchés publics

La notion d'analyse du coût du cycle de vie permet de prendre en compte dans les critères d'acquisition la totalité des coûts. Elle se distingue du simple critère prix car elle permet d'intégrer tout ou partie des coûts imputables à un produit ou un service tout au long de son cycle de vie, c'est-à-dire aussi bien les coûts financiers directement supportés par l'acheteur, que les coûts liés à l'utilisation ou à la maintenance du produit, en passant par les coûts des externalités négatives (pollution atmosphérique, déforestation, etc.).

L'utilisation de cet outil, théoriquement séduisant, se heurte toutefois à d'importantes difficultés pratiques. Afin de garantir la sécurité juridique d'une procédure recourant à une analyse du coût du cycle de vie, celle-ci doit s'appuyer sur des paramètres non discriminatoires, vérifiables de manière objective et accessibles à l'ensemble des candidats.

Cet outil est donc peu utilisé par les acheteurs publics du fait de la complexité de sa mise en œuvre. Le législateur, conscient de ces difficultés, a imposé à l'État de mettre à disposition des pouvoirs adjudicateurs des outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie pour les principaux domaines d'achat.

À cette fin, la future plateforme des achats durables hébergera les outils mis à disposition ou référencés par l'État.

C - Une multiplication des lois sectorielles, en particulier en matière environnementale

En parallèle de ces réformes de principe du code de la commande publique, la France s'est dotée depuis le milieu des années 2010 de législations et réglementations sectorielles.

Concernant les véhicules, l'État a obligation d'inclure des véhicules à faibles émissions et à très faibles émissions lors du renouvellement de sa flotte suite à l'ordonnance n° 2021-1490 du 17 novembre 2021. Les articles 58 et 60 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGECE ») lui imposent depuis mars 2021 d'acheter des pneus rechapés ainsi que 20 % de véhicules intégrant des matières recyclées.

Dans le domaine de la restauration collective, 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 une interdiction progressive des ustensiles plastiques en restaurant collectif. Depuis le 1^{er} janvier 2022, la restauration collective publique a l'obligation d'utiliser 50 % de produits durables et de qualité, dont 20 % issus de l'agriculture biologique. La loi « Climat et résilience » a renforcé ces dispositions. Depuis le 1^{er} janvier 2023, une option végétarienne quotidienne est obligatoire pour les restaurants de l'État et de ses établissements publics ainsi que des entreprises nationales s'ils proposent habituellement un choix type de menus. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2024, le taux de produits durables et de qualité pour les poissons et les viandes doit être porté à 60 %. Ce taux doit être porté à 100 % pour la restauration collective d'État.

S'agissant du numérique, de nouvelles obligations ont été introduites par la loi AGECE. C'est le cas en particulier de la nécessité pour les achats informatiques qui doivent provenir au moins à 20 % du réemploi ou de la réutilisation. Depuis le 1^{er} janvier 2023, l'acheteur public est également tenu de prendre en compte l'indice de réparabilité.

En matière de travaux publics, l'État est soumis à une obligation de réemploi, de recyclage ou de valorisation de 70 % des matières et déchets produits sur les chantiers de construction ou d'entretien routiers.

Enfin, la loi « Climat et résilience » a prescrit à l'État de « *ne plus acheter de biens ayant contribué directement à la déforestation, à la dégradation des forêts ou à la dégradation d'écosystèmes naturels en dehors du territoire national* ».

D - Vers de nouvelles réformes du droit de la commande publique

Le droit de la commande publique a largement évolué au cours des dernières décennies pour favoriser la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux en son sein. De nouvelles réformes pourraient encore intervenir pour accélérer cette démarche.

En ce sens, deux outils principaux pourraient être à terme renforcés.

Le premier, possible dès aujourd'hui en théorie mais au cadre d'application encore flou, vise à réduire directement les émissions de carbone des achats soit par l'insertion de clauses carbone (seuil limitatif des émissions pour un marché donné), soit par l'analyse du cycle de vie, soit par un critère d'atténuation du changement climatique, reposant sur un seuil maximal d'intensité carbone (émissions de CO₂ rapportées à la production de l'entreprise) à ne pas dépasser.

Le second consisterait à limiter la dépendance à certains fournisseurs extérieurs à l'Union européenne dans les limites permises par le principe constitutionnel d'égalité devant la loi et le principe communautaire de non-discrimination¹⁴. Fin mai 2024, le Conseil de l'Union européenne a ainsi adopté le règlement « *Net Zero Industry Act* » (NZIA) qui contient, entre autres, pour certaines technologies désignées comme stratégiques par la Commission européenne, l'obligation d'imposer une contribution spécifique sur les achats publics dont le fournisseur utiliserait plus de 50 % de produits issus d'États tiers.

**

La très grande latitude laissée aujourd'hui à l'acheteur public pour introduire des considérations sociales ou environnementales dans un marché public n'est pas sans poser des difficultés méthodologiques pour l'identification de ces considérations et la quantification de leurs impacts.

En matière environnementale en particulier, l'outil le plus efficace pour un acheteur est l'objet même du marché et les spécifications techniques qui peuvent garantir que la prestation, les travaux ou les services achetés respectent des considérations environnementales. Le non-respect par une offre des spécifications techniques permet alors à l'acheteur d'écarter cette

¹⁴ Les principes constitutionnels de la commande publique et les principes de non-discrimination et de liberté de circulation des personnes, des capitaux et des services énoncés dans les traités de l'Union européenne s'opposent à l'utilisation de considérations géographiques dans le but de favoriser les opérateurs économiques à raison de leur localisation. Les juges européen et national censurent ainsi régulièrement les conditions d'exécution ou les critères d'attribution reposant sur l'origine des produits ou l'implantation géographique des entreprises qui ne sont pas justifiés par l'objet du marché.

offre comme étant irrecevable. Mais cette utilisation des spécifications techniques peut conduire à une restriction de la concurrence qui peut constituer un frein pour l'acheteur, soit parce qu'il craint de devoir déclarer l'appel d'offre infructueux (aucune entreprise n'étant en mesure de répondre à ses demandes), soit qu'il craigne d'être soupçonné de favoritisme (une seule entreprise étant en mesure de répondre à sa demande).

L'utilisation d'un critère dans le choix des candidats, en apparence plus simple et plus objective car renvoyant à un élément chiffré qui permet une notation rentrant en compte dans le classement des candidats, pose des problèmes d'une autre nature. Tout d'abord, pour être efficace, ce critère doit être doté d'un poids suffisant afin de discriminer les offres des entreprises. Le contenu même du critère doit par ailleurs être suffisamment précis pour, d'une part, être à la fois incitatif et orienter les modes de production des acteurs économiques et, d'autre part, permettre un classement des offres en les différenciant¹⁵. A cet égard, la DAE souligne que l'utilisation de critères dans ses marchés serait toujours faite en combinaison d'une condition d'exécution et/ou spécification technique.

Il n'est donc pas certain que l'obligation posée par la loi « Climat et résilience » qu'à compter de 2026 tous les marchés publics comprennent au moins un critère portant sur les aspects environnementaux ait à elle seule un impact effectif sur les biens et services achetés (cf. 2.4).

III - Des circulaires et plans de mise en œuvre à l'articulation complexe

En sus de ces dispositions de portée législative, qu'elles soient généralistes ou plus thématiques, les acheteurs publics et en particulier ceux de l'État doivent tenir compte d'un nombre important d'injonctions de portée infra-législative. Ces dernières se sont multipliées au cours des dernières années, en particulier en matière environnementale, sous la forme de circulaires ou de plans. Parmi ces derniers, le plan national pour des achats durables (PNAD) occupe une place particulière.

¹⁵ À cet égard, il n'est pas possible pour l'acheteur d'inclure dans le critère des considérations relatives à la politique générale de l'entreprise, comme par exemple sa politique en matière de responsabilité sociale et environnementale. Ce critère ne peut se baser que sur des actions de l'entreprise en lien direct avec l'objet du marché pour laquelle elle concourt. Cette question peut être difficile à résoudre pour l'acheteur public qui peut se sentir démuni pour trouver des considérations environnementales à intégrer et peut par exemple les réduire au respect par l'entreprise de produire son bilan des émissions de gaz à effet de serre.

A - Le PNAD : un plan transversal couvrant l'ensemble des acheteurs

Le plan national pour des achats durables (PNAD) est un outil ancien, piloté par le commissariat général au développement durable (CGDD), direction du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Instauré dès 2007¹⁶, il s'agit d'un plan transversal pluriannuel qui concerne l'ensemble des acheteurs, privés et publics

Le PNAD 2015-2020 s'était fixé deux objectifs principaux : « mobiliser les décideurs » et « accompagner les acheteurs ». Malgré une prise de conscience de l'importance de la thématique de l'achat durable, le manque de suivi des actions a empêché de mesurer l'évolution des pratiques induites par le déploiement de ce plan.

La dernière version du PNAD qui couvre la période de 2022 à 2025 se donne pour principaux objectifs que d'ici fin 2025, 100 % des contrats de la commande publique notifiés au cours de l'année comprennent au moins une considération environnementale et que 30 % comprennent au moins une considération sociale. Pour le CGDD, il doit permettre d'accompagner l'ensemble des acteurs dans l'atteinte des obligations fixées par la loi « Climat et résilience ».

Ce troisième plan bénéficie d'un portage politique plus fort. Il est cosigné par huit ministres et un haut-commissaire. Le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion sont plus étroitement associés à son pilotage.

La gouvernance du PNAD est ainsi organisée en trois niveaux, répondant à des objectifs stratégiques ou opérationnels. Un comité de haut niveau, un comité de pilotage (COPIL) et une *task force* nationale se réunissent deux fois par an pour les deux premiers et mensuellement pour la dernière, afin de suivre la mise en œuvre du PNAD en termes de résultats quantitatifs mais également en termes de résultats qualitatifs *via* la mise en place d'outils numériques, de formations, d'accompagnement des acheteurs publics par les guichets verts ou les facilitateurs sociaux...

Le comité de haut niveau est composé des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des centrales d'achat, le Conseil national des achats (CNA), le groupement d'intérêt public Resah (réseau des acheteurs hospitaliers) ainsi que des associations d'acheteurs publics et des directeurs achats d'organismes publics et d'entreprises. Il fait le point sur les avancées du PNAD en termes de résultats quantitatifs et qualitatifs, sur la base d'un rapport préparé par le COPIL.

¹⁶ Il s'intitule alors Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD) et couvre la période 2007-2010.

Le COPIL réunit le délégué interministériel au développement durable (commissaire général au développement durable), le directeur des affaires juridiques du MEFSIN, le directeur des achats de l'État, le directeur général des entreprises et le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle. Il identifie les axes d'amélioration et peut proposer, le cas échéant, des réorientations pour les actions du PNAD.

Enfin, la *task force* nationale réunit mensuellement les acteurs opérationnels des achats (État et hors État) (DAE, centrale d'achats, directeurs achats des opérateurs, etc.) afin d'assurer le déploiement effectif du PNAD.

Schéma n° 3 : gouvernance du PNAD



Source : CGDD

B - Une multiplication des plans et circulaires en matière environnementale

En dehors du PNAD, de nombreux autres plans ou circulaires ont été mis en œuvre, essentiellement dans le domaine environnemental.

Le plan climat du 6 juillet 2017 lancé suite à l'accord de Paris avait pour objectif de mettre en œuvre une politique d'achat public pour lutter contre la déforestation importée d'ici 2022, qui a trouvé une traduction législative dans la loi Climat et résilience (cf. *infra*). La mesure 44 de ce plan climat visait également à faire de la commande publique et du dispositif administration exemplaire un levier pour déployer l'économie circulaire. Elle a conduit l'UGAP à proposer progressivement une offre de produits issus de l'économie circulaire sur certains segments d'achats comme, par exemple, le mobilier de bureau issu du réemploi.

Le plan biodiversité du 4 juillet 2018 avait pour vocation de renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et autant que possible, la restaurer. L'État a ainsi conclu avec le syndicat national du caoutchouc et des polymères (SNCP) un engagement pour l'allongement de la durée de vie des pneumatiques de poids lourds dans l'objectif de promouvoir l'économie circulaire.

Plusieurs circulaires témoignent par ailleurs, depuis 2020, de l'impulsion nouvelle donnée aux achats environnementalement responsables.

La circulaire du 25 février 2020 relative aux engagements de l'État pour des services publics écoresponsables (SPE) inclut des mesures prohibant l'achat par l'État de plastiques à usage unique, de produits issus de la déforestation ou de chaudières au fioul lourd et promouvant une alimentation plus respectueuse de l'environnement.

La circulaire du 13 novembre 2020 relative à la nouvelle gestion des mobilités pour l'État prévoit de nombreuses mesures pour renouveler le parc de véhicules de l'État et encourager des mobilités plus douces.

La circulaire du 21 novembre 2023 relative à l'engagement pour la transformation écologique de l'État (ETEE) vient remplacer la circulaire SPE et prévoit entre autres de renforcer les outils d'accompagnement des acheteurs comme la formation des acheteurs publics. Parmi les 15 engagements de l'État, de nombreux s'appliquent aux achats, que ce soit en matière d'alimentation, de véhicules ou d'immobilier. La mesure 7 a ainsi pour objectif « consommer moins et mieux, en achetant des produits plus durables et en repensant nos modèles de consommation ». Le SPASER de l'État doit permettre, sur le volet achats, de contribuer à mettre en œuvre cette circulaire.

**La circulaire « engagements pour la transformation
écologique de l'État »**

Cette circulaire du 21 novembre 2023 précise les étapes pour atteindre les objectifs de la loi climat et résilience et du PNAD relatifs à l'insertion de considérations environnementales et sociales dans les marchés publics.

Elle prévoit que 80 % des marchés de l'État comprennent au moins une considération environnementale en 2024 et 100 % en 2025.

Elle fixe ensuite des objectifs plus ciblés :

- conditions d'exécution et plan de progrès sur la performance énergétique des produits consommateurs d'énergie : 100 % des marchés en 2024 ;

- considérations relatives au transport et à la logistique (FRET21) : 100 % des marchés en 2024 ;
- obligations issues de la loi AGECE : produits issus du réemploi, de la réutilisation ou contenant des matières recyclées sur certains segments d'achats : 100 % des marchés concernés respectant ces obligations en 2024 ;
- obligations EGALIM : produits durables et de qualité (dont produits bio) dans les services de restauration collective et dans les prestations de frais de bouche ;
- marché interministériel d'ordinateurs reconditionnés : 20 % des achats en 2024, 25 % en 2027 ;
- marché interministériel de serveurs très performants : notification en 2024 ;
- marché interministériel de réparation d'ordinateurs en 2024 ;
- stratégies d'achat pour le réemploi des matériaux de construction et des constructions modulaires en 2024.

C - Le SPASER : un outil de mise en cohérence de la politique d'achat responsable de l'État ?

Le schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) est un document public réalisé par un acheteur public (pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice) qui détermine des objectifs en matière de commande publique permettant de suivre les impacts des achats en matière sociale (l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés) et environnementale (contribution à la protection de l'environnement notamment *via* la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la réduction des consommations de fluide, promotion de la durabilité des produits, de la sobriété numérique et de l'économie circulaire). Actualisé tous les deux ans, le SPASER permet de suivre la progression de l'acheteur dans l'atteinte de ses objectifs. Il est publié sur le site internet de l'administration concernée.

L'obligation d'établir un SPASER, introduite en 2014¹⁷, concernait alors uniquement les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que les acheteurs soumis aux dispositions relatives au code de la commande publique ayant un statut de nature législative, le montant annuel total des achats était supérieur à 100 millions d'euros hors taxes.

¹⁷ Article 13 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire codifié à l'article L2111-3 du code de la commande publique.

Le champ du SPASER a été progressivement élargi. Depuis l'adoption de la loi « industrie verte », il s'applique désormais à l'ensemble des acheteurs soumis au code de la commande publique et dont le volume annuel des achats excède 50 millions d'euros hors taxe.

Le SPASER de l'État est actuellement en cours de rédaction et devrait être finalisé d'ici fin 2024. Ce document a vocation à formaliser les grandes orientations de l'État pour décliner sa politique d'achats responsables et plus particulièrement sur deux axes qui ont été validés au printemps 2024 : le contrôle et la mesure de l'impact des considérations environnementales et sociales mobilisées au sein des marchés ; la décarbonation des achats de l'État. Piloté par la DAE, il doit permettre d'inclure les différentes parties prenantes (tant les acheteurs que les prescripteurs) en prenant en compte les évolutions légales et réglementaires nombreuses auxquelles la fonction achat est soumise et qui poussent à sa transformation. La mise en place d'un tableau de bord de suivi et des outils permettant d'en suivre l'exécution sera nécessaire afin d'en faire un outil à la fois stratégique et opérationnel permettant notamment de répondre aux dispositions de la loi Climat et résilience.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Comme dans de très nombreux autres pays de l'OCDE, la France a fait de l'achat public un levier pour promouvoir l'essor du développement durable.

L'État, par l'étendue même de son champ d'intervention, passe des marchés dans de nombreux domaines. Sur la période sous revue, l'immobilier (hors travaux routiers), l'informatique et les télécoms représentent à eux seuls, en cumul, plus de la moitié de ses achats. Cette politique repose sur une fonction achat de l'État largement déconcentrée, pilotée en premier lieu par la direction des achats de l'État, en lien avec le Commissariat général au développement durable et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle sur les thématiques sociale et environnementale.

Si, historiquement, ce sont les questions sociales qui ont les premières conduit à des aménagements du code de la commande publique, les normes et les contraintes se sont multipliées, en particulier depuis une dizaine d'années dans le domaine environnemental. Elles composent un paysage foisonnant et de plus en plus contraignant. Ces exigences culminent dans l'obligation faite à partir d'août 2026 aux acheteurs publics d'inclure dans tous leurs marchés à la fois un critère et une clause en matière environnementale.

L'actuel Plan national pour des achats durables, feuille de route commune à l'ensemble des acheteurs, permet un pilotage global de la politique d'achats durables. Pour les acheteurs de l'État, la publication d'un schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) d'ici la fin de l'année devrait toutefois constituer un outil stratégique et opérationnel en déclinaison de la politique pour l'État.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Inclure dans le schéma de promotion des achats socialement et économiquement responsables de l'État des indicateurs opérationnels permettant de suivre la mise en œuvre des dispositions de la loi « Climat et résilience » (ministre du budget et des comptes publics, en lien avec le ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques).*
-

Chapitre II

Dans quelle mesure la loi

« climat et résilience » et le plan

national pour des achats durables ont-ils

abouti à l’insertion de clauses et de

critères sociaux et environnementaux

dans les marchés de l’État ?

La loi « Climat et résilience » a fixé pour août 2026 des objectifs quantitatifs ambitieux aux acheteurs publics en leur imposant que l’intégralité des marchés publics contiennent un critère de choix et une clause en matière environnementale et, pour les marchés dont la valeur est supérieure aux seuils européens, l’intégration de conditions d’exécution prenant en compte des considérations relatives au domaine social ou à l’emploi, notamment en faveur des personnes défavorisées. Le Plan national pour des achats durables (PNAD) a complété cet objectif avec celui que 30 % des marchés publics, quel que soit leur seuil, contiennent une considération sociale à fin 2025.

L'État a souhaité anticiper ce calendrier en se donnant pour objectif qu'à partir de janvier 2025 tout marché interministériel national satisfasse à la double exigence en matière environnementale fixée par la loi « Climat et résilience » (et à partir de juillet 2025 pour les marchés interministériels régionaux).

Malgré une réelle dynamique, environ 25 % des marchés passés par l'État en 2023 contenaient des considérations sociales et 55 % des considérations environnementales. Les objectifs fixés pour 2025 et 2026 sont donc ambitieux. La portée réelle des considérations insérées dans les marchés examinés par la Cour était en outre faible.

I - Une mise en œuvre très progressive des actions du PNAD

Le Plan national pour des achats durables (PNAD) est structuré en deux axes et vingt-deux actions (cf. annexe n°11).

De nombreuses actions du PNAD concernant en priorité les acheteurs locaux, l'évaluation de la Cour s'est concentrée sur les actions visant à mettre en place des outils et des ressources pour les acheteurs (actions 1 à 4) et à mieux les former (actions 8 à 12) qui paraissaient les plus structurantes pour les achats de l'État.

A - Des outils dispersés mais un projet de centralisation pour 2024

Le PNAD a donné lieu à la mise en place de nombreux outils et ressources visant à accompagner les acheteurs publics dans leur démarche d'achats responsables. Parmi ceux-ci figurent des guides, des formations, des fiches pratiques, des cours ouverts en ligne (MOOC), ainsi que des plateformes en ligne ou des sites spécialisés. Les outils numériques sont vus comme un outil de massification par le Commissariat général au développement durable (CGDD) et promus par ce dernier. Plusieurs outils sont ainsi à disposition des acheteurs publics. Trois d'entre eux sont significatifs pour les acheteurs de l'État : le réseau social professionnel des achats de l'État (RESPAE), à vocation généraliste dans les différents métiers de l'achat, le réseau des administrations publiques intégrant le développement durable (RAPIDD) porté par le CGDD et la clause verte,

portée par le centre de déploiement de l'éco-transition dans les entreprises¹⁸ (CD2E), association soutenue par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires dans le cadre du PNAD.

Les acheteurs ministériels sont régulièrement invités à participer au réseau social RESPAE pour échanger avec des acheteurs interministériels et disposer d'informations sur la politique achat. Créé par la DAE en octobre 2016, dans le cadre du décret du 3 mars 2016, le RESPAE offre une base de données et une plateforme d'échanges sur les bonnes pratiques d'achats responsables. Il fournit des informations, des recommandations et des outils méthodologiques pour aider les acheteurs à intégrer des critères sociaux, environnementaux et éthiques dans leurs décisions d'achat. Avec un nombre croissant d'utilisateurs, le RESPAE est devenu un guide identifié par les acheteurs publics, contribuant ainsi à promouvoir une approche durable de la commande publique.

L'ensemble des acheteurs publics peut par ailleurs accéder à la plateforme RAPIDD, créée également en 2016. Le développement de la plateforme ainsi qu'une réflexion sur les outils numériques mis à la disposition des acheteurs faisait l'objet de la première action du PNAD. Le bilan de l'utilisation de cette plateforme est mitigé. Si les inscrits sont nombreux (5 700) et utilisent activement la modalité « réseau social », la partie « centre de ressources » est, quant à elle, peu utilisée.

Les acheteurs disposent également de « La Réf », outil en libre accès développé par les réseaux régionaux 3AR (Nouvelle-Aquitaine) et Réséco (Bretagne, Centre Val de Loire), avec le concours du Ministère en charge de la transition écologique et qui permet d'identifier l'ensemble des obligations qui s'appliquent à eux.

