



Année universitaire 2024-2025

Projet de fin d'études présenté en vue de l'obtention du
Mastère 2 Manager Logistique Achats Industriels
Parcours : Performance Achats Publics (PAP)

**Mise en œuvre et pilotage des SPASER dans les
collectivités territoriales
- Exemples en Bretagne réunie -**

Yorick GUINEBERT



Référent entreprise : CADRAN, Erwan – Rennes Métropole – Directeur des Moyens et Achats

Référent école : KHELIFI, Asma

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde gratitude aux équipes de la Direction des Moyens et Achats de Rennes Métropole pour m'avoir accueilli pendant ces treize mois. Ces mois passés au sein de vos équipes ont été extrêmement enrichissants, tant sur le plan professionnel que personnel. Je remercie chaleureusement Monsieur Erwan Cadran, Directeur des Moyens et Achats, pour son accompagnement bienveillant et sa vision inspirante, ainsi que Madame Astrid Delanoë-Eboki, Responsable du service de la Commande Publique et des Achats, qui m'a permis d'intégrer ses équipes, pour son soutien, sa confiance et nos échanges précieux.

Je remercie Madame Mathilda Desgres, Directrice déléguée de l'IFALP, ainsi que tout le corps enseignant du Master 2 Performance Achats Publics. Vos enseignements et votre engagement ont contribué à enrichir ma compréhension du domaine des achats publics, particulièrement durables, et m'ont apporté les connaissances nécessaires pour mener à bien ce travail de recherche.

Je souhaite également remercier ma tutrice à l'IFALP, Madame Asma Khelifi, pour son encadrement attentif et sa présence constante tout au long de ce parcours.

Enfin, je tiens à exprimer ma reconnaissance à toutes les personnes que j'ai eu l'opportunité d'interviewer dans le cadre de ce mémoire : Johan Theuret, Jérôme Bastin, Astrid Delanoë-Eboki, Cédric Faucon, Sophie Provost (Rennes Métropole), Gildas Renard (Région Bretagne), Emmanuelle Monin (Département Ille-et-Vilaine), Romain Tournereau (Brest Métropole), Mücella Altindag (Région Pays de la Loire), Maxime Roux (Nantes Métropole), Christophe Amoretti-Hannequin (France Urbaine), Laurence Cesbron (Reseco) et Anne Bentz (3AR) ainsi que Sandrine Jarry (Direction des Achats de l'État – label RFAR). Leurs témoignages ont été une source inestimable d'informations et de perspectives qui ont largement enrichi ma réflexion et nourri la qualité de ce travail.

RESERVE DE RESPONSABILITE

« Le Campus IFALP Paris n'entend donner ni approbation ni improbation aux idées émises dans les rapports et autres documents soutenus en vue de l'obtention du diplôme. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs et n'expriment en rien la position des institutions auxquelles ils appartiennent. »

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE ET PROBLEMATIQUE	9
I. Contexte de la recherche.....	10
II. Objectifs de la recherche.....	10
III. Question de recherche.....	11
IV. Présentation de la structure d'accueil et de l'organisation achats.....	11
V. Mission et problématique de la structure d'accueil.....	12
1. PREMIERE PARTIE : ETAT DE L'ART	14
1.1 La performance	14
1.1.1 La conceptualisation de la performance.....	14
1.1.2 Les leviers de performance achat.....	17
1.2 Définition et principes des achats durables ou achats responsables	21
1.2.1 Le développement durable	21
1.2.2 Définition et principes des achats durables	25
1.3 Cadre législatif et réglementaire des achats publics durables	27
1.3.1 Histoire et contexte politique	27
1.3.2 Cadre législatif et réglementaire	32
1.3.3 L'évolution du Code de la commande publique	38
1.4 La collectivité territoriale	40
1.4.1 Définition	40
1.4.2 Catégories	41
1.4.3 Compétences	42
1.4.4 Gouvernance	46
1.5 Les politiques territoriales d'achats durables	46