Enfin, lancé en novembre 2020 par le CD2E, le site « la clause verte » se présente comme un outil de massification de la politique d'achats durables. Il permet aux acheteurs, sans inscription préalable et gratuitement, de consulter un catalogue de clauses et critères environnementaux et sociaux, par secteur d'achats, afin de simplifier l'intégration de considérations durables dans les projets d'achat des acheteurs. Le site précise notamment pour chaque clause ou critère, l'intérêt de la considération, l'articulation possible avec d'autres considérations ainsi que les points de vigilance afin de réduire les risques d'infructuosité du marché.

¹⁸ Le CD2E est une association qui accompagne depuis 2002 les entreprises (TPE/PME, grands groupes), les collectivités, les bailleurs et les porteurs de projets dans la transformation de leur modèle économique afin de massifier la transition écologique dans les Hauts-de-France. Le CD2E a un financement mixte, via l'ADEME, la région, le département 62, la Métropole et d'autres partenaires institutionnels.

Le projet est soutenu par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et s'inscrit depuis 2022 dans le cadre du PNAD. Plus largement, cette initiative a vocation à accompagner les acheteurs dans l'atteinte de l'objectif fixé par la loi « Climat et résilience ». Pour ce faire, la clause verte est également un espace collaboratif où les acheteurs peuvent partager leur retour d'expérience, et suggérer de nouvelles clauses afin d'accélérer le déploiement de la politique d'achats durables.

Aujourd'hui, « la clause verte » compte plus de 200 fiches (clauses ou critères) et réunit chaque mois 3 000 à 3 500 utilisateurs uniques. L'enquête réalisée entre août et septembre 2023, n'ayant récolté qu'environ 80 réponses a mis en avant que la plupart des utilisateurs étaient des acheteurs de grosses collectivités territoriales (régions, département, EPCI et communes de plus de 50 000 habitants). Si la satisfaction générale concernant l'outil est bonne (94 % des répondants), plusieurs axes d'amélioration ont été identifiés afin de renforcer l'utilité du site¹⁹. Depuis janvier 2024, « la clause verte » travaille à l'enrichissement du site par de nouvelles clauses, élaborées en collaboration avec des acteurs institutionnels ou associatifs.

Cette diversité de sources peut compliquer la recherche d'informations pour les acheteurs, qui se retrouvent confrontés à une dispersion des ressources disponibles. Pour remédier à cette situation, un projet de recensement exhaustif de toutes ces données est actuellement en cours. Piloté par le CGDD, ce projet vise à regrouper l'ensemble des outils et des ressources sur l'achat durable sur une plateforme unique, le « portail des achats durables »²⁰. Cette initiative devrait faciliter l'accès des acheteurs à des informations pertinentes et actualisées, tout en favorisant une meilleure coordination des actions en faveur des achats responsables. Prévu pour être opérationnel à l'automne 2024, ce site centralisé constituera une étape importante dans la consolidation et la diffusion des bonnes pratiques d'achats durables au sein des administrations publiques permettant aux acheteurs d'introduire de façon plus systématique des considérations sociales et environnementales.

¹⁹ Les axes d'amélioration sont : l'élargissement de la couverture des segments d'achats présents sur le site, la facilitation de l'articulation entre clauses et critères, la proposition d'une cotation des clauses selon l'ambition en termes d'impact environnemental et la mise en place d'un système d'alerte pour les nouveautés et mises à jour du site.

²⁰ Accessible à tous les acheteurs publics comme privés, ce portail sera également la porte d'entrée vers Rapidd en tant qu'espace collaboratif. Il comportera également une page dédiée pour publier le SPASER.

B - Axe central du PNAD, l'offre de formation doit être davantage structurée, notamment à destination des services prescripteurs

Face à la complexification croissante à la fois des textes législatifs et réglementaires qui régissent la commande publique et des enjeux environnementaux (décarbonation, biodiversité) et sociaux (égalité femme-homme, traçabilité sociale des chaînes d'approvisionnement) qu'il convient de prendre en compte, la formation des acheteurs mais aussi des prescripteurs est un enjeu fondamental. Il est essentiel pour l'État que ses agents aient un niveau de compétences suffisant pour mettre en œuvre ce nouveau cadre juridique. C'est pourquoi la formation constitue un des axes centraux de l'actuel PNAD (action 10) afin de faciliter l'accès aux formations achats durables.

1 - Une offre de formation aux achats responsables en développement mais des résultats en termes de stagiaires formés pour l'instant décevants

Afin de répondre aux défis environnementaux et réussir la démarche de planification écologique, le Gouvernement a annoncé en octobre 2022 une première formation de 25 000 cadres supérieurs de la fonction publique aux enjeux de la transition écologique d'ici fin 2024. Plus largement, et afin de sensibiliser l'ensemble des agents publics à ces questions, le Gouvernement s'est fixé l'ambition de former tous les agents publics, soit 5,6 millions de personnes à ces enjeux d'ici 2027. Cette formation n'aborde cependant pas directement la question des achats, se centrant sur la sensibilisation aux questions environnementales.

La formation aux achats du personnel de l'État est de la responsabilité de la DAE puisque le décret de 2016 créant la DAE prévoit que cette dernière est chargée de la mise en œuvre d'une filière « achat » commune aux ministères et à leurs établissements publics afin de faire reconnaître les métiers de l'acheteur. Cette compétence a été déclinée en une stratégie de formation des acteurs de la fonction achat de l'État du 22 juillet 2016. Depuis 2017, la filière achats est présente dans le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) à travers l'inscription de cinq métiers : responsable achat, acheteur, conseiller en ingénierie d'achat, rédacteur de la commande publique et approvisionneur.

S'agissant des formations aux techniques achats relevant directement de la compétence de la DAE, deux dispositifs sont proposés :

- des modules de formation « à la carte » labellisés par la DAE permettent d'acquérir ou d'approfondir les compétences nécessaires à la mise en œuvre des achats publics ;
- des cursus de formations certifiantes sont proposés depuis 2017. Trois niveaux de certification achats sont destinés aux acheteurs et futurs managers achats leur permettant de « construire » différentes trajectoires d'évolution professionnelle.

Ces deux dispositifs sont organisés en étroite collaboration avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). Ces deux offres vont être revues d'ici début 2025 pour renforcer la prise en compte des achats responsables dans l'offre de formation. La DAE bénéficie d'une assistance européenne relative à la professionnalisation des acheteurs publics dont l'objet est de développer de nouvelles formations sur la décarbonation des achats, la transition énergétique et la sécurisation des approvisionnements d'ici septembre 2025.

La DAE est également chef de file de la collection « Achats publics » sur Mentor, plateforme d'apprentissage en ligne pour les agents de la fonction publique d'État portée par la DGAFP. Mentor propose des formations sur des métiers communs aux différents ministères. Dans ce cadre, la DAE coordonne l'intégration des contenus métiers achats publics avec les porteurs de formations ministériels ou dans les établissements publics de l'État.

En 2022, tous domaines de formations confondus, 3 689 agents ont bénéficié de formations achats représentant un total de 9 073 journées stagiaires. Parmi ces agents, 318 agents ont reçu une certification achat.

Sur la question plus particulière des achats responsables, 1029 agents ont été formés depuis 2015.

Tableau n° 1 : formations à l'achat public responsable

<i>Année</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Nombre de stagiaires</i>	100	123	120	108	128	114	155	181	1 029

Source : DAE, données IGPDE

Le CGDD a par ailleurs développé un MOOC achats durables. Il s'agit d'un MOOC gratuit et consacré aux fondamentaux des achats durables. D'une durée de 8 heures, il propose des apports théoriques et une mise en contexte pratique. Destiné aux acteurs publics et privés, les licences sont ouvertes à la diffusion auprès des réseaux régionaux et interministériels.

Si l'offre de formation semble s'étoffer, les retours des acteurs interrogés suggèrent des axes d'amélioration. Les limites relatives à la formation citées par les sondés sont le niveau de formation des formateurs eux-mêmes jugé, dans certains cas, insuffisant²¹, et l'orientation de ces formations sur les risques davantage que sur les outils concrets (manque d'opérationnalité). De plus, la segmentation en modules thématiques nécessite un fort investissement en temps pour les services, que peu ont la chance de pouvoir réaliser. Le caractère parfois obligatoire des premiers modules pour accéder au suivant rend d'autant plus difficile la participation aux formations thématiques. Il est important que cette offre publique continue de se structurer afin d'être connue des acheteurs : des formations complémentaires gagneraient encore à être déployées pour traiter d'enjeux plus spécifiques par segment, pour traiter la question du coût carbone de l'achat ou du cycle de vie notamment. Les parcours de formation doivent également être construits afin de faire réellement monter les acheteurs en compétence et prendre en compte le *turn-over* important sur ce type de fonctions.

2 - Des services prescripteurs insuffisamment sensibilisés

La prise en considération des enjeux de développement durable peut intervenir sur l'ensemble du processus achat et particulièrement dès la phase de définition du besoin. C'est à cette étape que les services prescripteurs identifient l'achat à réaliser et peuvent envisager la réutilisation ou le choix d'un achat plus vertueux. Leur sensibilisation à ces enjeux demeure encore faible, malgré la formation à ce jour d'une centaine (121) de services prescripteurs.

L'obtention en janvier 2024 du label « Relations fournisseurs-achats responsables » par la DAE, quatre ministères et les 13 plateformes régionales d'achats (PFRA) est un signal positif de l'engagement des acheteurs ministériels dans une logique d'amélioration sur les achats

²¹ Bien que les quatre dernières sessions de formation qui se sont tenues en 2024 aient obtenu une moyenne de 4,8/5.

responsables et d'intégration de la responsabilité sociétale dans les processus d'achats. Ce label exigeant reflète à la fois un degré important de professionnalisation de la fonction achats de manière générale ainsi que des actions plus particulières en matière de développement durable (intégration de considérations durables dans les cahiers des charges, appréciation de l'ensemble des coûts du cycle de vie, etc.), il pourrait constituer un levier de mobilisation à la formation continue des acheteurs comme des prescripteurs. Ce label a en effet une durée limitée à trois ans et fait l'objet d'une vérification annuelle par des organismes agréés par le médiateur des entreprises et le Conseil national des achats.

II - Des objectifs d'achats durables difficiles à atteindre dès 2026 malgré une véritable dynamique

Les objectifs fixés par la loi Climat et résilience sont ambitieux, visant à réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre et à promouvoir une transition vers une économie plus verte et durable. Cependant, la Cour relève que les données disponibles pour suivre l'avancement de ces objectifs sont sujettes à caution. Malgré ces défis, la Cour constate une dynamique importante depuis 2023, marquée par une prise en compte croissante des enjeux de développement durable dans les marchés publics. Cette évolution, encourageante, reste à confirmer et doit s'accompagner d'une mise en cohérence des données de suivi de la commande publique.

A - Un suivi statistique insuffisant des objectifs portés par le PNAD et la loi climat et résilience

Les données qui servent au suivi des considérations sociales et environnementales intégrées dans les marchés publics proviennent de différents systèmes d'information. Au-delà de leur caractère souvent purement déclaratif, leur qualité apparaît insuffisante au regard des enjeux.

1 - Le système d'information achats de l'État

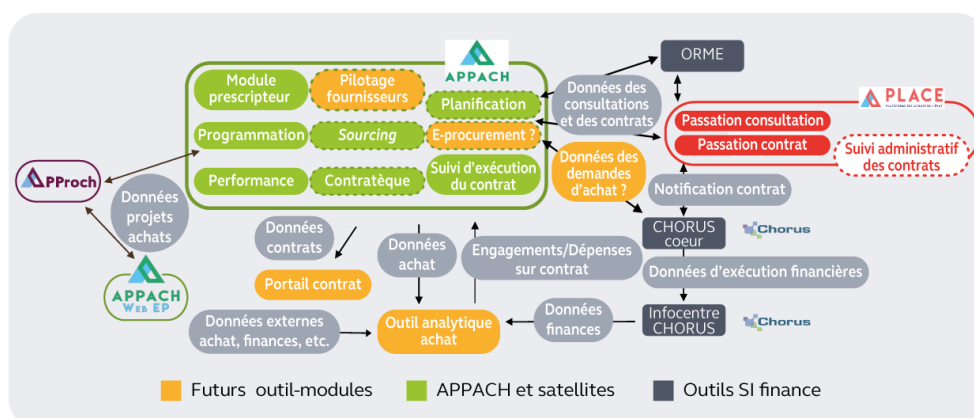
Le système d'information achats (SIA) de l'État, dont la mise en œuvre et le pilotage est une mission de la DAE, a pour objectif de retracer la commande publique de la naissance du besoin à la consommation finale.

Initialement, seuls la plateforme PLACE²² et le logiciel d'information financière Chorus retraçaient des données relatives aux marchés publics de l'État. Un module spécifique aux marchés, Chorus ODA (outil décisionnel achats) permet d'interroger les données financières relatives aux marchés.

Le SIA a été enrichi de l'outil APPACH dont les objectifs sont de fiabiliser et consolider les informations achat au sein d'un outil unique interconnecté avec les autres systèmes d'information, de permettre un pilotage des projets achat en créant un lien entre chaque étape et de simplifier et homogénéiser les pratiques. APPACH comprend en outre le sourcing, la programmation des achats, la planification et le pilotage de la performance.

Depuis 2021, l'outil APPACH Web EP permet de collecter les données sur la programmation et la performance achat des plus importants établissements publics de l'État.

Schéma n° 4 : carte de la cible de l'écosystème SIA



Source : Cour des comptes d'après données DAE

Pour les acheteurs de l'État, s'agissant particulièrement des indicateurs relatifs aux dispositions environnementales et sociales, la saisie est faite initialement dans l'outil APPACH lors de la préparation du marché, puis elle est validée par les managers achats ou les RMA, selon le montant du marché. L'information est déversée sur la plateforme PLACE et complétée lors de la publication. Elle est finalement rediffusée dans les différents systèmes (APPACH et Chorus) à l'issue de l'attribution du marché.

²² PLACE est créée en 2012 par l'arrêté du 11 octobre 2012 portant création d'un traitement dénommé « plate-forme des achats de l'État » (NOR : EFIZ1236620A). Elle est aujourd'hui encadrée par l'arrêté du 20 mai 2020 portant création d'un traitement dénommé « Plateforme des achats de l'État » (NOR : CPAZ1933912A).

Aujourd'hui, la DAE est donc en mesure d'évaluer la performance des achats de l'État – s'agissant notamment des dispositions environnementales et sociales – à l'aide de PLACE et APPACH Web EP. Les achats portés par ces outils sont ceux dont le montant est supérieur à 40 000 € HT²³, hors marchés de défense et de sécurité.

Si les systèmes d'information ont été améliorés sur la période observée, une limite au pilotage des achats durables tient néanmoins à la qualité des données disponibles. En effet, à ce jour la nature des données disponibles dans PLACE et dans APPACH Web EP n'est pas uniformisée : celles disponibles pour les marchés de l'État, validées dans PLACE lors de l'attribution du marché, sont plus fines que celles disponibles dans APPACH Web EP pour les marchés des opérateurs de l'État, saisies par formulaire déclaratif. Dans les deux cas, elles permettent de distinguer clauses d'exécution et critères d'attribution.

2 - Le recensement économique de la commande publique

Il existe par ailleurs depuis 2005 un suivi national des différents aspects liés à la commande publique, quel que soient les administrations publiques concernées. Pour ce faire, a été créé, sous l'égide du ministre en charge de l'économie, un observatoire économique de l'achat public (OEAP) auquel a succédé en 2016 l'observatoire économique de la commande publique (OECF). Selon l'article R.2196-2 du code de la commande publique, l'OECF « analyse les données relatives aux aspects économiques et techniques de la commande publique. Il constitue une instance de concertation et d'échanges d'informations avec les opérateurs économiques, les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices et contribue à la diffusion des bonnes pratiques. » L'OECF est rattaché à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Chaque année l'OECF publie un rapport sur le recensement économique de la commande publique.

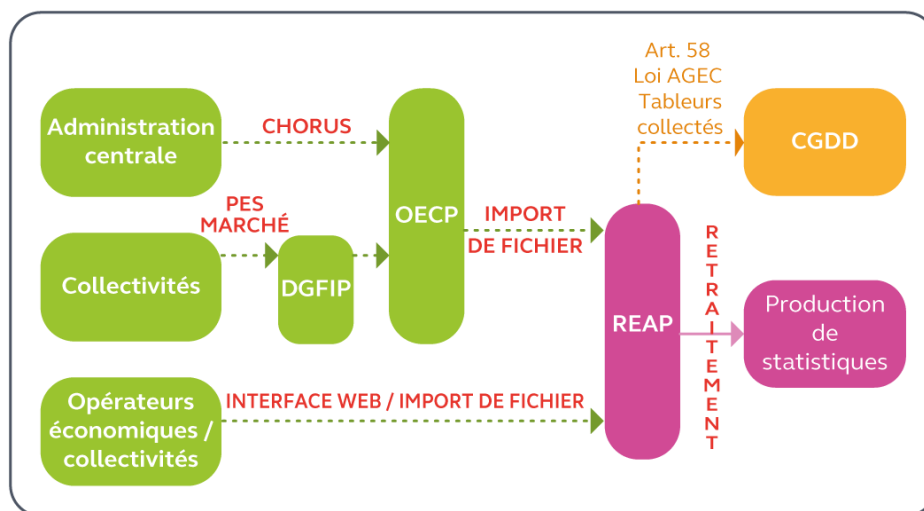
Le périmètre du recensement est à la fois plus large que celui du système d'information des achats de l'État piloté par la DAE car il concerne l'ensemble des acheteurs publics (État, collectivités, établissements publics), et plus limité car le seuil de recensement est fixé à 90 000 € HT²⁴. Les données de recensement intègrent « la mise en œuvre de conditions d'exécution sociales ou environnementales », conformément à l'article 4 de l'arrêté du 22 mars 2019 relatif au recensement économique de la commande publique.

²³ Depuis 2020, 25 000 € HT pour la période 2016-2020.

²⁴ Arrêté du 22 mars 2019 relatif au recensement économique de la commande publique (NOR : ECOM1831557A).

Ces données de recensement suivent différents circuits, selon l'acheteur. L'application « recensement économique des achats publics » (REAP) est l'outil qui permet de centraliser les données, qu'elles proviennent de transferts inter applicatifs ou d'importations de fichiers.

Schéma n° 5 : flux de collecte des données de recensement



Source : Cour des comptes d'après données OECP

Les données produites par l'OECP présentent toutefois d'importantes limites. Elles reposent sur la qualité des données saisies qui sont souvent purement déclaratives. Par ailleurs, bien que l'ensemble des acheteurs publics sont censés communiquer chaque année à l'OECP des données, ces derniers n'encourent pas de sanction en cas de non transmission. Le progiciel financier Chorus déployé au sein de l'État permet d'assurer une forme d'automatisme de la remontée des données. Il n'en va pas de même des autres acheteurs publics, notamment les opérateurs de l'État, qui possèdent des systèmes d'information, souvent non interfacés directement avec ceux de l'OECP.

L'OECP n'est, par ailleurs, pas en mesure de distinguer les données relatives à l'État de celles relatives au secteur hospitalier.

Enfin, les indicateurs permettant de suivre les objectifs du PNAD dans l'OECP sont limités. Les données sont uniquement la présence ou non de clauses environnementales et sociales. Les critères d'attribution ne sont pas repris dans les données de recensement.

3 - Une rationalisation en cours des indicateurs de suivi de l'achat durable

a) Au niveau de l'ensemble des acheteurs publics

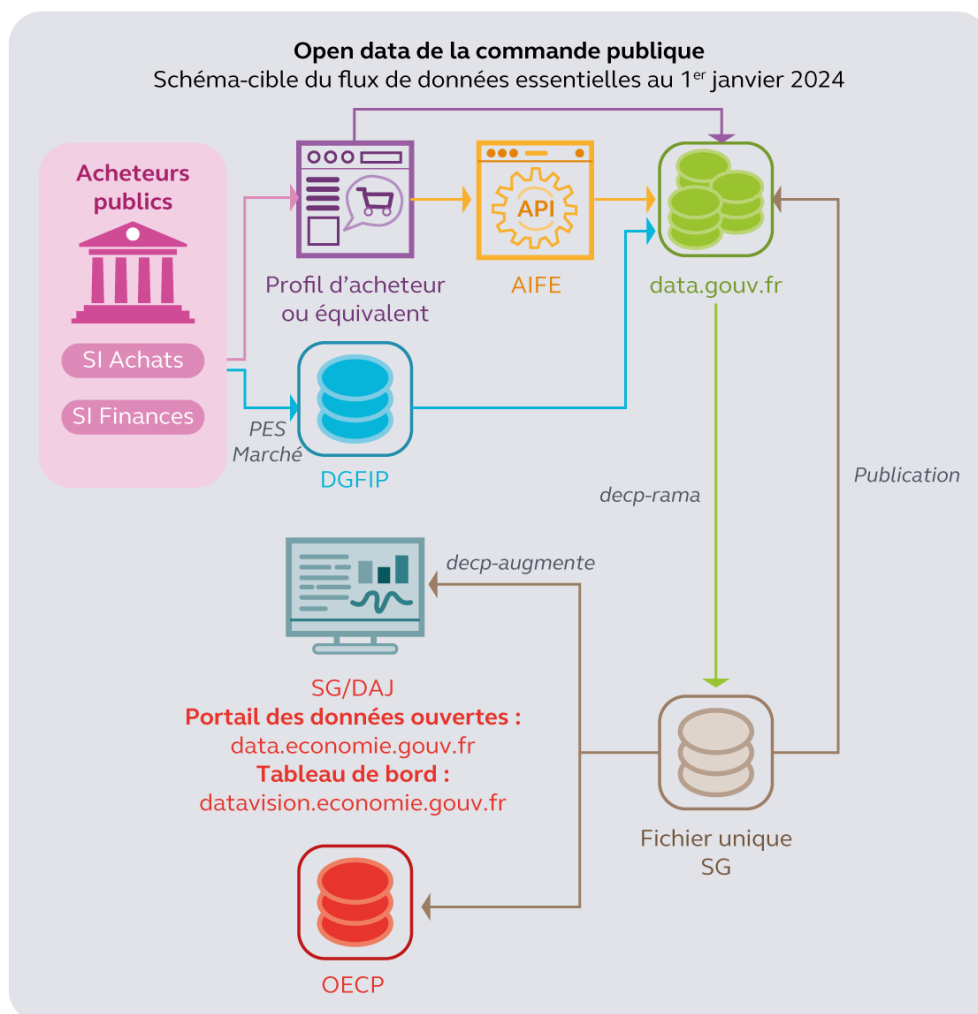
Depuis le 1^{er} janvier 2024, le recensement de l'OECF est modifié et réalisé à partir des données essentielles de la commande publique, conformément aux dispositions du décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique. Ces données essentielles faisaient jusqu'alors l'objet d'une obligation de publication par l'acheteur, sans qu'elles soient agrégées.

À cette occasion, les données essentielles ont été enrichies. Elles contiennent ainsi les champs suivants, qui offriront une analyse plus fine de l'achat public :

- considération sociale correspondant à une ou plusieurs des mentions suivantes : clause sociale, critère social, marché réservé, pas de considération sociale ;
- considération environnementale correspondant à une ou plusieurs des mentions suivantes : clause environnementale, critère environnemental, pas de considération environnementale.

Un nouveau portail national de données ouvertes est mis en place, et les flux ont été modifiés.

Schéma n° 6 : flux de collecte des données essentielles



Source : Cour des comptes d'après DAI, *Fiche technique sur la publication des données essentielles*, juillet 2023

Note : DECP-RAMA : processus automatisé de dédoublement et de retraitement de la donnée brute de l'acheteur.

DECP-augmenté : processus automatisé d'analyse et d'enrichissement de la donnée. L'évolution du recensement par l'OECP n'apportera pas d'effet avant 2025 à l'occasion de l'analyse de la commande publique de 2024. Toutefois, cette rationalisation du dispositif statistique offrira à terme une source de données unique, plus riche et qui tendra à être plus fiable. Elle devra aussi permettre de distinguer les achats de l'État et ceux des hôpitaux.

b) Au niveau de l'État

Tel qu'il est aujourd'hui appréhendé par la DAE, s'il est correctement alimenté par les utilisateurs, l'outil PLACE a un potentiel de suivi efficace des considérations sociales et environnementales lors de la passation des marchés de l'État. En effet, des évolutions régulières sont introduites pour retracer, sur le volet environnemental comme social, à la fois les critères d'attribution, les conditions d'exécution, les spécifications techniques, avec un suivi particulier de certains objectifs comme la « protection de la biodiversité », l'« exclusion des produits en plastique à usage unique », pour les aspects environnementaux ou le « commerce équitable », les « démarches de vigilance, traçabilité sociale des chaînes d'approvisionnement des fournitures/ de production des services », pour les aspects sociaux.

Toutefois, il serait utile de s'assurer de l'exhaustivité et de la qualité de la saisie dans chaque système d'information achats (audit interne, contrôle de gestion) et de la cohérence entre les données issues des différents systèmes d'information achats et les données essentielles de la commande publique. L'État, qui bénéficie d'un système d'information unifié qui alimente l'OECP, devra en particulier s'assurer de la cohérence des données issues de PLACE et celles de l'OECP et porter une attention toute particulière aux publications, en prenant en compte la différence de seuils des données traitées (marchés supérieurs à 40 000 € HT pour PLACE, mais uniquement ceux supérieurs à 90 000 € HT pour les données essentielles).

B - Une dynamique positive dans la prise en compte des enjeux du développement durable par l'État, en dépit de sources de données difficiles à réconcilier

1 - Des sources de données difficilement réconciliables

Il est difficile d'obtenir une connaissance fiable de la diffusion des critères et clauses sociales et environnementales dans les marchés publics. La première limite tient au caractère déclaratif des données saisies par les acheteurs dans les différents SI et qui se contentent de signaler la présence ou l'absence d'un critère ou d'une clause. La seconde limite tient à la diversité des bases de données. Trois sources de données peuvent être utilisées : les données publiques de l'OECP, mais ces dernières ne permettent pas d'isoler l'État de ses opérateurs, et surtout, l'État du secteur hospitalier, ce qui limite singulièrement les comparaisons entre administrations publiques. En s'appuyant sur PLACE (qui est une des sources d'information des données de l'OECP), outil interne à l'État, la

DAE est en mesure de fournir des statistiques pour le seul État, distinct de ses opérateurs. Enfin, la base de données « *BeauAMP*²⁵ », constituée par un doctorant sur la base du BOAMP, permet d'isoler l'État des autres acheteurs publics. Aucune de ces bases de données ne permet d'identifier la diffusion de l'utilisation des critères et les effets de seuils et de périmètre rendent les comparaisons difficiles. Le périmètre et la finesse des données disponibles dans ces trois bases sont résumés dans le tableau ci-dessous. La réforme du recensement des données essentielles de la commande publique devrait porter ses effets à compter de 2025 pour réconcilier les données OECF et PLACE.

**Tableau n° 2 : périmètre et finesse des données disponibles
dans les informations issues de l'OECF, de PLACE et de BeauAMP**

	OECF	Extraction PLACE réalisée par la DAE	Base de données BeauAMP
<i>Possibilité de séparer État et secteur hospitalier</i>	Non	Oui	Oui
<i>Possibilité de séparer État et opérateurs de l'État</i>	Non	Oui	Oui
<i>Distinction entre clause et critère</i>	Clauses uniquement	Clauses et critères indifférenciés	Clauses uniquement, l'extraction des critères n'étant pas systématique
<i>Seuils et périmètre</i>	Hors avenant et hors actes de sous-traitance, tous les contrats d'une valeur supérieure ou égale à 90 000 € HT	Tous les contrats d'une valeur supérieure ou égale à 25 000 € HT jusqu'à 2019, et à 40 000 € HT à partir de 2020	Ensemble des marchés publiés au BOAMP (obligatoire pour les contrats d'une valeur supérieure ou égale à 90 000 € HT, facultatif en-dessous)

Source : Cour des Comptes à partir du recensement économique de la commande publique, des extractions de PLACE fournies par la DAE et de la base BeauAMP

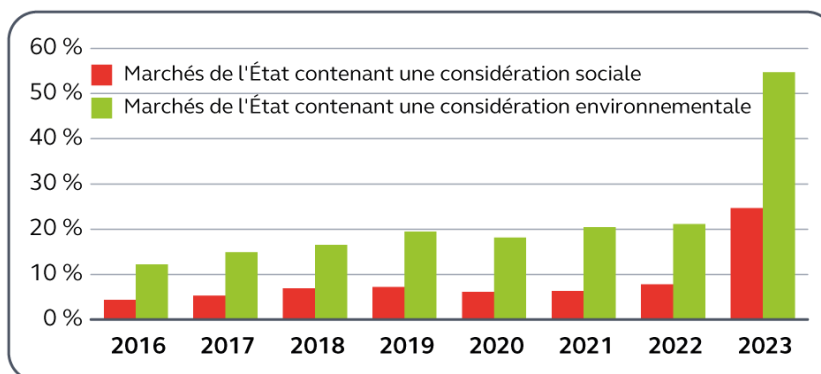
²⁵ La manière dont cette base de données a été constituée est développée à l'annexe n° 7 Annexe n° 7 : L'annexe n° 5 présente les données de la base BeauAMP au même format que les données OECF.

Malgré ces difficultés, l'exploitation de ces bases de données permet toutefois de constater des tendances sur la diffusion des clauses relatives au développement durable au sein de l'État comparativement aux autres administrations publiques, à défaut de certitude sur le niveau absolu.

2 - Une année 2023 qui connaîtrait une croissance exceptionnelle des clauses sociales et environnementales dans les marchés de l'État

D'après l'extraction de PLACE fournie par la DAE pour les marchés de l'État (supérieurs à 25 000 € HT avant 2020, supérieurs à 40 000 € HT depuis 2020), la diffusion des considérations sociales et environnementales aurait connu une très nette accélération en 2023. Alors que les considérations sociales ne concernaient pas plus de 8 % des marchés de l'État avant 2023, 25 % des marchés attribués par l'État en 2023 en contiendraient désormais, soit une multiplication par trois. Pour les considérations environnementales, 55 % des marchés attribués en 2023 en contiendraient, alors que ce niveau de diffusion étaient aux environs de 20 % depuis 2019.

Graphique n° 4 : diffusion des considérations relatives au développement durable dans les marchés de l'État (2016-2023)



Source : DAE

Sans préjuger de la qualité des dispositions environnementales elles-mêmes (cf. *infra*), il est vraisemblable que cette évolution favorable constatée en 2023 ait conduit en mai 2024 à un arbitrage interministériel avançant, pour les marchés nationaux interministériels, le calendrier de la loi « Climat et résilience » d'août 2026 à janvier 2025.

Malgré la forte progression constatée en 2023, les échéances de janvier 2025 et août 2026 en matière environnementale demeurent des objectifs particulièrement ambitieux.

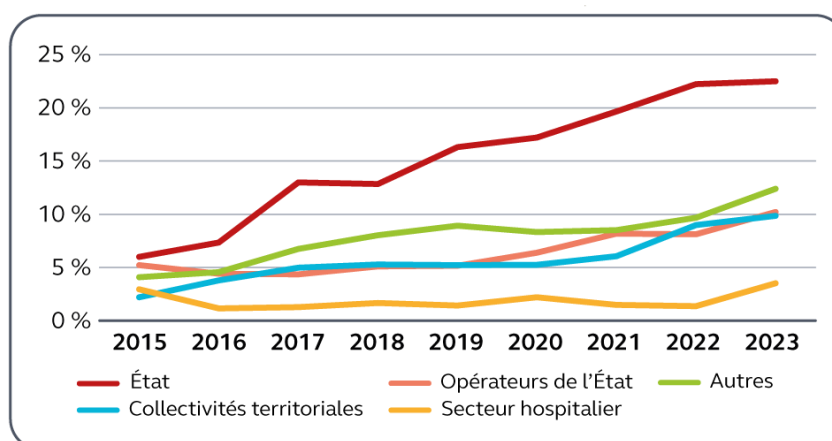
3 - Un État en avance sur les autres acheteurs publics selon les données du BOAMP

Malgré les différences de périmètre (en particulier sur les seuils de marchés), la base BeauAMP confirme la tendance et le niveau de diffusion des clauses sociales (22 % pour BeauAMP contre 25 % pour la DAE) et environnementales (41 % contre 55 %) dans les marchés de l'État.

Surtout, cette base de données permet d'isoler l'État et de le comparer par rapport aux autres acheteurs publics. Tant dans le champ social que dans le champ environnemental, l'analyse de la base BeauAMP laisse penser que, à partir de 2016 pour les aspects sociaux et de 2019 pour les aspects environnementaux, les marchés publics de l'État d'un montant supérieur à 90 000 € HT contiendront davantage de clauses sociales ou environnementales que ceux des autres acheteurs publics.

L'écart serait très significatif en 2023 en ce qui concerne les clauses sociales : l'État en ferait mention dans plus de 20 % de ses marchés quand les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État les utiliseraient dans environ 10 % de leurs marchés. Les hôpitaux utiliseraient ces dispositifs dans moins de 5 % de leurs marchés.

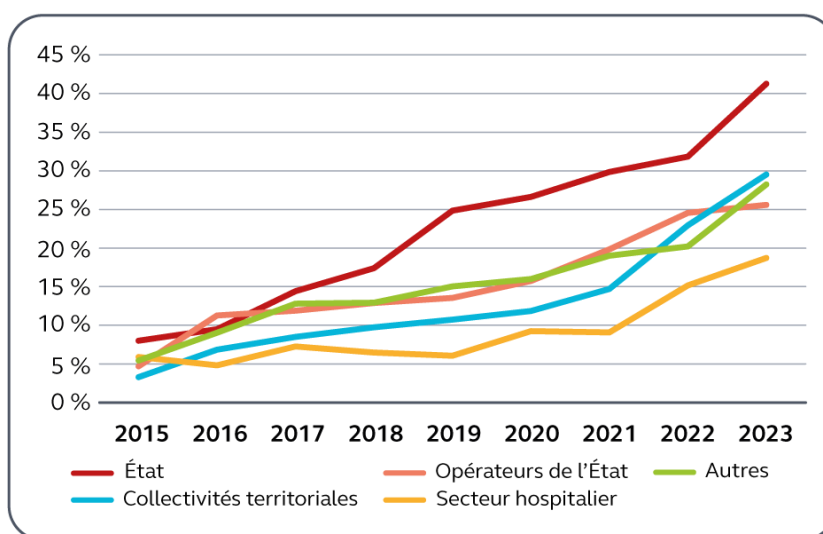
Graphique n° 5 : évolution de l'utilisation des clauses sociales dans les lots attribués en fonction du type d'acteur public (2015-2023)



Source : base de données BeauAMP

Cette hiérarchie s'appliquerait également au domaine environnemental, avec un État acheteur nettement devant les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État, et le secteur hospitalier utilisateur plus occasionnel de ces clauses.

Graphique n° 6 : évolution de l'utilisation des clauses environnementales dans les lots attribués en fonction du type d'acteur public (2015-2023)



Source : base de données BeauAMP

Cette plus forte utilisation des clauses sociales et environnementales par l'État que par les autres acheteurs publics ne s'explique pas par la structure des achats de l'État. Aucune corrélation n'a pu être établie entre, d'une part, la présence de clauses environnementales ou sociales et, d'autre part, la durée des marchés, le type de procédure, le niveau de concurrence mesuré par le nombre d'offres, le degré de professionnalisation de l'acheteur (taille exprimée en nombre de personnes, présence d'une centrale d'achat), la localisation géographique de l'acheteur ou la nature de l'achat (travaux, prestations ou services). L'analyse des segments d'achat conduit aux mêmes conclusions.²⁶

La présence de clauses sociales ou environnementales dans les marchés de l'État ne serait donc pas liée à la spécificité de ses achats mais à une organisation particulière de la politique des achats de l'État. L'État,

²⁶ Cf. annexe 8 pour le détail de l'analyse statistique réalisée par la Cour.

dont les achats sont concentrés autour de quelques ministères, avec un rôle important dévolu à la DAE et à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, serait plus à même que les autres acheteurs publics d'impulser une action pour intégrer dans ses marchés publics des considérations de développement durable.

III - Des critères et des clauses en faveur du développement durable dont la portée concrète peut être relativisée dans l'attribution et l'exécution des marchés

Devant le caractère incertain des données suivies par les principaux acteurs publics, la Cour a procédé à une analyse qualitative d'échantillons de marchés de l'UGAP et de la DAE afin de déterminer la proportion effective d'utilisation des différents outils juridiques à disposition de l'acheteur public ainsi que leur effectivité. Les marchés interministériels portés par la DAE constituaient un objet d'enquête privilégié de par la place centrale de la DAE dans les achats de l'État. Les marchés de l'UGAP ont constitué un deuxième objet d'analyse. L'UGAP passe en effet un nombre important de marchés pour le compte de la DAE, et est de plus un acteur important de l'achat public en France et possède un système d'informations qui, malgré ses limites, recense l'ensemble des marchés qu'elle a attribués, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des ministères. La DAE comme l'UGAP étant des acheteurs expérimentés avec une forte volonté de développer la prise en compte des enjeux de développement durable, cet échantillon peut néanmoins présenter un biais important *a priori* plutôt favorable à la présence de considérations sociales ou environnementales.

A - Une utilisation privilégiée des clauses par la DAE

Pour la DAE, ont été sélectionnés les contrats recensés dans PLACE et notifiés entre 2016 et 2023. Seuls les marchés comprenant des dispositions environnementales ou sociales ont été retenus, ce qui représentait près de 300 lots. Deux échantillons ont été réalisés pour les considérations sociales d'une part, et environnementales d'autre part, en distinguant deux sous-périodes (2016-2019 et 2020-2023).

L'analyse de l'échantillon a permis d'observer que les clauses (spécifications techniques ou conditions d'exécution) étaient largement plus utilisées que le recours aux critères d'attribution (< 10 % de l'échantillon), tant pour les considérations environnementales que sociales. La DAE considère qu'il s'agit d'un outil plus efficace de prise en compte des enjeux du développement durable, puisque la clause concerne l'objet du marché en lui-même et non simplement le processus de sélection des candidats. Lorsqu'un critère est utilisé, le document cadre fixant la politique d'achat de l'État en 2023 recommande que la pondération ne soit pas inférieure à 10 %.

La clause d'insertion apparaît clairement comme le moyen privilégié d'intégrer des dispositions sociales. La présence de pénalités associées à la mauvaise réalisation de cette clause et le suivi d'exécution externalisé auprès de facilitateurs (association Ensemble Paris Emploi Compétences - EPEC) garantissent une effectivité de la disposition qui est souvent considérée, de par son suivi assuré extérieurement, comme la disposition dont l'impact final est garanti. Plus marginalement, certains marchés comportent des clauses d'action en faveur des jeunes en situation de décrochage scolaire (*via* de la formation).

S'agissant des dispositions environnementales, l'échantillon analysé de marchés de la DAE présente une plus grande diversité. Ainsi, la fourniture de matériel informatique (ordinateurs, téléphonie, etc.) est propice à l'insertion de clauses de reconditionnement ou de récupération des matériaux. Les marchés énergétiques (gaz et électricité) sont davantage propices à des clauses d'efficacité énergétique (suivi des consommations avec pénalités prévues en cas de dépassement, livraison d'énergie verte, élaboration de CEE, etc.).

B - Une utilisation des critères d'attribution très répandue dans les marchés de l'UGAP, mais peu discriminante

La population de base des marchés étudiés était constituée des 3 250 lots attribués par l'UGAP entre 2016 et 2023 contenant une considération sociale ou environnementale. Quatre échantillons représentatifs ont été constitués par tirage aléatoire : deux échantillons pour les marchés contenant une disposition sociale attribués entre 2016 et 2019 et entre 2020 et 2023 et deux échantillons pour les marchés contenant une disposition environnementale, pour les mêmes périodes. Au total, les échantillons représentent 115 lots²⁷.

²⁷ Concernant l'utilisation de critères, la Cour a relevé le poids de ces critères dans les marchés, en distinguant lorsque cela était possible critère environnemental et critère social et lorsque cela n'était pas possible du fait d'un critère développement durable global, en considérant par convention que ce dernier était constitué à parts égales d'un sous-critère environnemental et d'un sous-critère social. Concernant les clauses, la Cour a considéré qu'elles n'étaient présentes que lorsque la clause n'était pas un simple rappel de la législation.

S'agissant des marchés contenant des dispositions sociales, l'utilisation des critères sociaux est nettement supérieure à celle des clauses. L'utilisation des critères progresse entre les deux périodes (63 % entre 2016 et 2019, 75 % entre 2020 et 2023) tandis que celle des clauses stagne (39 % entre 2016 et 2019, 44 % entre 2020 et 2023). La pondération du critère purement social apparaît très faible : il n'est jamais supérieur à 5 % dans la note globale. Il n'est par ailleurs globalement pas discriminant : l'écart de notes sur le critère social ne permet que très rarement de modifier l'ordre de classement des candidats.

Lorsque des clauses sont incluses dans le marché, la majorité d'entre elles intègre des heures d'insertion et des heures de formation.

Une part plus minoritaire de marchés contient à la fois un critère et une clause (19 % entre 2016 et 2019, 14 % entre 2020 et 2023).

Tableau n° 3 : analyse quantitative des dispositions sociales dans les marchés responsables de l'UGAP sur les périodes 2016-2019 et 2020-2023

<i>Période</i>	Part des marchés ayant un critère	Poids moyen du critère	Part des marchés contenant une clause	Part des marchés contenant un critère et une clause
<i>2016-2019</i>	63 %	4 %	44 %	19 %
<i>2020-2023</i>	75 %	3 %	39 %	14 %

Source : Cour des comptes

De la même manière, les marchés comprenant des dispositions environnementales, recourent de manière plus importante aux critères qu'aux clauses. En revanche, l'utilisation des critères régresse entre les deux périodes (93 % entre 2016 et 2019, 82 % entre 2020 et 2023) tandis que celle des clauses progresse (13 % entre 2016 et 2019, 27 % entre 2020 et 2023). Les mêmes conclusions obtenues pour les critères sociaux peuvent être tirées pour les critères environnementaux ; la pondération est faible, ne dépasse pas les 7 % en moyenne et ne permet pas de discriminer positivement les candidats dans l'obtention d'une meilleure note globale. L'écart de notes sur le critère environnemental ne permet que très rarement de modifier l'ordre de classement des candidats.

Dans l'échantillon analysé, la Cour a relevé l'usage de clauses environnementales concernant le suivi du recyclage, le reconditionnement, la réutilisation ainsi que la réduction et la gestion des déchets.

L'usage commun des critères et des clauses en matière environnementale est limité : 7 % entre 2016 et 2019, 13 % entre 2020 et 2023.

**Tableau n° 4 : analyse quantitative des dispositions
environnementales dans les marchés responsables de l'UGAP
sur les périodes 2016-2019 et 2020-2023**

<i>Période</i>	Part des marchés ayant un critère	Poids moyen du critère	Part des marchés contenant une clause	Part des marchés contenant un critère et une clause
2016-2019	93 %	6 %	13 %	7 %
2020-2023	82 %	7 %	27 %	13 %

Source : échantillons produits par la Cour des comptes

C - Des efforts importants à fournir par la DAE et l'UGAP pour respecter les obligations d'inclusion des considérations relatives au développement durable à partir de 2025

L'analyse des échantillons constitués à partir des marchés de la DAE et de l'UGAP permet de dresser plusieurs constats.

Tout d'abord, ces deux importants acheteurs ont des stratégies d'utilisation des outils à leur disposition pour prendre en compte les enjeux du développement durable très différentes. L'utilisation de critères d'attribution est très répandue pour les marchés de l'UGAP quand elle reste très marginale pour les marchés de la DAE. L'intégration très répandue de critères d'attribution dans ses marchés par l'UGAP ne signifie pas pour autant que ces derniers puissent être discriminants (du fait de la pondération insuffisante du critère ou du caractère non discriminant de la notation). Quant aux clauses (spécifications techniques ou conditions d'exécution), qui ont l'avantage de s'imposer obligatoirement au titulaire, les deux acteurs intègrent des clauses qui sont de qualité variable, certaines étant parfois purement cosmétiques.²⁸

²⁸ Ainsi, la Cour a pu relever de simples rappels de la réglementation, (« À toute demande du Bénéficiaire, le Titulaire communique, sans délai, le détail des mesures de mise en œuvre de la réglementation relative à l'enlèvement et au traitement des déchets issus des fournitures objet du présent marché en vertu du Code de l'environnement »), des rédactions évasives (« sur le plan de la performance environnementale le titulaire analyse systématiquement les enjeux environnementaux et sociaux attachés ») ou de simples engagements à « étudier la possibilité d'insérer une clause d'insertion ».

Par ailleurs, même pour ces deux acheteurs centraux et très professionnalisés, l'obligation établie par la loi « Climat et résilience » que tous les marchés attribués à partir d'oct 2026 contiennent un critère et une clause sur les aspects environnementaux représente une marche très haute à franchir. Elle l'est d'autant plus que l'État s'est fixé à lui-même en mai 2024 pour objectif que cette obligation soit respectée pour les marchés interministériels nationaux dès janvier 2025 (et les marchés interministériels dès juillet 2025). D'une part, les indicateurs de diffusion des clauses montrent que l'atteinte de cet objectif reste encore lointaine, malgré un dynamisme récent, et d'autre part, l'examen des considérations déjà présentes dans certains marchés publics laisse à penser que les acheteurs peuvent parfois être tentés d'insérer des critères ou des clauses sans réelle portée.

D - Un suivi insuffisant de l'exécution qui limite la mesure de l'effectivité des dispositions présentes dans les marchés

Si les données concernant la publication et la passation des marchés font l'objet de suivis à un niveau agrégé, il n'en va pas de même de l'exécution des marchés. Les données financières disponibles reprennent les montants maximums indiqués dans les avis de marché. Ce rapport n'en fait pas état tant leur imprécision apparaît grande.

Par ailleurs, il n'existe pas de suivi agrégé du nombre de biens, services ou travaux commandés dans le cadre d'un marché. Cette absence rend particulièrement difficile l'appréciation de l'efficacité des dispositions sociales et environnementales introduites dans les marchés publics.

Ce défaut de suivi est particulièrement vrai pour les marchés interministériels qui peuvent par définition être utilisés par plusieurs acheteurs au sein de l'État. Cette problématique avait déjà été relevée par la Cour dans un rapport non publié portant sur la DAE (exercices 2016 à 2018) qui mentionnait une « *défaillance du suivi de l'exécution des marchés* ». La Cour formulait la recommandation suivante : « *Mettre en place, au sein de la DAE et des missions ministérielles des achats, une cellule chargée de suivre l'exécution des marchés et d'en établir des bilans harmonisés incluant un rapport gain achat / gain budgétaire, une analyse de la qualité et un suivi des délais de paiement* »²⁹. Ce suivi a progressé puisque la DAE suit l'exécution financière des accords-cadres

²⁹ Cour des comptes, « la direction des achats de l'État (2016-2018) », 2020, non publié.

interministériels. Mais, dans l'attente d'un développement informatique, cette tâche demande encore l'identification manuelle des marchés subséquents dans Chorus. Néanmoins, le suivi des quantités commandées ainsi que des considérations sociales et environnementales reste insuffisant. Ce point devrait constituer un axe important du SPASER de l'État en cours d'élaboration.

Dans le cadre de son modèle économique d'« achat-revente » (hors marché d'énergie), l'UGAP se doit de suivre les quantités achetées et vendues pour les marchés proposés aux adhérents afin de préserver sa santé financière. Par ailleurs, sa position de prestataire l'astreint à fournir à ses adhérents un suivi de leur consommation des marchés. Le suivi des quantités est donc systématique, certains indicateurs sont repris dans le bilan RSE de l'UGAP ou dans l'accord d'intéressement. Ce suivi constitue un socle indispensable pour mesurer l'impact d'une politique d'achat.

Si le suivi des marchés et en particulier des marchés interministériels, gagnerait à être renforcé, il serait néanmoins illusoire de concevoir un système d'information permettant de centraliser l'exécution des marchés. La complétude des données ne serait jamais assurée. Un tel suivi demanderait d'établir une nomenclature d'une immense complexité de l'ensemble des catégories de biens, prestations ou services commandés. Sans prétendre à un suivi exhaustif de l'exécution des marchés, il serait en revanche utile de suivre l'exécution d'un nombre limité (moins d'une dizaine) de biens, prestations ou travaux commandés par l'État dans le cadre de marchés publics qui auraient été identifiés comme étant clés dans la prise en compte des enjeux de développement durable. Cette démarche, qui suppose une prise de risque stratégique de l'État dans la définition de priorités, permettrait de mesurer l'impact concret des évolutions dans l'achat de quelques biens, prestations ou travaux. Ce suivi pourrait être réalisé par la DAE, après avoir identifié les domaines à enjeux en collaboration avec le CGDD pour la partie écologique et avec la DGEFP pour la partie sociale.

E - Un besoin fort d'information sur les obligations juridiques découlant de la loi « Climat et résilience »

Au vu de la situation fin 2023 pour les acheteurs les plus expérimentés que constituent la DAE et l'UGAP, il est possible qu'un nombre significatif de marchés de l'État publiés à compter d'août 2026 ne respecte pas formellement l'exigence législative de contenir à la fois un critère de sélection et une clause en matière environnementale.

En cas de contentieux de la part d'un concurrent évincé, un risque de nullité existerait en cas d'absence de critère de sélection des offres portant sur des aspects environnementaux. Mais l'introduction formelle d'un tel critère ne pose pas de difficulté particulière pour les acheteurs publics.

Concernant l'absence de clause, il conviendrait que le concurrent évincé démontre que cette absence a nui directement à ses intérêts et faussé la concurrence. Cette démonstration pourrait être plus difficile à établir. Une telle stratégie contentieuse pourrait cependant être entreprise par des acteurs économiques ayant consenti des investissements pour se mettre en conformité avec le droit de la commande publique tel qu'il s'appliquera au plus tard en août 2026.

Au vu de ces éléments, il conviendrait que la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique stabilise son interprétation des exigences de la loi « Climat et résilience » et renforce l'information des acheteurs publics sur celles-ci.

Une actualisation de la note technique de la DAJ relative à la loi « Climat et résilience » a eu lieu en juin 2024. Un travail de communication et de pédagogie vis-à-vis des acheteurs de l'État doit désormais être entrepris. La jurisprudence contribuera également dans un second temps à orienter la pratique des acheteurs.

IV - Malgré des réalisations globalement en deçà des objectifs, des démarches positives de prise en compte des enjeux de développement durable dans les marchés publics

Même si l'objectif que la totalité des marchés comportent une considération environnementale en août 2026 au plus tard semble ambitieux, la dynamique à l'œuvre au sein de l'État est importante.

Au-delà du suivi quantitatif des considérations sociales et environnementales, trois ministères sollicités par la Cour (ministère de l'intérieur, ministère de la transition écologique et ministère de l'économie et des finances) lui ont communiqué 32 marchés jugés exemplaires. Ces derniers associent très souvent à la fois des dispositions environnementale et sociale d'une réelle portée.

Sur le volet social, outre les heures d'insertion très souvent utilisées (dans douze marchés), huit marchés incluent également des actions pour lutter contre le décrochage scolaire. Deux marchés sont par ailleurs réservés au secteur du travail adapté.

Sur le volet environnemental, les dispositions sont plus variées avec la prise en compte de la performance écologique ou environnementale des matériaux ou le recyclage. Ainsi, Météo-France a inscrit dans les spécifications de son marché relatif aux ballons dilatables (utilisés en météorologie pour emporter dans l'atmosphère une radiosonde et /ou des accessoires de mesure en altitude) l'obligation que des matériaux écoresponsables soient utilisés dans la fabrication de ces ballons afin de limiter l'impact environnemental. Par ailleurs, le règlement de consultation a introduit deux critères écoresponsables, à hauteur de 10 % chacun (masse des ballons et durée de dégradabilité des matériaux après usage). Un autre projet est en cours concernant les bouées ancrées permettant le recueil d'informations météorologiques en mer, aujourd'hui composées d'une structure flottante en plastique afin de la remplacer par une structure en bois.

Pour certains achats interministériels, la maturité des considérations environnementales et sociales est également forte. C'est le cas par exemple du marché de solutions d'impression (SOLIMP 4) qui porte des exigences environnementales et sociales élevées : exigence d'un écolabel au stade des spécifications techniques ; critère d'attribution sur les formations des personnes en insertion ciblé sur le public féminin.

Par ailleurs, la DAE s'est affiliée en 2022 à *Electronics Watch*. Elle est ainsi le premier acheteur public en France à rejoindre ce réseau. Cette affiliation confirme une volonté de promouvoir le respect des droits de l'Homme au travail et le devoir de vigilance dans les chaînes d'approvisionnement. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des textes en vigueur comme la loi française de 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. L'objectif affiché – progresser dans la maîtrise de chaînes d'approvisionnement résilientes, durables et transparentes – doit désormais se traduire concrètement dans les contrats passés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi « Climat et résilience » a fixé pour août 2026 des obligations ambitieuses aux acheteurs publics en leur imposant que l'intégralité des marchés publics contienne en matière environnementale à la fois un critère de choix et une clause et que les marchés dont la valeur est supérieure aux seuils européens, intègrent des conditions d'exécution relatives au domaine social ou à l'emploi, notamment en faveur des personnes défavorisées.

Le Plan national pour des achats durables (PNAD), conçu afin de faciliter la mise en œuvre de la loi « Climat et résilience » d'ici fin 2025, a complété ces obligations avec l'objectif que 30 % des marchés publics, quel que soit leur seuil, contiennent une considération sociale à la même échéance. L'État a souhaité anticiper ce calendrier en se donnant pour objectif qu'à partir de janvier 2025 tout marché interministériel national satisfasse à la double exigence en matière environnementale fixée par la loi « Climat et résilience ».

Malgré d'importantes réserves sur la qualité des données, une véritable dynamique semble à l'œuvre dans les marchés de l'État. En 2023, 55 % des marchés de l'État contenaient une considération environnementale et 25 % une considération sociale. L'obligation fixée par la loi « Climat et résilience » pour août 2026, que l'État entend atteindre dès janvier 2025 pour ses marchés interministériels nationaux, reste néanmoins très ambitieuse, ce qui pose la question de la robustesse juridique des marchés qui ne respecteraient pas la loi à compter de cette date.

En outre, le caractère quantitatif des objectifs fixés par le PNAD (sans caractère obligatoire) et par la loi « Climat et résilience » (au caractère obligatoire) fait peser un risque que le développement des considérations sociales et environnementales dans les marchés de l'État ne vise qu'à répondre formellement à ces objectifs et n'ait qu'une faible portée concrète. Ce risque est d'autant plus grand que l'analyse de la Cour d'un échantillon de marchés montre que l'usage des critères de sélection en matière sociale comme environnementale n'est pas discriminant, en partie du fait de leur faible pondération. Par ailleurs, si la passation des marchés est bien suivie, leur exécution l'est beaucoup moins, rendant très difficile l'appréciation des impacts des considérations sociales et environnementales insérées dans les marchés de l'État.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *renforcer la cohérence des parcours de formation existants sur les achats responsables en incluant les acheteurs mais aussi les services prescripteurs (ministre du budget et des comptes publics) ;*
 3. *renforcer l'information des acheteurs de l'État sur les obligations juridiques instaurées par la loi « Climat et résilience » à compter d'août 2026 (ministre du budget et des comptes publics, en lien avec le ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques et le ministre du travail et de l'emploi) ;*
 4. *sélectionner un échantillon de prestations, de service ou de travaux à fort impact en termes de développement durable et assurer un suivi de leur exécution (ministre du budget et des comptes publics).*
-

Chapitre III

Les considérations sociales

des marchés de l'État ont-elles un impact

sur l'insertion dans l'emploi et ont-elles

permis de prendre en compte

d'autres objectifs sociaux ?

Compte tenu du poids des collectivités locales dans ce domaine, les achats de l'État ne sont pas déterminants dans le développement de l'insertion par l'activité économique. En revanche, ils ont un rôle à jouer dans la promotion de considérations sociales autres que les clauses d'insertion.

I - Un poids limité des achats de l'État pour le secteur de l'insertion

Les clauses d'utilisation de personnel en insertion par l'activité économique sont les considérations sociales les plus répandues. La mise en relation des acheteurs avec les structures d'insertion et le suivi des heures d'insertion réalisées repose sur le réseau associatif des facilitateurs de la

clause sociale. Ce suivi quantitatif, organisé dans des conditions juridiquement imprécises, ne permet pas à l'État de mesurer l'impact à moyen terme de ces heures d'insertion sur le parcours professionnel de ceux qui en bénéficient. Il permet néanmoins de mettre en évidence, sur l'exemple des administrations situées en Île-de-France, que les achats de l'État ont un poids limité dans les heures d'insertion réalisées.

A - Les facilitateurs : des acteurs clés dans l'intégration des considérations sociales dans la commande publique

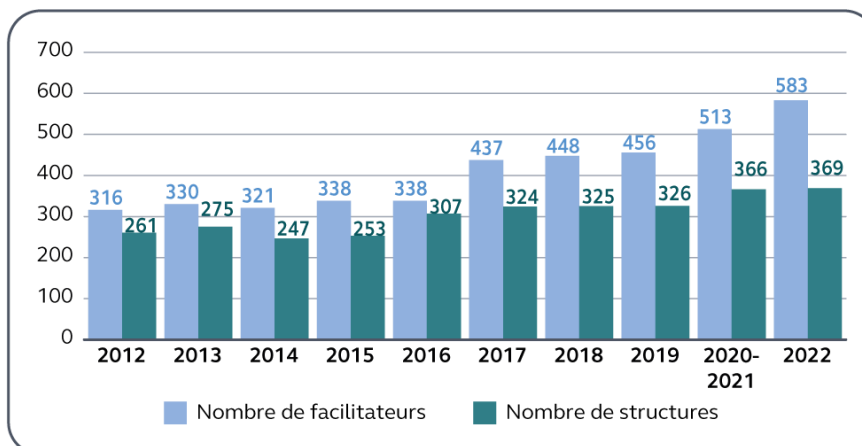
Les fonctions et missions des facilitateurs sont nées au sein de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre du programme national de rénovation urbaine lancé en 2004. Puis, le terme de « facilitateur des clauses sociales » apparaît dans la commande publique en 2007. Les facilitateurs contribuent à la promotion, au développement, à la mise en œuvre et à l'évaluation, sur leur territoire, des aspects sociaux de la commande publique. Ils sont aussi les interlocuteurs privilégiés des entreprises auxquelles ils apportent des solutions clés en main pour satisfaire les clauses prévues dans les marchés publics. Ils agissent par délégation de l'acheteur pour rédiger, calibrer, assurer le suivi et le contrôle des clauses sociales.

Depuis 2005, l'association « Alliance Villes Emploi » (AVE) intervient sur la promotion et le développement des clauses sociales dans les marchés publics et la professionnalisation des acteurs territoriaux (facilitateurs, coordonnateurs régionaux créés par le dernier PNAD). Depuis septembre 2009, l'AVE met en œuvre une animation nationale et territoriale des facilitateurs des clauses sociales.

Les structures porteuses de l'insertion sont soit des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), des structures du travail protégé et adapté (EA et ESAT), des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), les écoles de la deuxième chance (E2C). Les publics éligibles vont toutefois au-delà de ceux accueillis dans ces structures, comme c'est le cas par exemple pour les apprentis issus des quartiers prioritaires de la ville.

À la faveur de l'augmentation du nombre d'heures d'insertion, le nombre de facilitateurs et de structures porteuses des dispositifs d'insertion connaît une augmentation nette depuis 2017, et surtout depuis 2020.

**Graphique n° 7 : nombre de facilitateurs et de structures porteuses
de 2012 à 2022**



Source : AVE - *La clause sociale en 2021*

Cette augmentation est pour partie imputable à la commande publique de l'État et de ses opérateurs. Le réseau des facilitateurs a été initialement porté par et pour les collectivités territoriales et donc dimensionné pour ce périmètre. Cependant, le PNAD 2022-2025 a prévu de densifier ce réseau, de créer des coordinateurs régionaux, interlocuteurs privilégiés des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) avec une augmentation de 185 ETP sur 2 ans (95 ETP dès 2022) pour un coût de 2,8 M€, dont maximum 70 % à la charge de l'État (DGEFP) pour une durée maximale de 3 ans. Ces objectifs sont confiés à l'AVE par une convention du 16 août 2023 qui prévoit que l'État subventionne l'accompagnement de la montée en charge des coordinateurs régionaux, l'animation du réseau des facilitateurs et leur professionnalisation de ces acteurs³⁰.

Il convient toutefois de relever que le financement du réseau de facilitateurs n'est pas prévu de manière pérenne. Ce financement est d'ailleurs largement organisé au niveau local, de manière différenciée.

Par exemple, L'association « Ensemble Paris emploi compétences » (EPEC) est un acteur de l'inclusion au service du développement du territoire parisien. Elle couvre le financement de ses facilitateurs affectés

³⁰ Bilan de l'appel à projet lancé en 2022 et 2023 : un réseau de coordinateurs qui se met en place avec 75 ETP en 2023, qui s'ajoutent aux 72 ETP de l'AAP 2022 qui ont fait l'objet d'embauches.

au périmètre de l'État par une convention avec la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France (DRIEETS), et encadre ses modalités d'intervention avec les ministères par onze conventions de partenariat, non financières. Pour donner de la cohérence à l'accompagnement sur le périmètre de l'État, la DGEFP souhaite mettre en place une convention-cadre liant la direction des achats de l'État, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, l'association Ensemble Paris emploi compétences et l'association Alliance Villes Emploi qui ne préjuge pas des futures modalités de financement des facilitateurs accompagnant les marchés de l'État.

B - Un dispositif de suivi des heures d'insertion que l'État ne maîtrise pas

Dans le champ social, les heures d'insertion sont parmi les éléments les plus faciles à suivre car elles sont identifiables et mesurables. L'association Alliance Villes Emploi (AVE) est en charge du suivi qualitatif et quantitatif de clauses sociales d'insertion (CSI). À ce titre, la convention relative au développement de ces clauses dans la commande publique et privée, conclue entre la DGEFP et l'AVE, le 16 août 2023, réaffirme cet objectif de l'association et lui octroie une subvention qui contribue à son financement. AVE bénéficie également de subventions du fonds social européen dont l'un des objets est de contribuer à développer ce suivi.

L'outil de suivi des clauses sociales est le logiciel « ABC Clauses », développé par un prestataire tiers avec lequel AVE a un partenariat historique. Ainsi, pour faire évoluer le logiciel, l'AVE anime un club utilisateurs qui prescrit et décide des modifications. Le prestataire met en œuvre celles-ci sans contrepartie directe. Ce fonctionnement n'est pas dénué de risques. En effet, ni l'AVE, ni l'État, ne disposent de droits sur ce logiciel. Les facilitateurs habilités à saisir des informations de suivi y accèdent par un abonnement souscrit auprès du prestataire. Les données qui restent propriété de l'acheteur des heures d'insertion, ne sont toutefois pas enregistrées dans une base unique, mais dans des bases construites, sauf exception, à l'échelle de celui-ci.

Cette organisation pose des limites aux traitements de données, en particulier pour la consolidation annuelle. Outre cette difficulté, l'usage du logiciel « ABC Clauses » n'étant pas imposé aux facilitateurs, certains utilisent une autre solution. Enfin, les heures d'insertion réalisées *via* des marchés réservés ne sont pas non plus décomptées de manière systématique dans ce logiciel.

Un chantier est initié depuis 2023 pour évoluer vers l'application « Clause 2 » dont l'un des objectifs est d'être connecté aux données essentielles de la commande publique.

La convention du 16 août 2023 donne comme objectif à l'AVE à la fois cette évolution du système d'information et la facilitation de l'accès aux données aux coordonnateurs et aux services déconcentrés de l'État.

Les modalités de développement de l'outil « Clause 2 » sont fragiles. En effet, n'étant pas donneurs d'ordre dans le cadre d'un marché, ni l'AVE ni la DGEFP ne peuvent imposer un cahier des charges au prestataire. L'accès aux données, est par ailleurs conditionné à l'abonnement auprès du prestataire. Ainsi, au regard de ces limites, et compte tenu du coût global que représente aujourd'hui l'utilisation du système d'information, la question du développement d'un nouveau système par la DGEFP mérite d'être étudiée.

En outre, le parcours des bénéficiaires n'est pas suivi, ce qui empêche d'évaluer correctement l'impact des dispositifs d'insertion. Compte tenu des contraintes juridiques portant sur le suivi individuel et nominatif des bénéficiaires, notamment les dispositions du règlement général sur la protection des données, ce besoin ne pourra vraisemblablement pas être assuré dans un système d'information consacré au suivi des heures d'insertion. Une évaluation du caractère effectif de la réinsertion des bénéficiaires par le dispositif d'heures d'insertion au moyen d'une étude statistique du parcours de cohortes de bénéficiaires serait nécessaire.

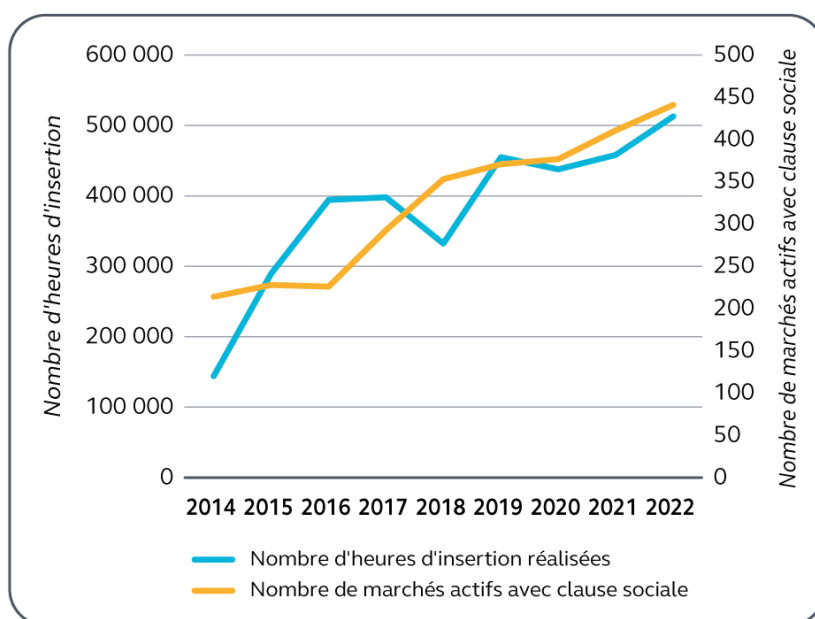
C - Un impact mesuré des achats des administrations centrales de l'État sur les heures d'insertion en Île-de-France

Tel que décrit ci-dessus, le suivi à l'échelle nationale des heures d'insertion réalisées dans le cadre de l'ensemble des marchés de l'État n'est pas consolidé avec un niveau d'information suffisamment détaillé pour en faire une analyse complète. Ainsi l'analyse présentée est restreinte aux achats des administrations centrales de l'État en Île-de-France, pour lesquelles l'EPEC assure le contrôle et le suivi, dans le logiciel « ABC Clauses », des clauses d'insertion et établit, en lien avec la DAE, un bilan annuel interministériel³¹.

³¹ La future convention DAE-DGEFP-EPEC-AVE envisagée aurait vocation à mettre en place les modalités de consolidation des résultats sur le territoire national des marchés de l'État.

Les heures d'insertion réalisées dans le cadre des marchés des administrations centrales de l'État sont en forte progression. Elles ont plus que triplé depuis 2014.

Graphique n° 8 : heures d'insertion prévues et réalisées par les administrations centrales de l'État en Île-de-France



Source : Cour des comptes à partir des bilans interministériels réalisés par l'EPEC pour la DAE

L'EPEC assure également ces mêmes prestations pour la ville de Paris et l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP), ce qui donne des éléments de comparaison avec le volume des heures d'insertion des ministères. En 2022, les heures d'insertion réalisées dans le cadre des marchés des administrations centrales de l'État en Île-de France représentaient ainsi 513 000 heures, un montant inférieur de 20 % à celui de la Ville de Paris.

**Tableau n° 5 : bilans des heures d'insertion réalisées dans le cadre
des marchés des administrations centrales de l'État
en Île-de-France et de la Ville de Paris**

		2020	2021	2022
<i>Administrations centrales de l'État en Île-de-France</i>	Nb d'heures (milliers)	438	458	513
	Nb de marchés	377	411	441
<i>Ville de Paris</i>	Nb d'heures (milliers)	440	682,2	712
	Nb de marchés	424	503	647

Source : bilans réalisés par l'EPEC

Note : n.c. : non communiqué.

Les modalités de réalisation des heures d'insertion sont différentes. Alors que le recrutement direct représentait 90 % des heures réalisées pour les ministères en 2022, cette proportion tombe à 58 % pour la ville de Paris qui a plus recours aux structures d'insertion par l'activité économique.

Les emplois créés par recrutement direct dans le cadre des clauses sociales des marchés sont plus ou moins durables selon les employeurs. En effet, les CDI, CDD de plus de 6 mois ou contrats d'alternance représentent 50 % des recrutements de l'AP-HP, près de 65 % de ceux de la ville de Paris et plus de 70 % de ceux des administrations centrales de l'État.

L'impact de ces recrutements par les administrations centrales de l'État à l'échelle des dispositifs d'insertion reste toutefois mesuré : avec 2 011 recrutements directs sur la période 2014-2022, les administrations centrales de l'État n'ont pas un rôle majeur dans les politiques de l'emploi. Ainsi en 2022, le dispositif « emplois francs » bénéficie à plus de 27 000 résidents de quartiers prioritaires de la ville et les SIAE ont permis l'insertion de plus de 175 000 nouveaux bénéficiaires³².

Les bénéficiaires des clauses d'insertion sont majoritairement masculins : dans une proportion de 60 % pour l'AP-HP, 83 % pour la ville de Paris, et de 64 % pour les administrations centrales de l'État. Les deux-tiers se situent dans la tranche des 26-49 ans.

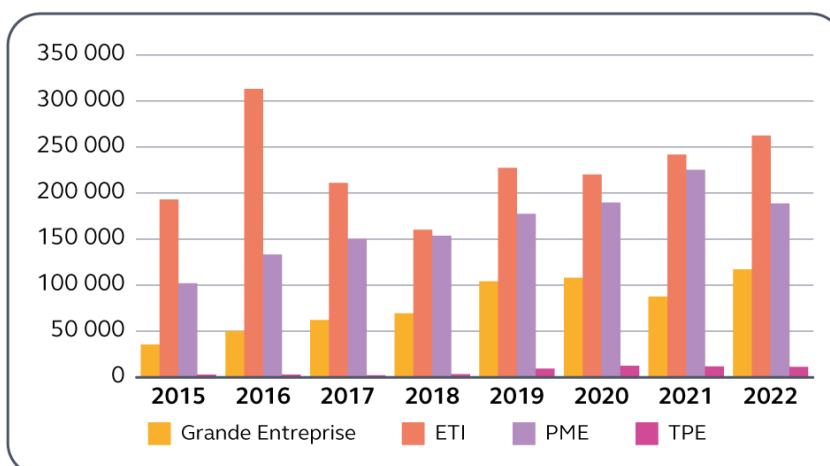
Les bénéficiaires employés par l'État ont des niveaux de qualification équitablement répartis (entre les trois catégories : « BEP ou inférieur », « BAC à BAC+2 » et « licence à doctorat »), tandis que l'AP-HP et la ville de Paris ont davantage recours à des personnes de qualification « BEP ou inférieur » (de l'ordre de 80 %).

³² Chiffres à l'échelle nationale. Source : DARES, « [Les synthèses du site des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle de la DARES](#) », PoEm - Tableau de bord des politiques de l'emploi, 25 mars 2024.

L'insertion par le recours au travail protégé est minoritaire. Environ un tiers des bénéficiaires des clauses d'insertion des marchés des administrations centrales de l'État sont des personnes en situation de handicap. Pourtant, le réseau Gesat intervient auprès de ministères, par le biais de conventions³³, pour développer la coopération avec le secteur du travail protégé et adapté dans le cadre du décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Enfin, 15 % des bénéficiaires de ces marchés sont issus de quartiers prioritaires de la ville.

Le type d'entreprises attributaires des marchés des administrations centrales de l'État évolue sensiblement. La part des entreprises de taille intermédiaire (ETI), de l'ordre de 45 % en 2022, a tendance à reculer, tandis que celle des petites et moyennes entreprises (environ 33 % en 2022) et, dans une moindre mesure, celle des grandes entreprises (20 %) augmente.

Graphique n° 9 : heures d'insertion par entreprise attributaire



Source : Cour des comptes, données EPEC

Par ailleurs, sur le périmètre des achats de l'État suivis par l'EPEC, les familles d'achats offrant le plus grand nombre d'heures d'insertion sont celles liées à l'informatique (en ordre décroissant : maintenance, logiciels, matériel réseaux, assistance à maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'œuvre assistance, exploitation, développement), puis les solutions d'impression (en augmentation continue) et les achats relatifs aux bâtiments (en diminution sur la période 2014-2022).

³³ Par exemple convention de partenariat du 26 août 2020 avec les ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer.

Les marchés d'entretien d'espaces verts, de gardiennage-sécurité, et de nettoyage, ne sont plus des vecteurs majeurs d'heures d'insertion, principalement du fait des clauses de reprise des personnels dans les conditions des marchés publics, qui permettent d'assurer la pérennité des emplois quel que soit l'exploitant attributaire du marché.

II - Vers un deuxième âge des considérations sociales : la mobilisation nécessaire de toutes les dimensions des considérations sociales au-delà des seules clauses d'insertion

Prendre en compte la dimension sociale dans un marché public peut passer, comme cela a été le cas depuis des années, par l'utilisation de clauses d'insertion. D'autres leviers à la disposition des acheteurs doivent être d'avantage mobilisés : le recours au travail adapté, l'utilisation de marchés réservés, la lutte contre les discriminations. À cet égard, le guide sur les aspects sociaux de la commande publique (dont les travaux ont débuté en 2007 et qui a fait l'objet d'une dernière actualisation en 2023) s'enrichit régulièrement de nouvelles thématiques pour aider les acheteurs sur ces thématiques.

A - L'évolution de l'achat de l'État auprès de fournisseurs relevant de l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi ou du travail adapté

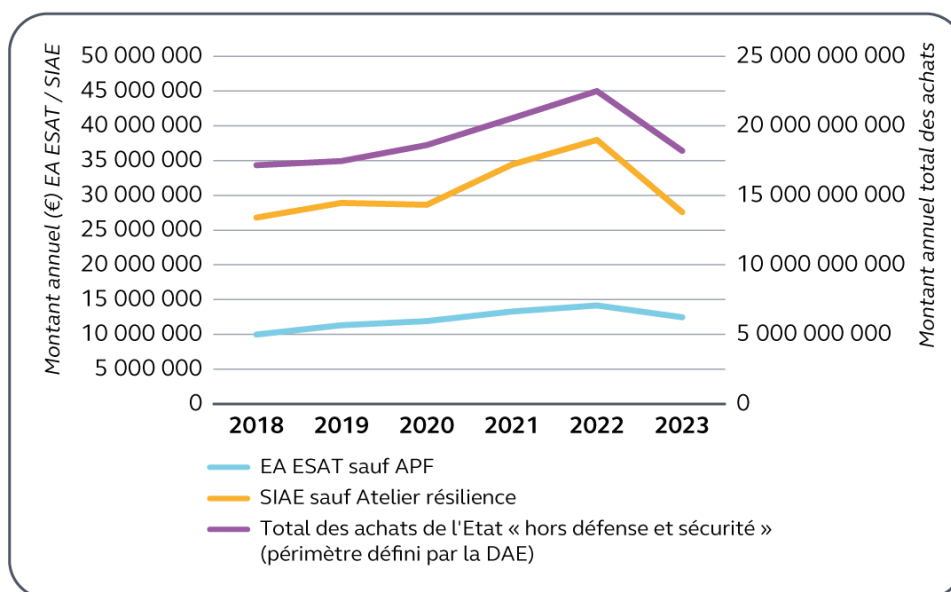
Au-delà de l'utilisation de la clause d'insertion, certains prestataires sont spécialisés dans l'accès à l'emploi des personnes qui demandent l'accompagnement le plus important. Il s'agit d'une part des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et, d'autre part, des entreprises adaptées et établissements et services d'accompagnement par le travail (EA-ESAT). Les SIAE emploient des personnes éloignées du marché du travail rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, tandis que les EA-ESAT emploient (en partie pour les EA) des travailleurs en situation de handicap.

Sur le périmètre des achats de l'État hors défense et sécurité, la DAE est en mesure d'identifier les types de fournisseur « entreprise adaptée ou Esat » et « structure d'insertion par l'activité économique ».

Le détail par fournisseur a permis de mettre en évidence l'évolution des achats auprès de ces structures et en particulier d'identifier que dans chacun de ces types, un fournisseur influençait à lui seul largement le total : pour l'achat de masques textiles dans le cadre de marchés réservés, APF France Handicap à partir de 2021 au titre des EA-ESAT et Atelier résilience en 2021 et 2022 au titre des SIAE dans le cadre d'un groupement d'entreprises inclusives dit « consortium inclusif ».

Une fois ces situations identifiées, les achats auprès de l'ensemble des autres fournisseurs suivent la même évolution que l'ensemble des achats de l'État. Il semblerait donc qu'il n'y ait pas d'impact particulièrement vertueux des dispositifs mis en place sur la période 2018-2023 pour promouvoir les parcours d'insertion les plus complexes, notamment à destination des travailleurs handicapés.

**Graphique n° 10 : évolution des achats de l'État
par type de fournisseur**



Source : données DAE, traitement Cour des comptes

L'analyse de ces achats selon leur type révèle que, sur la période 2018-2023, les entreprises adaptées fournissent majoritairement des vêtements et de l'habillement (plus de 40 % des achats auprès des entreprises adaptées). Ces achats sont portés par le marché de masques précité. Ensuite, près de 30 % de ces achats sont des prestations de service sur les bâtiments.

L'observatoire économique national des achats responsables auprès des prestataires ESAT-EA³⁴ met en évidence par ailleurs les offres de produits et services sur lesquelles ces structures sont présentes. Les trois premiers secteurs sont le « conditionnement, la logistique et le transport », les « espaces verts et paysagers », et le « nettoyage et l'entretien ».

Quant à elles, les SIAE fournissent principalement des prestations d'entretien (23 %), des vêtements et de l'habillement (18 %), notamment des masques, puis diverses prestations et services (13 %).

Au regard des résultats de l'analyse ci-dessus, et compte tenu en outre du fait que 78 % des clients des ESAT-EA sont issus du secteur privé, il reste une marge de développement de considérations sociales en direction de ces publics pour l'État.

B - Un secteur du handicap structuré mais dont l'organisation ne permet que partiellement de répondre aux commandes de l'État

Les réseaux GESAT et Handéco qui ont fusionné en 2024 sous la marque Hozmoz favorisent l'insertion par le travail des personnes handicapées en mettant en relation les 2 400 ESAT et EA et leurs clients potentiels. L'offre de service à destination des entreprises adaptées consiste à améliorer leur développement commercial, et celle à destination des acheteurs (publics comme privés) à élaborer et mettre en œuvre leur démarche d'achats inclusifs. À ce titre, ces réseaux ont conclu des conventions de partenariat avec plusieurs ministères.

Ils apportent aux acheteurs des formations, une aide et des conseils à la rédaction des marchés publics. Dans chacun des marchés, les leviers promus (marché réservé, clauses d'exécution, critères d'attribution) dépendent de l'objet du marché, des résultats du sourcing, des modalités d'allotissement. Les accompagnateurs sont en mesure d'éclairer les acheteurs pour que leur marché soit cohérent avec la capacité des ESAT et des EA à soumissionner. Les réseaux aident également les ESAT-EA à se structurer et à se coordonner pour répondre collectivement à des marchés publics dont la taille ne leur permet pas de répondre individuellement.

Ces réseaux interviennent de manière comparable au réseau des facilitateurs qui peuvent également accompagner les acheteurs qui souhaitent lancer un marché « handicap ». Il convient toutefois de relever

³⁴ Travaux réalisés par le réseau Gesat.

que si les heures d'insertion par l'activité économique font l'objet d'un suivi par les facilitateurs, le suivi des heures d'insertion de personnes handicapées ne fait pas l'objet d'un recensement similaire³⁵.

L'existence de ces réseaux différents tend cependant à limiter l'action des facilitateurs dans le domaine de l'insertion des personnes en situation de handicap à la promotion des SIAE, alors qu'ils constituent le réseau le plus nombreux et le plus connu des acheteurs publics.

Il convient à terme de mieux organiser les synergies entre le réseau des facilitateurs et le nouveau réseau commun GESAT-Handéco. La plateforme « marché de l'inclusion » qui propose un outil de sourçage qui regroupe à la fois les ESAT-EA, et SIAE, constitue à cet égard une démarche intéressante.

C - Les marchés réservés, un levier auquel l'État n'a que peu recours

Les achats de l'État auprès du secteur adapté se situent en-deçà de ses achats auprès du secteur de l'insertion. Or, outre la problématique de structuration de ce réseau identifiée ci-dessus, une autre difficulté provient de la faible utilisation des marchés réservés par les acheteurs de l'État.

Un marché réservé est un marché dont l'accès est limité à certaines structures expressément identifiées (par exemple, les EA, ESAT ou SIAE).

Le décompte des lots réservés parmi les marchés attribués par les acheteurs de l'État montre que le recours à la réservation de lots reste exceptionnel. Une tendance à la croissance est perceptible, mais celle-ci est à confirmer pour espérer un impact de ce levier sur les filières bénéficiaires.

Ainsi, sur le périmètre des marchés interministériels portés par la DAE, ou dont elle délègue l'attribution, aucun lot de l'échantillon examiné ne fait l'objet de réservation. Cette situation est liée notamment au fait que les attributaires de marchés réservés ont le plus souvent un périmètre d'intervention très local et ne sont pas en capacité de s'adapter facilement à différentes échelles de production. Toutefois, en juillet 2024, la DAE a notifié un accord-cadre interministériel pour des prestations de traiteurs dont deux lots sont réservés au secteur de l'économie sociale et solidaire. L'enjeu réside désormais dans la capacité du secteur à répondre et s'assurer ainsi que les lots ont été correctement calibrés. Plus généralement, il conviendrait d'étudier plus avant les opportunités de mise en œuvre de clauses de réservation dans ces marchés pour développer à l'échelle nationale l'activité des filières bénéficiaires.

³⁵ Si le logiciel ABC Clauses suit théoriquement ces heures, elles seraient en réalité sous déclarées.

Tableau n° 6 : réservation des lots dans les marchés de l'État

<i>Années</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre total de lots notifiés</i>	8 447	8 157	8 509	9 364	8 505	9 972	9 028	8 176
<i>Nombre de lots « réservés »</i>	12	31	63	46	48	37	68	60
<i>Pourcentage de lots "réservés"</i>	0,1 %	0,4 %	0,7 %	0,5 %	0,6 %	0,4 %	0,8 %	0,7 %

Source : données DAE, traitement Cour des comptes

Note : le périmètre retenu est celui des marchés notifiés dans PLACE par les acheteurs de l'État. Les accords-cadres à marchés subséquents ou à bons de commandes sont décomptés au stade de la notification de l'accord-cadre.

Par ailleurs, la réservation de marchés ou de lots de marchés ne concerne pas seulement les entreprises adaptées, les ESAT ou les SIAE. Elle peut concerner des activités de production réalisées en établissement pénitentiaire ou les entreprises de l'économie sociale et solidaire. De la même manière qu'une réflexion est à engager avec le réseau Gesat-Handéco pour la promotion de marchés réservés aux EA/ESAT, des partenariats avec les structures pénitentiaires et ESS-France permettraient que l'État s'approprie ces dispositifs.

D - D'autres considérations sociales encore trop peu mobilisées

Le dernier guide de la commande publique consacré aux aspects sociaux de la commande publique³⁶ s'articule autour de trois parties : l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, la promotion de l'égalité femmes-hommes et les achats publics issus du commerce équitable. Pour autant, les marchés ouverts par la Cour des comptes ou les marchés transmis par les ministères montrent une très faible mobilisation sur ces autres sujets.

Concernant l'égalité femmes-hommes, des mesures spécifiques sont en cours de finalisation (la disposition devrait être inscrite dans le cadre de la transposition de la directive européenne n° 2023-970 du 10 mai 2023 sur la transparence salariale) afin d'exclure les entreprises ayant un mauvais score à l'index de l'égalité professionnelle au plus tard le 7 juin 2026. Si d'autres mesures existent déjà et notamment la possibilité de plans de progrès (qui ont l'avantage de ne pas être excluants pour les TPE-PME puisque le nombre d'actions attendues au cours de l'exécution peut être modulé selon la taille de l'opérateur économique), leur utilisation ne paraît pas encore assez répandue.

³⁶ <https://www.economie.gouv.fr/daj/guide-sur-les-aspects-sociaux-de-la-commande-publique>

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement de considérations sociales dans les achats de l'État passe notamment par la réalisation d'heures d'insertion dans le cadre des marchés. La mise en relation des fournisseurs en capacité de réaliser ces heures et des acheteurs publics repose sur le réseau des facilitateurs de la clause sociale qui a connu un renforcement depuis 2017.

Le nombre d'heures d'insertion réalisées par l'intermédiaire des marchés des administrations centrales de l'État en Ile de France a plus que triplé depuis 2014. Toutefois, en comparaison avec les autres acheteurs publics, l'État n'est pas un acteur prépondérant de l'insertion. De plus, le suivi quantitatif des heures d'insertion réalisées ne permet pas de porter un jugement sur l'insertion durable dans l'emploi des personnes qui en bénéficient.

Si les publics bénéficiaires de ces heures d'insertion sont de types différents selon les acheteurs, en lien avec la nature des marchés, les personnes les plus éloignées de l'emploi et les travailleurs handicapés bénéficient insuffisamment des heures d'insertion intégrées dans les marchés de l'État. La coopération accrue des réseaux spécifiques de promotion du travail adapté et des facilitateurs de la clause sociale pourrait permettre aux structures qui emploient ces personnes de davantage répondre aux commandes de l'État.

En outre, la réservation de marchés, autre disposition sociale mobilisable, notamment en direction du secteur du handicap, n'est pas suffisamment utilisée pour engager une dynamique entre les différents acteurs.

La maturité de la filière de l'insertion invite désormais l'acheteur public à diversifier davantage les dispositions sociales intégrées dans les marchés afin de développer de nouveaux axes : devoir de vigilance des entreprises, travail des personnes placées sous-main de justice, égalité femme/homme, achats publics issus du commerce équitable. Mais celles-ci ne sont pas encore suffisamment appréhendées par les acheteurs de l'État.

La Cour des Comptes formule les recommandations suivantes :

5. *réaliser des enquêtes à l'échelle nationale portant sur le suivi à moyen terme de personnes bénéficiaires d'heures d'insertion afin de s'assurer de la durabilité de leur insertion professionnelle et mesurer l'efficacité du dispositif (ministre du travail et de l'emploi) ;*
 6. *mobiliser le réseau des facilitateurs de la clause sociale pour contribuer à promouvoir auprès des acheteurs de l'État l'écosystème du secteur protégé et du handicap (ministre du travail et de l'emploi).*
-

Chapitre IV

L'inclusion de considérations relatives à l'environnement dans ses marchés publics a-t-elle un impact sur les émissions de gaz à effet de serre de l'État ?

Comparée aux considérations sociales, la prise en compte dans les marchés de l'environnement est relativement nouvelle, et plus particulièrement en matière d'émissions de gaz à effet de serre (au premier rang desquels le CO₂). La connaissance même des émissions de gaz à effet de l'État et des marchés publics est extrêmement récente et les données existantes ne sont pas publiques. Au niveau de chaque marché, la mesure des émissions de gaz à effet de serre des différentes offres d'un marché public afin d'en faire un élément dans le choix de l'attributaire est encore une démarche balbutiante. Du fait de la complexité de cette mesure, l'absence d'une méthodologie pratique et sécurisée disponible pour les acheteurs constitue un frein important d'ores et déjà identifié par l'administration. Néanmoins, le segment des achats immobiliers, important émetteur de CO₂ et premier domaine d'achat de l'État, a déjà entamé sous l'impulsion de la DIE une démarche de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette dernière doit permettre une réduction annuelle d'émissions de CO₂ estimée à 87 000 tonnes, qui reste modeste au regard des 10 Mt émises annuellement par l'État.

I - Une absence de transparence sur le poids des achats dans les émissions de gaz à effet de serre de l'État

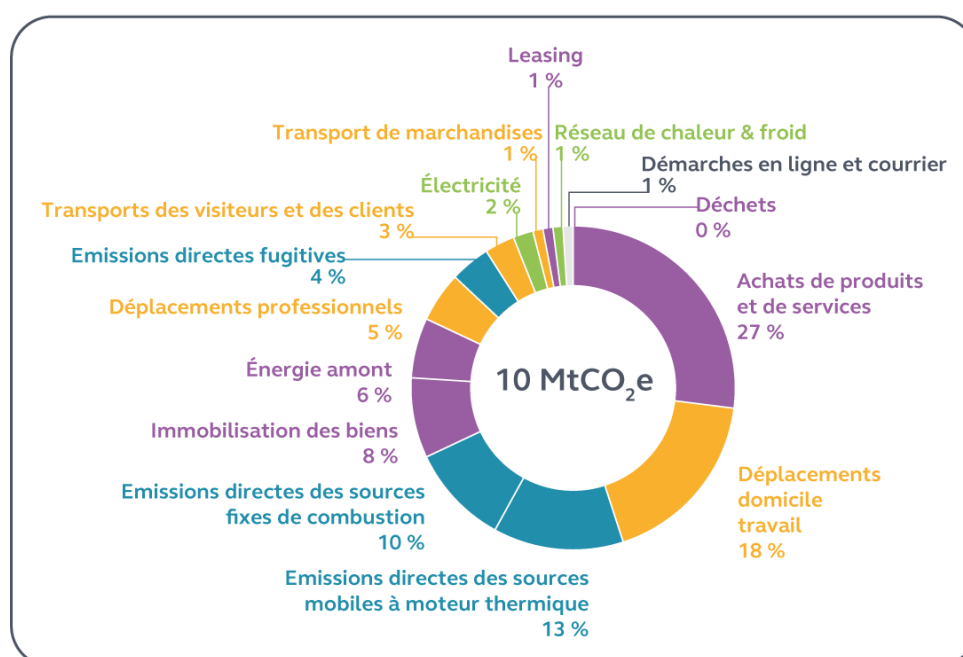
L'article L229-25 du code de l'environnement prévoit qu'un certain nombre d'acteurs institutionnels doivent établir et publier un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre. Cette obligation s'impose à l'État depuis l'introduction de cette disposition dans le code de l'environnement par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Comme d'autres acteurs institutionnels, l'État devait produire ce bilan de ses émissions de gaz à effet de serre pour le 31 décembre 2012 au plus tard et l'actualiser tous les trois ans. Ce bilan des émissions des gaz à effet de serre est essentiel pour déterminer la part relative aux achats et suivre dans le temps les éventuels impacts des changements de pratique engagés par les acheteurs de l'État.

Ces bilans de gaz de serre doivent être rendus publics et une plate-forme les recensant a été créée à cet effet par l'Agence de la transition écologique (ADEME)³⁷. Au 11 avril 2024, la plate-forme recensait 249 bilans de gaz à effet de serre publiés par des entités relevant de l'État mais aucun bilan global. Témoin de la complexité d'organisation de l'État, les bilans de gaz à effet de serre étaient rédigés à l'échelle essentiellement des préfectures, des secrétariats généraux communs, mais également des directions interdépartementales des routes (DIR), des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des directions départementales de la sécurité publique (DDSP). Pour les administrations centrales, seuls le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministère de l'intérieur et des Outre-mer, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, avaient déposé un bilan des gaz à effet de serre. Il n'existe donc pas de connaissance globale publique des émissions de gaz à effet de serre de l'État, et encore moins de la part que représentent les achats de l'État dans ces derniers. Une telle connaissance est pourtant indispensable afin de mesurer l'impact des nombreuses obligations pesant sur les acheteurs publics.

³⁷ <https://bilans-ges.ademe.fr/bilans>

Le Commissariat général au développement durable (CGDD) a néanmoins réalisé un bilan des gaz à effet de serre de l'État qui n'a pas été publié. Les achats de produits et de services représentent 27 % des émissions.

**Graphique n° 11 : part des achats dans le bilan d'émission
des gaz à effet de serre de l'État**



Source : CGDD, février 2024

La circulaire de la Première ministre du 21 novembre 2023 relative aux engagements pour la transformation écologique de l'État prévoyait que, d'une part le CGDD concevrait en 2023 un outil permettant aux administrations de réaliser des bilans de gaz à effet de serre et de consolider l'estimation des émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'État, et d'autre part, que chaque administration (ministère, préfecture et établissement public ou opérateur de l'État) publierait d'ici 2027 un bilan des gaz à effet de serre à son périmètre.

II - La difficile quantification des émissions de gaz à effet de serre dans les marchés publics

À l'exception des achats immobiliers (cf. *infra*), les initiatives permettant de prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre dans le choix du candidat à un marché public sont encore balbutiantes. Les acheteurs rencontrés mettent en avant des difficultés méthodologiques pour chiffrer les émissions de gaz à effet de serre des différentes offres en vue de les départager.

Ce chiffrage des émissions de CO₂ associées à la prestation doit faire l'objet d'une méthodologie éprouvée. Cette dernière est très fortement dépendante à la fois du secteur d'activité, les intensités en émissions de CO₂ étant fortement variables d'un secteur à l'autre, et du type de prestation concernée (travaux, fournitures, services).

La détermination des émissions de CO₂, compliquée pour les travaux et fournitures, est encore accrue pour les marchés concernant des services. Les acheteurs rencontrés font tout particulièrement état de difficultés à chiffrer les émissions de CO₂ associées aux prestations intellectuelles, au-delà des déplacements du personnel des candidats.

Il est donc essentiel que les acheteurs publics puissent disposer de guides méthodologiques, au moins pour les segments d'achat les plus importants, leur permettant d'introduire de manière sécurisée des méthodologies de mesure des émissions de CO₂ dans leurs critères de sélection des offres. La DAE élabore ainsi un guide sur le sujet spécifique des émissions de gaz à effet de serre liées aux prestations de transport. Annoncé pour fin 2023, il n'était pas encore publié en août 2024.

Dans le cadre de l'attribution d'un marché, la mesure des émissions de CO₂ des différentes offres est encore balbutiante. *A fortiori*, cette difficulté existe également pour déterminer quels marchés seraient les plus efficaces pour réduire les émissions de CO₂. C'est pourtant la comparaison du potentiel de ces marchés en matière de réduction de CO₂ au coût d'abattement de la tonne de CO₂ qui permettrait de s'assurer que l'État lance les marchés les plus susceptibles de réduire de manière efficace les émissions de CO₂.

La détermination des coûts d'abattement de l'offre retenue demande cependant de recueillir des données qui ne relèvent pas directement des marchés comme par exemple la comparaison entre la situation nouvelle proposée par l'exécution du marché attribué et la situation actuelle (écart des émissions de gaz à effet de serre), ainsi que la durée de vie du projet et le taux d'actualisation retenu. La collecte de ces éléments et la sélection des marchés les plus efficaces à lancer suppose donc une très forte maturité

de la relation entre le prescripteur et l'acheteur. La référence à ce coût d'abattement est bien identifiée dans la méthodologie en cours de construction par la DAE. Dans un document interne de 2023 sur la décarbonation des achats publics, elle propose une méthodologie pour valoriser les émissions de carbone à hauteur de 148 €₂₀₂₂/t CO₂ conformément à la trajectoire proposée dans le rapport Quinet.

La valeur de l'action pour le climat

Sous l'égide en particulier de France Stratégie, la France a engagé depuis le milieu des années 2000 une réflexion relative à la valeur qu'est prête à accorder la collectivité pour réduire d'une tonne les émissions de carbone (CO₂). Cette valeur, également appelée valeur tutélaire (parce que fixée de manière discrétionnaire et non par un marché) du carbone, ou encore valeur de l'action pour le climat, est utilisée pour sélectionner les investissements les plus efficaces pour permettre à la France de tenir ses engagements en faveur du climat en comparant cette valeur tutélaire au coût d'abattement de la tonne de CO₂ de chaque projet.

Cet outil est initialement conçu pour convertir en valeur monétaire les externalités liées aux émissions de gaz à effet de serre (externalités négatives par exemple lors de la construction d'une infrastructure ferroviaire, mais positives en phase d'exploitation du fait de reports modaux de la voiture vers le train) afin de pouvoir les intégrer dans une analyse coûts-bénéfices. La réflexion, étendue non pas simplement à l'analyse coûts-bénéfices d'un projet mais au respect des engagements climatiques français, permet de sélectionner les projets les plus efficaces à réaliser. L'utilisation de cette valeur est un enjeu important dans l'allocation des moyens publics. Sans cette dernière, certains acheteurs publics pourraient dépenser des sommes excessives pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, provoquant un effet d'éviction pour d'autres projets plus efficaces qui pourraient être conduits par d'autres acteurs publics.

Dès 2001, le rapport présidé par M. Marcel Boiteux consacré à l'analyse coûts-bénéfices devant présider aux décisions d'investissement dans le domaine des transports proposait de valoriser la tonne de carbone évitée à 100 €₂₀₀₁. Ce travail a été actualisé par France Stratégie en 2008 puis en 2019 dans le cadre de travaux présidés par M. Alain Quinet. Le rapport de 2019 propose ainsi une trajectoire de la valeur accordée à la tonne de carbone croissante et passant par un point pivot de 250 €₂₀₁₈/t CO₂ en 2030. Cette trajectoire rend compte du fait que l'effort devient de plus en plus coûteux au fur et à mesure que l'échéance se rapproche. C'est cette trajectoire qui a été retenue dans la deuxième stratégie nationale bas carbone adoptée par la France en 2020.

III - Au sein de l'État, une démarche initiée dans le segment d'achat immobilier, premier émetteur d'émissions de gaz à effet de serre

Les bâtiments représentaient en 2022 16 % des émissions de gaz à effet de serre de la France, d'après la synthèse du plan actualisé en septembre 2023 par le SGPE³⁸. Cela représente le troisième poste d'émissions après les transports (32 %) et l'agriculture (20 %). Les bâtiments ont été identifiés par le SGPE comme le secteur dans lequel l'effort est le plus important à réaliser d'ici 2030 puisque la cible à atteindre serait une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 53 % par rapport à l'année 2022. Cette cible à 53 % est très supérieure à la cible moyenne de 34 % pour l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que pour les principaux autres secteurs (- 43 % pour l'énergie, - 38 % pour l'industrie, - 29 % pour les transports et - 16 % pour l'agriculture).

Avec 94,4 millions de mètres carrés à fin 2022, le parc concerné par la politique immobilière de l'État est un actif de toute première importance³⁹. Le segment d'achat immobilier représente par ailleurs le principal secteur d'achat de l'État.

Si l'État ne dispose pas d'une évaluation chiffrée de ses émissions de gaz à effet de serre liées à son patrimoine immobilier, il dispose en revanche de plusieurs outils juridiques lui permettant d'intégrer des objectifs de performance énergétique à la commande publique que l'État s'approprie de plus en plus.

³⁸ Secrétariat général à la planification écologique, *Mieux agir*, synthèse du plan de septembre 2023.

³⁹ Cour des Comptes, *La politique immobilière de l'État*, Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre 2023.

Une démarche engagée également dans le secteur des transports

Les transports font également l'objet d'une réflexion globale de la part de l'État en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La circulaire de la Première ministre du 21 novembre 2023 relative aux engagements pour la transformation écologique de l'État assigne ainsi à la DAE le pilotage de plusieurs actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre des transports du personnel de l'État. Quoique récente et visant essentiellement des actions pour 2024-2025, cette circulaire a d'ores et déjà conduit la DAE à adapter les marchés de transports. En particulier, l'utilisation du catalogue UGAP a été restreinte en excluant les véhicules thermiques de plus de 1,4 tonnes, les véhicules hybrides rechargeables de plus de 1,6 tonnes et les véhicules électriques de plus de 2,4 tonnes (hors véhicules d'intérêt général, véhicules aménagés, camionnettes, et véhicules utilitaires).

A - Les contrats de performance énergétique, un outil juridique aux formes complexes

Les marchés de performance énergétique ont été introduits dans le droit de la commande publique sous l'impulsion initiale d'une directive européenne du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique. Leur objectif est de réduire la consommation d'énergie des bâtiments et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

Le contrat de performance énergétique (CPE) désigne « *un contrat conclu entre un donneur d'ordre et une société de services d'efficacité énergétique visant à garantir une diminution des consommations énergétiques du maître d'ouvrage, vérifiée et mesurée par rapport à une situation de référence contractuelle, sur une période de temps donnée grâce à un investissement dans des travaux, fournitures ou prestations de services. En cas de non atteinte des objectifs du contrat, celui-ci prévoit des pénalités financières* »⁴⁰.

Pour réaliser un contrat de performance énergétique, les maîtres d'ouvrage publics peuvent avoir recours à deux véhicules juridiques : les marchés globaux de performance (MGP) et les marchés de partenariat de performance énergétique (MPPE).

⁴⁰ Arrêté du 24 juillet 2020 relatif aux contrats de performance énergétique.

Les marchés globaux de performance (MGP) regroupent et remplacent les marchés [de conception,] de réalisation et d'exploitation ou de maintenance (CREM ou REM). Ils sont le véhicule juridique le plus courant des contrats de performance énergétique. Les marchés globaux de performance permettent aux maîtres d'ouvrage publics d'associer des prestations de conception-réalisation à des prestations d'exploitation-maintenance, sous la condition d'avoir contractualisé un objectif de performance énergétique chiffré et mesurable.

Les marchés de partenariat de performance énergétique (MPPE) remplacent les contrats de partenariats⁴¹ et permettent de confier au titulaire tout ou partie du périmètre de la mission (financement, réalisation, conception, maintenance, etc.).

Quel que soit le vecteur juridique choisi, les contrats de performance énergétique participent à la baisse des émissions de gaz à effet de serre en réduisant la consommation d'énergie. Le caractère contraignant de ces outils les rend en théorie très efficaces pour réduire les dépenses énergétiques, à condition que la puissance publique dispose des compétences en interne pour les suivre et engager des discussions qui peuvent s'avérer compliquées avec le titulaire.

B - Un dispositif peu utilisé par l'État jusqu'au plan France Relance

L'observatoire national des contrats de performance énergétique (ONCPE)⁴² avait recensé à partir du BOAMP les contrats de performance énergétique sur la période 2011-2021. Cette analyse avait permis d'identifier 380 contrats publics. En moyenne, ces contrats avaient pour objectif de réduire de 29,7 % les consommations d'énergie et de 40 % les émissions de gaz à effet de serre.

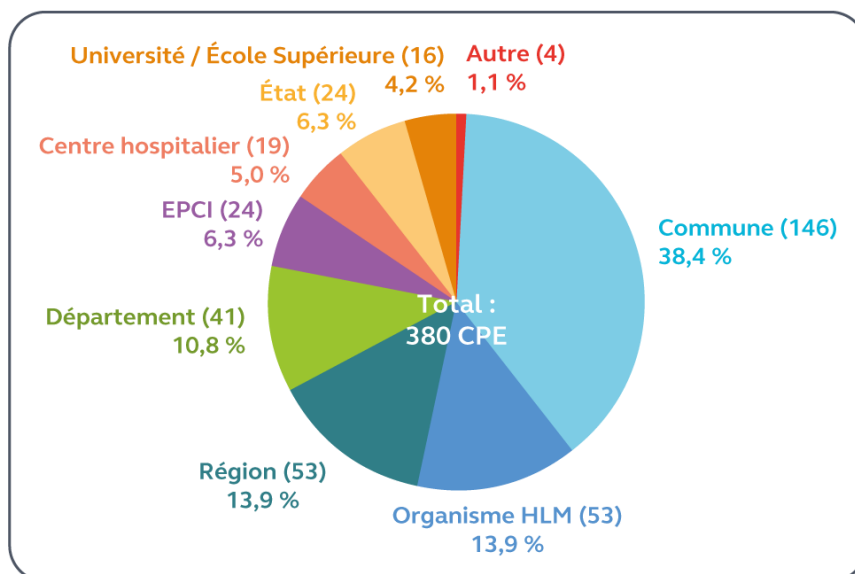
⁴¹ Les contrats de partenariat étaient définis par l'article 1er de l'ordonnance du 17 juin 2004 comme « des contrats administratifs par lesquels l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. ».

⁴² L'ONCPE a été créé en 2016 par l'ADEME, le CEREMA et le CSTB. Il réalise un bilan annuel et synthétise l'ensemble des actions menées dans le domaine des contrats de performance énergétique.

Seulement 24 étaient portés par l'État. Si l'on y adjoignait les 53 contrats de performance énergétique identifiés par l'ONCPE comme ayant été attribués par des universités, les contrats de performance énergétique concernant le parc relevant de la politique immobilière de l'État (qui comprend les universités) représentaient 20 % des contrats de performance énergétique.

L'État avait ainsi avant 2022 signé moins de contrats de performance énergétique que les autres acheteurs publics, sans qu'il fût possible de conclure sur sa part en montant des contrats passés.

Graphique n° 12 : répartition des contrats de performance énergétique par type d'acheteur (nombre de contrats, 2011-2021)



Source : observatoire national des CPE, *chiffres clés* (novembre 2022), contrats attribués sur la période 2011-2021

En revanche, les caractéristiques de ces contrats ne différaient pas significativement entre l'État et les autres acheteurs publics. La durée moyenne d'engagement de ces contrats s'établissait à 9 ans pour les contrats de performance énergétique de l'État contre 9,6 ans pour l'ensemble des contrats de performance énergétique publics. Par ailleurs, sur ces 24 contrats de l'État relevés, les objectifs d'économies d'énergie visées par le contrat de performance énergétique étaient connus pour seulement dix contrats et étaient en moyenne de 30 %, ambition extrêmement proche de la moyenne des contrats de performance énergétique publics.

Toutefois, l'impact en matière d'émission de gaz à effet de serre n'était pas toujours calculé ni communiqué. Par ailleurs, la présence dans les marchés globaux de performance de prestations ne relevant pas de travaux relatifs à la seule réduction des émissions de gaz à effet de serre ne permettait pas d'isoler le coût de la tonne de CO₂ évitée. Enfin, comme pour le reste des marchés publics, il n'existait pas de *reporting* consolidé de l'exécution. Les chiffres communiqués par l'ONCPE étaient donc les prévisions à la passation des marchés et ne reflétaient pas le caractère réel des émissions de gaz à effet de serre évitées, qui pouvaient différer significativement.

C - Les plans France Relance, Résilience 1 et 2 : l'affirmation d'un processus de réduction des gaz à effet de serre dans les marchés immobiliers de l'État

La DIE a porté successivement trois plans (France Relance, Résilience 1 et Résilience 2) consacrés à l'immobilier dont elle gérait tout ou partie des crédits. Ces plans, aux objectifs différents, témoignent de l'affirmation d'un processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans la politique immobilière de l'État qui a utilisé les marchés publics à cet effet.

Doté d'un budget de 2,7 Mds€ pour la partie immobilière et consacré à la rénovation globale du parc immobilier, le plan France Relance a conduit à un recours important en montant aux marchés globaux de performance. D'après la DIE, ce dispositif concernait une part très minoritaire des projets retenus (69 sur 4 214, soit 1,6 % des projets) mais une part en montant de travaux très significative (27 % des crédits attribués, soit 719 M€ sur les 2,7 Md€ de crédits immobiliers ouverts dans le cadre du plan France Relance). Ce volume, qui correspond à des opérations pluriannuelles, est à mettre en regard des dépenses budgétaires annuelles moyennes de l'État consacrées à l'immobilier s'élevant à 7 Md€ sur la période 2015-2022⁴³. Malgré cette forte consommation budgétaire dans le cadre du plan France Relance, ce type de montage contractuel reste donc d'un usage minoritaire au sein de l'État.

⁴³ Cour des Comptes, *La politique immobilière de l'État, une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir*, communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre 2023.

D'après le document de politique transversale 2023 consacré à la politique immobilière de l'État, l'économie d'énergie visée par ces travaux représentait 400 GWh chaque année⁴⁴. Aucune conversion de ces économies d'énergie en équivalent d'émissions annuelles de tonnes de CO₂ évitées n'a été réalisé. Les objectifs du volet immobilier du plan portaient sur la réduction des consommations d'énergie et non sur les émissions de CO₂ et les données nécessaires (en particulier l'intensité carbone des énergies) n'ont donc pas été collectées. Quand bien même la conversion entre économies d'énergie et émissions de CO₂ aurait été réalisable, comme évoqué plus haut, la structuration des marchés globaux de performance n'aurait pas permis de mesurer l'efficacité des dispositions en matière de réduction des consommations énergétiques. La réduction des consommations énergétiques n'étant qu'un critère parmi d'autres, il n'est pas possible d'isoler le coût acquitté par l'État pour réduire les consommations énergétiques et, partant, les émissions de gaz à effet de serre.

Les plans Résilience 1 (50 M€ de crédits ouverts pour des travaux permettant des économies d'énergie avant l'hiver 2022-2023) et Résilience 2 (150 M€ de crédits ouverts pour des travaux permettant des économies d'énergie avant l'hiver 2023-2024), quoique de moindre ampleur financière que le volet immobilier de France Relance, témoignent d'une maturation du processus. La plupart des marchés de travaux attribués suite à leur financement dans les plans Résilience 1 et 2 étaient consacrés exclusivement à la réduction des consommations d'énergie. La DIE utilisait pour ce faire des critères de conversion pour ramener les consommations d'énergie à leur équivalent en tonnes de CO₂ évitées afin de procéder à la sélection des projets⁴⁵.

Les objectifs de réduction des consommations d'énergie à la livraison de ces travaux sont bien documentés. Le plan Résilience 1 a financé des travaux à hauteur de 50 M€ pour des gains en émissions de gaz à effet de serre annuels attendus de 100 GWh, équivalents à 34 000 tonnes de CO₂ évitées chaque année. Le plan Résilience 2, quant à lui, a financé 150 M€ de projets dont les gains attendus sont de 200 GWh, équivalents à 53 000 tonnes de CO₂ évitées chaque année. L'impact global reste limité au regard des émissions de CO₂ de l'État que le CGDD estime à 10 millions de tonnes par an mais est à mettre en regard du montant relativement restreint de l'investissement consenti (200 M€).

⁴⁴ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2023, *Politique immobilière de l'État*, page 193.

⁴⁵ 100 % pour le gaz et le fuel, 17 % pour l'électricité en produite en métropole, coefficient adapté à chaque réseau de chaleur dont l'intensité carbone est connue individuellement, 0 % pour le bois et la biomasse.

Néanmoins, bien que la DIE soit proactive dans son approche de réduction des gaz à effet de serre, elle n'est pas en mesure de communiquer le coût d'abattement de la tonne de CO₂ dans les plans Résilience 1 et Résilience 2. Il manque en effet des données comme la comparaison des coûts de fonctionnement entre la situation précédente et la situation nouvelle résultant des travaux ou la durée de vie des biens. La Cour n'est donc pas en mesure d'indiquer si les projets sélectionnés sont compatibles avec la trajectoire des coûts d'abattement identifiée dans le rapport Quinet (cf. *supra*). Il serait utile que, dans le cas où de futurs financements consacrés exclusivement aux réductions de gaz à effet de serre soient possibles, la DIE dispose d'une méthodologie permettant de sélectionner les projets selon le coût d'abattement de la tonne de CO₂.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les accords internationaux signés par la France et la législation dont elle s'est dotée l'engagent à réduire fortement ses émissions de gaz à effet de serre. La Cour a souhaité évaluer en quoi l'inclusion de considérations relatives à l'environnement dans les marchés publics de l'État a eu un impact sur ses émissions de gaz à effet de serre.

Bien que l'État soit tenu de publier un bilan des gaz à effet de serre, aucun document public n'existe. Les travaux en cours menés par le Commissariat général au développement durable estiment que les achats de biens et de services représentent 27 % des émissions de gaz à effet de serre de l'État qui s'élèveraient à 10 MtCO₂. Les marchés de travaux ne font pas l'objet d'un chiffrage spécifique. Cette unique estimation, récente et non publiée, ne permet pas une évaluation globale de l'impact des évolutions en cours de la politique d'achats de l'État sur ses émissions de gaz à effet de serre.

Au niveau de la passation à proprement parler des marchés publics, la mesure des émissions de CO₂ des différentes offres est encore balbutiante. La publication de guides méthodologiques constitue un préalable nécessaire à ce que les acheteurs s'emparent d'une question nouvelle et complexe. Ces guides doivent permettre, pour les principaux segments d'achat, de quantifier les émissions de gaz à effet de serre des différentes offres afin de pouvoir les comparer sur ce critère.

La Cour constate néanmoins que les achats immobiliers ont commencé à prendre en compte de manière méthodique des émissions de gaz à effet de serre, en particulier sous l'impulsion de la DIE. Or ce segment d'achat est à la fois le premier domaine d'achat de l'État et le secteur pour lequel la stratégie nationale bas carbone présente les ambitions les plus fortes en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les travaux financés dans les plans France Relance, Résilience 1 et Résilience 2 avaient pour cible de réduire les consommations énergétiques annuelles du parc immobilier de l'État de 700 GWh. Si l'objectif de réduction des émissions annuelles de CO₂ n'était pas chiffré pour le plan France Relance, les plans résilience 1 et résilience 2 devraient permettre de réduire de l'équivalent de 87 000 tonnes les émissions annuelles de CO₂. Du fait du caractère relativement restreint des investissements (200 M€), cet impact estimé reste très limité au regard des émissions globales de CO₂ de l'État évaluées par le Commissariat général au développement durable à 10 Mt.

Les achats immobiliers gagneraient à franchir encore un palier supplémentaire en arbitrants les futurs projets sur la base de leur coût d'abattement afin de vérifier la conformité des coûts consentis avec la valeur tutélaire du carbone retenue par la France pour 2030.

Cette utilisation des marchés dans le segment d'achat immobilier témoigne néanmoins de ce qui permet une bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans les marchés publics : des objectifs de politique publique clairs permettent de sélectionner des projets sur des critères précis et d'utiliser les marchés publics comme des outils à cet effet.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. en conformité avec l'article L229-25 du code de l'environnement, publier et actualiser tous les trois ans un bilan de gaz à effet de serre au périmètre de l'État faisant apparaître les émissions liées aux achats (ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques). ;*
 - 8. publier des guides méthodologiques permettant de mesurer les émissions de gaz à effet de serre pour les segments d'achats prioritaires du point de vue de la réduction de l'empreinte carbone de l'État (ministre du budget et des comptes publics en lien avec le ministre de la transition écologique, de l'énergie du climat et de la prévention des risques).*
-

Liste des abréviations

ADEME	Agence de la transition écologique
ACV	Analyse du cycle de vie
AMO	Assistance à maîtrise d'œuvre
AO	Appel d'offre
BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
BeauAMP	Base Étendue, Améliorée et Unifiée des Annonces des Marchés Publics
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CGDD	Commissariat général au développement durable
CSI	Clause sociale d'insertion
DAE	Direction des achats de l'État
DAJ	Direction des affaires juridiques
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DSP	Délégation de service public
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
MGP	Marché global de performance
MPPE	Marchés de partenariat de performance énergétique
PNAD	Plan national pour des achats durables
SEM	Société d'économie mixte
SIA	Système d'information achats
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SPASER	Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsable
SPL	Société publique locale
UGAP	Union des groupements des achats publics

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement.....	106
Annexe n° 2 : glossaire des termes juridiques de la commande publique	107
Annexe n° 3 : calendriers des principaux textes relatifs à la prise en compte du développement durable et aux échéances futures fixées par la loi « Climat et résilience ».....	111
Annexe n° 4 : données issues de l'observatoire économique de la commande publique	113
Annexe n° 5 : données issues du bulletin officiel des annonces des marchés publics	115
Annexe n° 6 : méthodologie d'échantillonnage des marchés	116
Annexe n° 7 : descriptif de la base de données des marchés publics BeauAMP issue de l'analyse du BOAMP par Adrien Deschamps.....	119
Annexe n° 8 : méthodologie d'explication de l'écart d'intégration des clauses responsables entre les acheteurs publics	120
Annexe n° 9 : modalités de détermination des achats de l'État dans Chorus	125
Annexe n° 10 : analyse des marchés « exemplaires »	126
Annexe n° 11 : tableau de suivi des indicateurs du PNAD.....	128
Annexe n° 12 : les structures porteuses de l'insertion	130

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

- Monsieur Alain BENARD, président de l'Association Acheteurs Publics, par ailleurs DGA des services de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France
- Monsieur Antoine DETOURNE, délégué général ESS France
- Monsieur Benoît DINGREMONT, contrôleur général économique et financier, mission « Écologie et développement durable », ancien sous-directeur du droit de la commande publique à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers
- Monsieur Christian GOLLIER, directeur du grand établissement Toulouse School of Economics
- Monsieur Grégory KALFLECHE, professeur des universités agrégé en droit public, Université Toulouse 1 Capitole

Invités aux séances du comité d'accompagnement :

- Monsieur Matthieu CAHEN, *senior policy analyst* à l'OCDE
- Madame Kenza KHACHANI, économiste et *policy analyst* à l'OCDE
- Madame Margaux LELONG, *policy analyst* à l'OCDE

Annexe n° 2 : glossaire des termes juridiques de la commande publique

- **Accord-cadre** : contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. Si les conditions d'exécution des prestations sont entièrement fixées par l'accord-cadre, il sera exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande. Dans le cas contraire, si seule une partie des règles sont définies, l'accord-cadre donne lieu par la suite à des marchés subséquents qui les préciseront.
- **Appel d'offre (AO)** : procédure formalisée utilisée par les organismes publics pour sélectionner un fournisseur ou un prestataire de services. L'AO est lancé lorsqu'un organisme public souhaite acheter des biens ou des services et qu'il veut garantir une concurrence ouverte et transparente.
- **Cahier des clauses administratives particulières (CCAP)** : encadre les relations entre le titulaire et la personne publique et fixe les règles relatives à l'exécution du marché (paiement, contrôle, réalisation, pénalités...)
- **Cahier des clauses techniques particulières (CCTP)** : fixe les exigences techniques de la prestation ou du produit, que ce soit les matériaux utilisés ou les procédés à mettre en œuvre.
- **Clause d'exécution** : disposition contractuelle détaillant les obligations et les droits des parties concernant l'exécution du marché. Ces clauses précisent souvent les modalités de livraison, les délais, les pénalités en cas de non-respect des conditions, etc.
- **Concession** : contrats conclus à titre onéreux par lesquels un pouvoir adjudicateur (« autorités concédantes ») confie l'exploitation de travaux ou la prestation de service à un ou plusieurs opérateurs économiques (« concessionnaires ») à qui est transféré le risque d'exploitation de l'ouvrage ou du service et dont la contrepartie consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter les ouvrages ou services, soit dans ce droit accompagné d'un prix.
- **Considération sociale ou environnementale** : terme générique désignant la prise en compte dans un marché public de la dimension sociale ou environnementale dans l'acte d'achat. En pratique, le terme recouvre les différents outils juridiques qui peuvent être introduits à cet effet dans un marché public (définition du besoin, spécification technique, critère de sélection, condition d'exécution, etc.).

- Critère d'attribution : élément spécifique utilisé pour évaluer et comparer les offres soumises dans le cadre d'un appel d'offres. Les critères d'attribution peuvent inclure des aspects tels que le prix, la qualité, l'expérience du fournisseur, les délais de livraison, etc..
- Coût global : le coût global peut prendre en compte les coûts imputés aux externalités environnementales comme le coût des émissions de gaz à effet de serre.
- Délégation de service public : contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.
- Entité adjudicatrice : les entités adjudicatrices sont des pouvoirs adjudicateurs exerçant une des activités d'opérateur de réseaux, des entreprises publiques qui exercent une de ces mêmes activités lorsqu'elles ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs et des organismes de droit privé qui ne sont ni des pouvoirs adjudicateurs ni des entreprises publiques lorsqu'ils bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs ayant pour effet de leur réserver l'exercice d'une des activités d'opérateur de réseaux et d'affecter substantiellement la capacité des autres opérateurs économiques à exercer cette activité.
- Lot : Dans le cadre d'un appel d'offres, les marchés peuvent être divisés en plusieurs lots. Un lot est une partie distincte du marché qui peut être attribuée séparément. Diviser le marché en lots permet souvent une plus grande flexibilité pour les soumissionnaires et peut favoriser la participation de petites et moyennes entreprises.
- Marché public : contrat conclu à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur et un ou plusieurs opérateur(s) économique(s) public(s) ou privé(s) pour répondre aux besoins de l'acheteur public en matière de travaux, fournitures ou services. Comme tout contrat, le marché public génère des droits et des obligations entre les parties cocontractantes.
- Marché à procédure adaptée (MAPA) : marché dont le montant dépasse les 25 000 euros HT, soumis à des règles de publicité
- Marché subséquent : Ce terme est utilisé dans le cadre des marchés à bons de commande ou des accords-cadres. Un marché subséquent est un contrat conclu par un acheteur public avec un fournisseur déjà titulaire d'un accord-cadre ou d'un marché à bons de commande, pour la fourniture de biens ou de services spécifiques définis dans le cadre de cet accord-cadre ou de ce marché à bons de commande.

- **Marché réservé** : Le code de la commande publique, transposant les directives de 2014, a prévu des dispositifs de réservation aux structures employant des personnes handicapées ou défavorisées (dites aussi « entreprises inclusives ») et à certains opérateurs pour des marchés portant sur des services spécifiques, dans des conditions strictes. Depuis fin 2022, un nouveau dispositif permet de réserver un marché à des entreprises implantées en établissement pénitentiaire et qui font travailler à ce titre des personnes détenues.
- **Objet de marché** : description détaillée des biens ou services que l'acheteur public souhaite acquérir. Cette description comprend généralement des spécifications techniques, des quantités, des délais, etc. L'objet de marché est essentiel pour permettre aux soumissionnaires de comprendre précisément ce qui est demandé et de formuler leurs offres en conséquence.
- **Offre** : Proposition soumise par un candidat en réponse à un appel d'offres, détaillant les conditions dans lesquelles il s'engage à fournir les biens ou services demandés.
- **Pouvoir adjudicateur** : les pouvoirs adjudicateurs recouvrent trois catégories de personnes : les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé poursuivant une mission d'intérêt général et contrôlées ou financées principalement sur fonds publics et les personnes morales de droit privé dotées de la personnalité juridique constituées par des pouvoirs adjudicateurs dans le but de réaliser certaines activités en commun.
- **Procédure formalisée** : Processus d'achat utilisé pour des montants importants ou des marchés complexes, caractérisé par des règles strictes et une publication obligatoire des avis de marché.
- **Procédure négociée** : Processus d'achat où l'acheteur peut négocier les termes du marché avec les soumissionnaires, généralement utilisé dans des circonstances spécifiques définies par la réglementation.
- **Règlement de consultation** : Document faisant partie intégrante du dossier de consultation (DCE), établissant les règles et les conditions auxquelles doivent se conformer les soumissionnaires lors de la soumission de leur offre. Le RC précise notamment la pondération des différents critères d'attribution.
- **Sous-traitant** : Tiers avec lequel le titulaire du marché public sous-traite une partie des travaux ou des services requis dans le cadre du marché.

- Titulaire du marché : Entreprise ou organisme sélectionné et ayant signé un contrat avec l'acheteur public pour la fourniture de biens ou de services conformément aux termes du marché.
- Valeur estimée du marché : Montant financier approximatif estimé par l'acheteur public pour la réalisation du marché public, utilisé pour déterminer les procédures d'attribution appropriée

Annexe n° 3 : calendriers des principaux textes relatifs à la prise en compte du développement durable et aux échéances futures fixées par la loi « Climat et résilience »

Principaux textes relatifs à la prise en compte des enjeux de développement durable dans les marchés publics

<i>Date</i>	<i>Dénomination</i>
31 mars 2004	Directive européenne 2004/18/CE
23 avril 2009	Directive européenne 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie
26 février 2014	Directive européenne 2014/24/UE
17 août 2015	Loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (loi LTECV)
6 juillet 2017	Plan climat
30 octobre 2018	Loi n°2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (loi EGAlim)
4 juillet 2018	Plan biodiversité
20 juin 2019	Directive 2019/1161 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie
25 février 2020	Circulaire relative aux engagements de l'État pour des services publics écoresponsables
10 février 2020	Loi n°2020-105 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire (loi Agec)
13 novembre 2020	Circulaire relative à la nouvelle gestion des mobilités pour l'État
23 octobre 2023	Loi n° 2023-973 relative à l'industrie verte
21 novembre 2023	Circulaire relative à l'engagement pour la transformation écologique de l'État
27 mai 2024	Règlement européen « Net Zero Industrie Act » (NZIA)

Source : Cour des comptes

**Principales échéances fixées par la loi « Climat et résilience »
en matière de commande publique**

<i>Échéance</i>	<i>Disposition</i>
5 mai 2022	Interdiction aux groupes (5 000 employés en France, 10 000 en cas d'implantation étrangère) n'ayant pas publié leur plan de vigilance de soumissionner aux marchés publics et concessions de service public. L'interdiction ne doit pas porter atteinte à la concurrence ou rendre difficile économiquement ou techniquement l'exécution de la prestation
1 ^{er} janvier 2023	- Renforcement des exigences d'objectifs et de <i>reporting</i> du SPASER - Abaissement de l'obligation de disposer d'un SPASER pour tous les acheteurs publics attribuant plus de 50 M€ de marchés dans l'année
1 ^{er} juillet 2024	Dispositions du 22 août 2026 applicables pour les marchés qui portent sur l'implantation ou sur l'exploitation d'installations de production ou de stockage d'énergies renouvelables
22 août 2024 (au plus tard)	Le Gouvernement présente au Parlement un bilan des SPASER
1 ^{er} janvier 2025	Fourniture par l'État d'outils d'analyse du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat
1 ^{er} janvier 2026	Les spécifications des marchés publics doivent prendre en compte les objectifs de développement durable
22 août 2026 (ou au plus tard 5 ans après la promulgation de la loi)	<i>Marchés publics & concessions de service public :</i> - au moins un des critères de choix <i>doit</i> prendre en compte les caractéristiques environnementales des offres (sauf pour les marchés publics ou concessions de défense et de sécurité qui n'en ont pas l'obligation mais simplement la faculté) - les clauses d'exécution <i>doivent</i> prendre en compte les considérations relatives à l'environnement <i>Marchés publics :</i> - les clauses d'exécution <i>doivent</i> prendre en compte les considérations relatives au domaine social ou à l'emploi (sauf restriction de la concurrence ou de difficulté technique ou économique) <i>Concessions de service public :</i> - les clauses d'exécution <i>peuvent</i> prendre en compte les considérations relatives au domaine social ou à l'emploi - le compte rendu annuel remis au délégant doit rendre compte des actions pour la protection de l'environnement et l'insertion par l'activité économique

Annexe n° 4 : données issues de l'observatoire économique de la commande publique

Tableau n° 7 : part des marchés publics contenant une clause sociale (en nombre)

Contrats initiaux*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
État et secteur hospitalier	4,3 %	5,4 %	4,0 %	6,8 %	8,6 %	9,6 %	14,4 %	13,2 %
Collectivités	13,9 %	14 %	15,6 %	14,3 %	13,0 %	11,6 %	12,2 %	12,4 %
« Autres »**	5,6 %	4,3 %	2,1 %	7,7 %	17,2 %	18,7 %	15,4 %	44,3 %
Total	8,8 %	8,6 %	9,4 %	10,2 %	12,5 %	12,1 %	13,2 %	22,3 %

Source : Observatoire économique de la commande publique, recensement économique de la commande publique, consolidation des chiffres 2018 et 2022

* Données hors avenants et actes de sous-traitance – Montants des marchés supérieurs ou égaux à 90 000 € HT. Calculs et traitements statistiques OECF.

** Entreprises publiques, opérateurs de réseaux, etc.

Tableau n° 8 : part des marchés publics contenant une clause sociale (en montant)

Contrats initiaux*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
État et secteur hospitalier	5,3 %	9,3 %	6,7 %	10,0 %	10,7 %	9,5 %	11,6 %	19,4 %
Collectivités	21,7 %	22,4 %	28,2 %	25,1 %	21,0 %	18,5 %	18,6 %	20,9 %
« Autres »**	11,9 %	8,9 %	5,2 %	18,7 %	27,3 %	23,3 %	17,9 %	54,5 %
Total	10,5 %	11,5 %	11,1 %	18,7 %	17,3 %	15,2 %	15,2 %	31,7 %

Source : Observatoire économique de la commande publique, recensement économique de la commande publique, consolidation des chiffres 2018 et 2022

* Données hors avenants et actes de sous-traitance – Montants des marchés supérieurs ou égaux à 90 000 € HT. Calculs et traitements statistiques OECF.

** Entreprises publiques, opérateurs de réseaux, etc.

**Tableau n° 9 : part des marchés publics
contenant une clause environnementale (en volume)**

Contrats initiaux*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>État et secteur hospitalier</i>	9,4 %	13,1 %	9,3 %	18,0 %	22,0 %	21,7 %	24,0 %	27,9 %
<i>Collectivités</i>	15,3 %	17,6 %	19,6 %	12,7 %	12,9 %	12,6 %	14,0 %	18,1 %
<i>« Autres »**</i>	6,4 %	4,5 %	2,8 %	9,5 %	18,4 %	27,3 %	29,5 %	50,4 %
Total	11,8 %	13,4 %	13,6 %	13,6 %	15,8 %	16,8 %	18,7 %	29,2 %

Source : Observatoire économique de la commande publique, recensement économique de la commande publique, consolidation des chiffres 2018 et 2022

* Données hors avenants et actes de sous-traitance – Montants des marchés supérieurs ou égaux à 90 000 € HT. Calculs et traitements statistiques OECP.

** Entreprises publiques, opérateurs de réseaux, etc.

**Tableau n° 10 : part des marchés publics
contenant une clause environnementale (en montant)**

Contrats initiaux*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>État et secteur hospitalier</i>	13,7 %	12,4 %	9,3 %	16,0 %	15,4 %	13,5 %	13,1 %	23,9 %
<i>Collectivités</i>	15,8 %	20,8 %	24,4 %	16,6 %	19,0 %	17,6 %	20,0 %	25,9 %
<i>« Autres »**</i>	12,7 %	8,4 %	1,9 %	22,7 %	27,2 %	38,9 %	47,0 %	61,3 %
Total	14,0 %	13,2 %	11,2 %	18,6 %	18,6 %	18,9 %	22,3 %	37,2 %

Source : Observatoire économique de la commande publique, recensement économique de la commande publique, consolidation des chiffres 2018 et 2022

* Données hors avenants et actes de sous-traitance – Montants des marchés supérieurs ou égaux à 90 000 € HT. Calculs et traitements statistiques OECP.

** Entreprises publiques, opérateurs de réseaux, etc.

Annexe n° 5 : données issues du bulletin officiel des annonces des marchés publics

**Tableau n° 11 : part des clauses sociales en nombre de lots
dans la commande publique – Reproduction OECF⁴⁶**

Contrats initiaux	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>État, opérateurs de l'État et secteur hospitalier</i>	4,8 %	4,0 %	4,9 %	5,3 %	5,7 %	6,6 %	7,8 %	7,4 %	9,1 %
<i>Collectivités territoriales</i>	2,2 %	3,8 %	5,0 %	5,3 %	5,2 %	5,3 %	6,1 %	9,0 %	9,9 %
<i>Autres</i>	4,1 %	4,6 %	6,7 %	8,0 %	8,9 %	8,3 %	8,5 %	9,7 %	12,4 %
Total	3,4 %	4,0 %	5,3 %	5,8 %	5,9 %	6,0 %	6,8 %	8,8 %	10,0 %

Source : Base de données BeauAMP

**Tableau n° 12 : part des clauses environnementales en nombre de lots
dans la commande publique – Reproduction OECF**

Contrats initiaux	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>État, opérateurs de l'État et secteur hospitalier</i>	5,5 %	8,9 %	10,7 %	11,6 %	12,9 %	15,2 %	17,9 %	22,1 %	24,8 %
<i>Collectivités territoriales</i>	3,3 %	6,8 %	8,5 %	9,7 %	10,8 %	11,9 %	14,7 %	22,9 %	29,5 %
<i>Autres</i>	5,5 %	9,02 %	12,8 %	12,9 %	15,0 %	16,0 %	19,0 %	20,2 %	28,2 %
Total	4,5 %	7,8 %	9,8 %	10,7 %	11,8 %	13,2 %	15,9 %	22,5 %	28,6 %

Source : Base de données BeauAMP

⁴⁶ 9 173 lots, soit 8,2 % de l'échantillon total, ne contenaient aucune valeur. Elles ont donc été retirées du champ de l'analyse.

Annexe n° 6 : méthodologie d'échantillonnage des marchés

La présente note a pour objet d'expliciter la méthode d'échantillonnage utilisée dans l'analyse de la politique publique des achats responsables de l'État. L'échantillonnage était requis en raison du volume important de marchés et, par extension, de lots disponibles. L'objectif de la méthode utilisée était d'assurer la représentativité des données analysées tout en tenant compte des spécificités des marchés publics et des politiques d'achats responsables au sein de l'administration.

Périmètre et choix des sources de données : un échantillon reposant sur les données de la DAE et de l'UGAP

Pour mener à bien cette analyse, la concentration s'est principalement portée sur les marchés de l'UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics) et de la DAE (Direction des Achats de l'État). Les marchés ministériels et ceux des opérateurs ont été exclus de l'échantillon en raison de la disponibilité des données et du suivi effectué. La complexité de retracer un historique détaillé (2016-2023) au sein des ministères et des opérateurs a motivé la décision de limiter l'échantillon au périmètre UGAP/DAE, disposant de données plus complètes et structurées, pour assurer une meilleure représentativité des résultats. De plus, les marchés de l'UGAP et de la DAE sont utilisés par de nombreux ministères et organismes publics, ce qui confère à l'échantillon une plus grande représentativité des pratiques d'achats responsables au sein de l'administration de l'État.

L'UGAP, étant également une centrale d'achat au service de la fonction publique hospitalière et hors du périmètre de l'étude, les marchés et lots du département d'achat « Santé et médical » ont été exclus de l'analyse pour garantir une meilleure représentativité des achats de l'État.

Échelle d'analyse : un échantillonnage par lot et non par appel d'offre pour mieux prendre en compte les disparités observées sur les lots d'un même marché et pour améliorer la représentativité de l'échantillon

Dans le cadre de cette analyse, une approche à l'échelle du lot a été privilégiée, permettant une analyse plus détaillée. En effet, des disparités importantes ont été constatées entre les lots d'un même marché : les critères d'évaluation, les spécifications techniques et les exigences en matière de développement durable peuvent varier d'un lot à l'autre, ce qui pourrait influencer considérablement les résultats de l'analyse. De plus, l'échantillonnage à l'échelle du lot contribue à une meilleure représentativité, car à nombre de lots analysés constant, cela permet d'analyser davantage de marchés et donc de segments d'achats.

Construction de l'échantillon

La méthode de construction de l'échantillon a conservé une distinction entre les lots de l'UGAP et ceux de la DAE, réalisant ainsi des échantillons distincts pour identifier d'éventuelles différences entre les marchés interministériels (DAE) et les marchés des opérateurs et des ministères (UGAP), ainsi qu'une éventuelle prise en compte différente entre une direction ministérielle (DAE) et un acteur indépendant (UGAP). Pour l'UGAP, sur la période 2016-2023, 3856 lots notifiés enregistrés comportant au moins une disposition sociale ou environnementale, hors département d'achat médical, étaient disponibles. Cinq marchés considérés comme "exceptionnels" en raison d'un nombre très élevé de lots (entre 60 et 650 lots par marché) ont été exclus de l'étude, car cela aurait biaisé l'analyse en monopolisant jusqu'à un tiers de l'échantillon pour le marché de 650 lots.

Après exclusion de ces marchés, deux périodes d'analyse temporelle ont été réalisées : 2016-2019 et 2020-2023, pour lesquelles deux échantillons ont été constitués à chaque fois : l'un pour les marchés comportant une disposition sociale, l'autre pour les marchés comportant une disposition environnementale. Cela a donc représenté quatre périodes à échantillonner (2016-2019 lots avec disposition sociale, 2016-2019 lots avec disposition environnementale, 2020-2023 lots avec disposition sociale et 2020-2023 lots avec disposition environnementale). Au sein de chaque population, les lots ont été tirés aléatoirement pour constituer un échantillon représentatif, garantissant ainsi l'objectivité de la sélection et réduisant les biais potentiels. La taille des échantillons analysés a été calculée de manière à obtenir des échantillons avec un intervalle de confiance de 90 % et une marge d'erreur de 15 %.

Analyse de l'échantillon

Chaque échantillon a été analysé en détail selon des paramètres prédéfinis. Ainsi, ont été pris en compte la nature juridique de la disposition (dans l'objet du marché, dans les critères d'attribution ou dans les spécifications techniques) ainsi que la présence ou non de marchés réservés pour les entreprises ESAT/EA.

Pour les critères, le poids dans la pondération totale a été étudié ainsi qu'un paramètre de discrimination du critère calculé de la manière suivante : la différence de l'écart entre les deux premières notes pondérées du critère environnemental (ou social) et de l'écart entre les deux meilleures notes globales.

$$D = (N_{1env} - N_{2env}) - (N_{1glob} - N_{2glob})$$

Concernant les clauses le contenu général de la clause a été identifié selon une typologie prédéfinie. Pour les clauses de nature sociale : heures d'insertion, heures de formation, action de tutorat, parité et égalité femme/homme, insertion de jeunes en situation de décrochage, emploi de personnes handicapées, autre. Pour les clauses de nature environnementale : relative à la composition des produits, au recyclage/ au reconditionnement/ à la réutilisation, économies d'énergie, prévention de la production des déchets et valorisation des déchets, protection de la biodiversité, lutte contre la déforestation, lutte contre les pollutions, énergies renouvelables, autre. Une attention particulière a été portée à la présence de pénalités en cas de non-exécution des clauses (sociales ou environnementales).

Annexe n° 7 : descriptif de la base de données des marchés publics BeauAMP issue de l'analyse du BOAMP par Adrien Deschamps

La Cour a obtenu l'accès à une base de données BeauAMP constituée par Adrien Deschamps, doctorant au Laboratoire des Sciences Juridiques, Politique, Économiques et Gestion rattaché à Avignon Université, dans le cadre du Projet ANR DeCoMAp visant à détecter la Corruption dans les Marchés Publics – Grant ANR-19-CE38-0004.

La base de données couvre tous les contrats publics (travaux, fournitures et services) publiés au le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) de 2015 à 2023. Un algorithme de sirétisation a été développé pour récolter les données brutes présentées sur le site du BOAMP et les transformer en une base de données identifiant la partie contractante et contractée. Cette méthode permet d'obtenir plus d'1 million de relations contractuelles couvrant 318 214 lots publics issus de tout secteur et toute institution.

Cette base de données contient plus de 100 variables pour chaque observation. Les variables couvrent les caractéristiques contractuelles (procédure, objet du marché, attribution, critères, clauses, nombres de lots, etc.), les résultats d'attribution (prix d'attribution en particulier), les typologies d'acheteurs (statut juridique, géolocalisation, activité principale, etc.) et les fournisseurs (taille, statut légal, activité principale, ancienneté, géolocalisation, etc.).

L'échantillon total est constitué de 1 162 969 relations contractuelles. Un premier traitement de la base a été réalisé pour inclure uniquement les contrats attribués, qui représentent 1 024 183 contrats.

À partir de ce pré-traitement un sous-échantillon a été constitué pour répliquer l'analyse de l'OECP. Celui-ci inclut l'ensemble des lots identifiés par leur numéro BOAMP, d'une valeur supérieure ou égale à 90 000 € HT (qui correspond au périmètre de collecte de l'OECP) et excluant les actes de sous-traitance. Cela permet d'obtenir 366 143 contrats répartis sur 112 313 lots. Les critères de sélection, les spécifications techniques et les clauses d'exécution étant communes à un même lot, c'est la maille du lot qui a constitué le cœur de l'analyse menée par la Cour.

Annexe n° 8 : méthodologie d'explication de l'écart d'intégration des clauses responsables entre les acheteurs publics

L'analyse de la base de données BeauAMP fait apparaître une utilisation beaucoup plus importante des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics par l'État que par les autres acheteurs publics.

Afin d'identifier si les caractéristiques intrinsèques des marchés de l'État permettaient d'expliquer cet écart, une analyse des corrélations a été conduite pour l'année 2023, année durant laquelle les écarts sont les plus marqués.

Dans un premier temps, neuf variables ont été prises en compte afin de déterminer si elles peuvent expliquer pourquoi l'État incorpore en 2023 significativement davantage de clauses responsables dans ses marchés que les autres acheteurs publics.

Les variables sont les suivantes :

- (1) Montant du lot (variable numérique)
- (2) Durée du contrat (variable numérique)
- (3) Présence d'une centrale d'achat au sein de l'autorité contractante (variable booléenne)
- (4) Nombre d'offres (variable numérique)
- (5) Taille du personnel, facteur de 1 (1 à 2 personnels) à 13 (10 000 ou plus de personnels)
- (6) Localisation de l'autorité contractante en Île-de-France (variable booléenne)
- (7) Type de lot : achat de travaux (variable booléenne)
- (8) Type de lot : achat de services (variable booléenne)
- (9) Type de lot : achat de fournitures (variable booléenne)

Avant d'analyser les facteurs influençant l'intégration des clauses responsables, une vérification des variables non booléenne a été effectuée sur le périmètre des lots de plus de 90 000 € hors actes de sous-traitance.

Tableau n° 13 : statistique descriptive des variables sur les lots de plus de 90 000 € et hors actes de sous-traitance (en 2023) (N=9 558)

<i>Variables</i>	Minimum	1^{er} quantile	Médiane	Moyenne	3^{ème} quantile	Maximum
Montant	90 000 €	220 400 €	421 600 €	3 831 000 €	1 046 000 €	10 Md€
Durée	1 mois	12 mois	24 mois	29,76 mois	48 mois	408 mois (soit 34 ans)
Nombre d'offres	1 offre	2 offres	3 offres	3,67 offres	4 offres	490 offres
Taille du personnel	De 1 à 2	De 250 à 499	De 1 000 à 1 999	De 500 à 999	De 2 000 à 4 999	Plus de 10 000

Source : base de données BeauAMP

Les statistiques descriptives de la variable « montant » révèlent un manque de fiabilité des données. Sur l'ensemble des contrats de la base BOAMP (N=1 024 183) la valeur maximale était de 10 000 000 000 000 €, soit près de cinq fois le PIB français. Par ailleurs, 47 observations avaient une valeur monétaire supérieure à la part de la commande publique dans le PIB français. De plus, la variable correspond seulement à une estimation de la valeur du marché faite par l'autorité contractante. L'ensemble de ces éléments souligne un manque de fiabilité. Pour cette raison, il a été décidé d'exclure la variable de l'analyse des coefficients de corrélation⁴⁷.

En ce qui concerne la variable "durée des contrats", des valeurs extrêmes ont été observées. Tous les lots d'une durée strictement supérieure à 8 ans, correspondant vraisemblablement à des délégations de service public, ont donc été retirés du périmètre de l'étude.

Aucune modification n'a été apportée aux autres variables.

⁴⁷ La variable a tout de même été utilisée pour former le périmètre des lots de plus de 90 000 €.

Tableau n° 14 : coefficients de corrélation⁴⁸ entre la présence de clauses responsables et les variables d'intérêt sur l'année 2023

<i>Variable</i>	Clause sociale (tout acheteur confondu)	Clause sociale (État uniquement)	Clause environnementale (tout acheteur confondu)	Clause environnementale (État uniquement)
<i>Durée</i>	- 0,02	- 0,01	- 0,03	0,02
<i>Centrale d'achat</i>	0,009	- 0,01	0,02	- 0,008
<i>Nombre d'offres</i>	0,01	0,005	- 0,01	- 0,05
<i>Personnel</i>	0,07	- 0,07	0,1	- 0,04
<i>Île-de-France</i>	0,02	0,08	0,03	- 0,00
<i>Travaux</i>	0,2	0,1	0,03	0,06
<i>Services</i>	- 0,006	- 0,03	- 0,08	- 0,12
<i>Fournitures</i>	- 0,13	- 0,06	0,07	0,09

Source : base de données BeauAMP

Ces résultats révèlent qu'aucune des variables testées n'a de corrélation significative avec la présence de clauses responsables dans les marchés de la commande publique. Ni la nature des achats (travaux, services ou fournitures), l'importance du marché (durée), ni le degré d'ouverture à la concurrence (nombre d'offres), le degré de professionnalisation de l'acheteur (présence d'une centrale d'achat, taille du personnel de l'acheteur) ou la localisation géographique n'ont de lien significatif avec la présence ou non d'une clause responsable. Cette absence de corrélation se retrouve sans différence significative, que l'on considère l'ensemble des marchés publics ou uniquement ceux de l'État.

Ces résultats ont dirigé l'analyse vers une autre hypothèse. En raison de la diversité des achats entre les acteurs, il est possible que la proportion de clauses responsables obtenue par les acheteurs publics soit influencée par la facilité avec laquelle certains domaines d'achat intègrent de telles clauses. Le domaine d'achat a été déterminé à partir de la section du code NAF du fournisseur. Pour évaluer l'impact de la structure des domaines d'achat de l'État sur l'ensemble de la période, trois éléments ont été pris en compte : la répartition moyenne des achats publics par domaine, la répartition des achats de l'État par domaine et le taux de clauses environnementales (ou sociales) insérées par l'État pour chacun des domaines d'achat. Ces éléments permettent de calculer deux taux distincts :

⁴⁸ Corrélation de Pearson.

- **Le taux théorique d'insertion de clauses responsables par l'État :** Il est obtenu en appliquant le pourcentage de clauses responsables insérées pour chaque domaine d'achat par l'État à la répartition moyenne des domaines d'achat pour l'ensemble des acheteurs publics. Ce taux reflète comment l'État intégrerait des clauses responsables si sa répartition des achats par domaine était identique à celle de l'ensemble des acheteurs publics.
- **Le taux effectif d'insertion de clauses responsables par l'État :** Il est obtenu en appliquant le pourcentage de clauses responsables insérées pour chaque domaine d'achat par l'État à la répartition effective des domaines d'achat de l'État. Ce taux représente la réelle insertion de clauses responsables par l'État dans ses marchés.

La comparaison entre ces deux taux permet d'identifier l'effet structurel de la répartition des domaines d'achat de l'État.

Tableau n° 15 : comparaison entre le taux théorique et le taux effectif d'insertion de clauses environnementales de l'État, sur l'ensemble de la période 2016-2023

<i>Domaines d'achat</i>	Taux théorique	Taux effectif
<i>Activités de services administratifs et de soutien</i>	2,6 %	2,7 %
<i>Activités financières et d'assurance</i>	0,8 %	0,4 %
<i>Activités immobilières</i>	0,8 %	0,8 %
<i>Activités spécialisées, scientifiques et techniques</i>	2,7 %	3,5 %
<i>Administration publique</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Agriculture, sylviculture et pêche</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Arts, spectacles et activités récréatives</i>	0,3 %	0,2 %
<i>Autres activités de services</i>	0,5 %	0,6 %
<i>Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles</i>	4,6 %	3,4 %
<i>Construction</i>	4,3 %	4,9 %
<i>Enseignement</i>	0,1 %	0,2 %
<i>Hébergement et restauration</i>	1,1 %	0,5 %
<i>Industrie manufacturière</i>	2,3 %	1,8 %
<i>Industries extractives</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Information et communication</i>	0,8 %	1,5 %
<i>Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution</i>	1,5 %	0,8 %
<i>Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné</i>	1,0 %	0,3 %
<i>Santé humaine et action sociale</i>	0,2 %	0,2 %
<i>Transports et entreposage</i>	1,2 %	1,0 %
Total	24,8 %	22,8 %

Source : base de données BeauAMP

Sur l'aspect environnemental, il existe un écart de 2 points entre le taux théorique évalué à 24,8 % et le taux effectif à 22,8 %. La répartition des domaines de l'achat pourrait ainsi jouer de manière légèrement défavorable à l'inclusion de clauses environnementales.

Tableau n° 16 : comparaison entre le taux théorique et le taux effectif d'insertion de clauses sociales de l'État, sur l'ensemble de la période 2016-2023

<i>Domaines d'achat</i>	Taux théorique	Taux effectif
<i>Activités de services administratifs et de soutien</i>	2,2 %	2,3 %
<i>Activités financières et d'assurance</i>	0,5 %	0,2 %
<i>Activités immobilières</i>	0,3 %	0,4 %
<i>Activités spécialisées, scientifiques et techniques</i>	1,5 %	1,9 %
<i>Administration publique</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Agriculture, sylviculture et pêche</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Arts, spectacles et activités récréatives</i>	0,3 %	0,2 %
<i>Autres activités de services</i>	0,4 %	0,4 %
<i>Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles</i>	2,1 %	1,6 %
<i>Construction</i>	3,1 %	3,6 %
<i>Enseignement</i>	0,0 %	0,1 %
<i>Hébergement et restauration</i>	0,8 %	0,4 %
<i>Industrie manufacturière</i>	0,9 %	0,7 %
<i>Industries extractives</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Information et communication</i>	1,6 %	3,2 %
<i>Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution</i>	0,9 %	0,5 %
<i>Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné</i>	0,6 %	0,2 %
<i>Santé humaine et action sociale</i>	0,2 %	0,1 %
<i>Transports et entreposage</i>	0,6 %	0,6 %
Total	16,1 %	16,2 %

Source : base de données BeauAMP

Concernant les clauses sociales, l'écart entre le taux théorique et le taux effectif est très faible (0,1 point de pourcentage). Cela indique que la répartition des domaines d'achat de l'État n'a quasiment aucun impact sur l'insertion de clauses sociales.

Annexe n° 9 : modalités de détermination des achats de l'État dans Chorus

Les données ont été extraites de l'infocentre Chorus, à l'aide de requêtes INF-BUD-51 « Pilotage de la gestion - Vue agrégée ».

Des filtres ont ensuite été appliqués pour retenir les achats hors défense et sécurité :

- les domaines d'achat 31 « Achats » (qui retrace des achats militaires), 42 « Défense et sécurité » et 46 « Intérêts moratoires, indemnités, pénalités » ont été exclus, pour retenir les domaines 01 à 06, 18, 19, 30, 32 à 41 et 43 à 45 ;
- les domaines relevant de l'ancienne nomenclature ont été convertis dans la nouvelle nomenclature ;
- le segment d'achat 30.01 « Défense - Immobilisations en cours complexes » a été exclu ;
- les groupes de marchandises 36.01.03 « Loyers budgétaires », 45.02.01 « Flux financiers et monétaires », 45.02.02 « Émission de titre et de monnaie fiduciaire », 45.01.05 « Frais bancaires et de transaction » et 45.01.06 « Intermédiation et autres services financiers » ont été exclus ;
- les programmes 901 - *Approvisionnement des armées en produits pétroliers* (dépense déjà comptabilisée via la refacturation entre services) et 902 - *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État* ont été exclus ;
- les achats auprès des fournisseurs OPPIC et APIJ ont été soustraits.

Annexe n° 10 : analyse des marchés « exemplaires »

<i>Segment d'achat</i>	<i>Disposition environnementale</i>	<i>Disposition sociale</i>
<i>Informatique, système d'information et prestation intellectuelle informatique (PII)</i>	Recours à des produits à haute performance énergétique	Action de formation de jeunes en situation de décrochage scolaire par tranche de commande
<i>Téléphonie mobile</i>	Origine des produits, transport, traitement des déchets, emballage et acquisition de produits reconditionnés conformément à la loi AGECE.	Clause d'insertion professionnelle par l'activité par tranche de commande
<i>Habillement</i>	Prise en charge des effets reversés et écoconception d'effets avec un plan de progrès prévoyant que le titulaire propose au moins une mesure sur l'axe environnemental et de mutualiser des effets de gendarmerie et de police.	Clause d'insertion professionnelle par l'activité : accueil de jeunes scolarisés en situation de décrochage en stages chez le titulaire pour un minimum de 900 heures
<i>Fournitures et matériel général</i>	Norme ISO 26000 Exigence de fabrication des biens et des composants respectueux de l'environnement Demande de disposition d'un système de traçabilité des produits avec possibilité pour le pouvoir adjudicateur de demander des informations.	Action de formation de jeunes en situation de décrochage scolaire Marché réservé EA/ESAT

Segment d'achat	Disposition environnementale	Disposition sociale
<i>Déplacements, événementiel, voyage</i>	Pour une prestation d'agence de voyage : Intégration d'hôtels « verts » et d'établissements respectueux de l'environnement qui suivent des engagements et des pratiques écologiques volontaires au-delà de la réglementation qui leur incombe (nombre d'hôtels qui ont obtenu une certification ou une labellisation environnementale et taux de réservation dans ces hôtels par rapport au nombre de réservations totales) Pour une prestation d'agence de déplacements : Les trajets effectués en avion et en train et les émissions de GES (en kg CO₂ équivalent) induites par le trajet. En cas de non-transmission du bilan annuel des émissions de gaz à effet de serre engendrés par les trajets aériens des agents du ministère et le plan d'actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, le titulaire encourt une pénalité de cent euros par jour calendaire de retard	Clause d'insertion professionnelle par l'activité économique
<i>Marché global de performance immobilier</i>	Une charte environnementale d'organisation du chantier est établie par la maîtrise d'œuvre dans le dossier de consultation des entreprises. Celle-ci doit comprendre, outre les obligations réglementaires, la gestion des déchets, les nuisances du chantier, la protection de l'environnement, la santé et la sécurité du chantier. Les comptes rendus hebdomadaires doivent intégrer les remarques relatives à la qualité environnementale. Des référents environnement sont désignés pour contrôler le respect des engagements.	Clause d'insertion professionnelle par l'activité économique portant sur chacune des 3 phases du marché

Annexe n° 11 : tableau de suivi des indicateurs du PNAD

<i>Actions</i>	Nombre de sous- actions finalisées	Nombre de sous- action actions en cours	Nombre de sous- actions initiées
<i>Axe 1 – Aider les acheteurs à s'emparer des objectifs du PNAD</i>			
Action 1. Mettre à disposition des acheteurs des outils numériques ergonomiques favorisant la prise en compte des dispositions sociales et environnementales	1	2	
Action 2. Élaborer et partager des outils pour intégrer des considérations environnementales		1	1
Action 3. Élaborer et partager des outils pour intégrer des considérations sociales	1	3	
Action 4. Mettre à jour et diffuser un outil d'auto-évaluation et de sensibilisation	1	1	
Action 5. Faciliter le recours à des fournisseurs inclusifs		1	
Action 6. Identifier et renforcer l'accès des acheteurs à l'offre inclusive et environnementale			1
Action 7. Renforcer l'offre de facilitateurs sur le volet social et déployer le volet environnemental	2	1	
Action 8. Organiser la diffusion du kit de formation « achats publics durables »		1	
Action 9. Mesurer et favoriser la prise en compte du développement durable dans les formations achats		1	
Action 10. Faciliter l'accès aux formations achat public durable		1	
<i>Axe 2 - Mobiliser, animer, promouvoir et suivre le PNAD</i>			
Action 11. Former les décideurs publics et privés aux enjeux du déploiement d'une politique d'achats durables		1	
Action 12. Recenser et valoriser les bonnes pratiques et plans d'actions locaux, afin d'assurer leur déploiement (SPASER, Agenda 21 ou plans, chartes, labels ou équivalents)		1	

<i>Actions</i>	Nombre de sous-actions finalisées	Nombre de sous-action actions en cours	Nombre de sous-actions initiées
<i>Action 13. Accompagner le développement des Schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER)</i>		1	
<i>Action 14. Mobiliser les acteurs économiques autour des enjeux de l'achat durable</i>			1
<i>Action 15. Cartographier et étendre les différents réseaux d'acheteurs investis dans la promotion de l'achat durable</i>	1	1	
<i>Action 16. Animer l'Inter-réseaux « Commande publique et développement durable »</i>	1		
<i>Action 17. Organiser des journées de rencontres et d'échanges de pratiques à destination des animateurs de réseaux régionaux de la commande publique</i>		1	
<i>Action 18. Promouvoir le Plan et mobiliser les acteurs autour de sa mise en œuvre</i>		1	
<i>Action 19. Remettre chaque année des trophées pour récompenser les meilleures initiatives en matière d'achats publics durables</i>		1	
<i>Action 20. Promouvoir et présenter le plan au niveau européen</i>		1	
<i>Action 21. Élaborer et promouvoir le recours à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de suivre l'évolution et l'impact des considérations environnementales par les acheteurs</i>	1		
<i>Action 22. Élaborer et promouvoir le recours à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de suivre l'évolution et l'impact de la prise en compte des considérations sociales par les acheteurs</i>	1		
Total	9	18	3

Source : Cour des comptes à partir du tableau de suivi du CGDD

Annexe n° 12 : les structures porteuses de l'insertion

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), qui bénéficient de différentes aides financières de la part des pouvoirs publics regroupent :

- les associations intermédiaires (AI) qui contribuent à l'insertion et au retour à l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, en leur permettant de travailler occasionnellement pour le compte d'utilisateurs (particuliers, associations, collectivités locales, entreprises, etc.) ;
- les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) qui proposent un accompagnement et une activité professionnelle aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Ces personnes sont salariées de la structure d'insertion ;
- les entreprises d'insertion (EI) qui proposent l'accès à l'emploi et un accompagnement socioprofessionnel à des personnes éloignées de l'emploi : demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires de minima sociaux, jeunes sans qualification, etc. ;
- les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) qui salarient, sous contrat de travail temporaire, des personnes rencontrant des difficultés d'insertion ;
- les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI) qui permettent à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, d'exercer une activité professionnelle en bénéficiant d'un service de mise en relation avec des clients et d'un accompagnement.

Le travail protégé et adapté est mis en œuvre sous différents statuts :

- les entreprises adaptées (EA) : entreprises du milieu ordinaire qui emploient au moins 55 % de travailleurs handicapés parmi leurs effectifs de production ;
- les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) : établissements médico-sociaux qui accueillent des adultes handicapés dont les capacités de travail ne leur permettent pas de travailler dans une entreprise ordinaire ou adaptée ou d'exercer une activité professionnelle indépendante ;
- les travailleurs indépendants handicapés (TIH) ;

- les entreprises adaptées de travail temporaire (EATT) : dispositif en expérimentation du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2023.

Les GEIQ embauchent directement les publics ciblés puis les mettent à disposition des entreprises adhérentes en organisant une alternance entre apprentissages théoriques et situations de travail concrètes.

L'EPIDE est un établissement public administratif qui accueille des jeunes sans qualification sous contrat de volontariat pour l'insertion afin de leur dispenser notamment des formations.

Les E2C permettent à des jeunes motivés, sans diplôme ni qualification professionnelle, d'intégrer une école dédiée à la construction de leur projet d'insertion sociale et professionnelle.