1.6 Le Schéma de Promotion des Achats Publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER).....	49
1.6.1 Origines.....	49
1.6.2 Définition.....	50
1.6.3 Formats.....	52
1.6.4 Caractère obligatoire.....	52
Conclusion de la première partie.....	53
2. DEUXIEME PARTIE : MISE EN ŒUVRE ET PILOTAGE D'UN SPASER.....	55
2.1 Choix de la méthodologie.....	55
2.1.1 Objectifs de l'étude.....	55
2.1.2 Sélection des participants.....	55
2.1.3 Conception des outils de collecte de données.....	56
Introduction.....	58
2.2 Implications institutionnelles et organisationnelles.....	58
2.2.1 Mobilisation des parties prenantes.....	58
2.2.2 Comitologie et gouvernance.....	60
2.2.3 Chef de projet SPASER, rôle central.....	62
2.2.4 Formation des parties prenantes.....	68
2.3 Défis techniques et opérationnels.....	68
2.3.1 Benchmark.....	68
2.3.2 Audit interne.....	69
2.3.3 Temporalité.....	70
2.3.4 Faire vivre le SPASER dans son écosystème.....	71
2.4 Méthodologies d'identification et de priorisation des achats stratégiques.....	74

2.4.1 Examen des approches théoriques classiques (matrice de Kraljic, classification Pareto, etc.)	75
2.4.2 Méthodologie appliquée à Nantes Métropole pour la sélection des achats stratégiques	76
2.4.3 Comparaison avec d'autres collectivités territoriales (le cas de Rennes Métropole, par exemple)	78
 2.5 Évaluer et piloter un SPASER	79
2.5.1 Objectifs	80
2.5.2 Indicateurs de performance	81
2.5.3 Collecte et publication des données	85
2.5.4 Le label RFAR, facilitateur du pilotage du SPASER ?	88
 2.6 Embarquer les acteurs externes	91
2.6.1 Les acteurs économiques locaux	92
2.6.2 Formation des acteurs externes	92
2.6.3 Plan de communication	93
2.6.4 Collaboration avec les autres collectivités	94
 2.7 Évolution du contexte	96
 Conclusion de la deuxième partie	97
 Réflexions finales sur l'évolution des politiques d'achats durables dans les collectivités territoriales par France Urbaine	98
 Conclusion	100

GLOSSAIRE

- ACV Analyse cycle de vie
- ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AFNOR Association française de normalisation
- AGEC loi anti-gaspillage pour une économie circulaire
- AVF Analyse de la valeur fonctionnelle
- BEGES Bilan des émissions de gaz à effet de serre
- CAO Commission d'appel d'offres
- CCI Chambre de commerce et d'industrie
- CGDD Commissariat général du développement durable
- CMED Commission mondiale pour l'environnement et le développement
- CNA Conseil national des achats
- CNUED Conférence des nations unies sur l'environnement et le développement
- CO2 Dioxyde de carbone
- DAE Direction des achats de l'État
- DGA Directeur général adjoint
- DMA Direction des moyens et achats
- EGALIM États généraux de l'alimentation
- EPCI Établissement public de coopération intercommunale
- EPI Équipements de protection individuelle
- ERP Enterprise Resource Planning
- ESS Économie sociale et solidaire
- ESUS Entreprise solidaire d'utilité sociale
- FAIR Forum des Achats publics Innovants et Responsables
- G7 Groupe des sept
- GES Gaz à effet de serre
- IFALP Institut français des achats et de la logistique publics
- INR Institut du numérique responsable
- ISO International organisation for standardization
- KPI Key performance indicator
- LOLF Loi organique sur les lois de finance
- MIT Massachusset institute of technology
- ObsAR Observatoire des achats responsables

OIT Organisation internationale du travail
ONG Organisation non gouvernementale
ONU Organisation des Nations unies
PAT Plan alimentaire territorial
PCAET Plan climat-air-énergie territorial
PIB Produit intérieur brut
PLPDMA Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés
PME Petites et moyennes entreprises
PNAAPD Plan national d'action pour des achats publics durables
PNAD Plan national pour les achats durables
PNR Plan numérique responsable
PPA Purchase power agreement
RAPIDD Réseau des acheteurs publics intégrant le développement durable
REEN Réduction de l'Empreinte Environnementale du Numérique
RFAR Relations fournisseurs et achats responsables
RGPP Révision générale des politiques publiques
RSE Responsabilité sociétale des entreprises
SMART spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini
SNBC Stratégie nationale bas carbone
SNDD Stratégie nationale du développement durable
SPAR Schéma de promotion des achats responsables
SPASER Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables
TECV Transition énergétique pour la croissance verte
TPE Très petites entreprises

INTRODUCTION GENERALE ET PROBLEMATIQUE

I. CONTEXTE DE LA RECHERCHE

Au niveau européen, les marchés publics sont responsables de 10% de l'empreinte carbone totale de l'Union Européenne (UE) et représentent un montant équivalent à 15% du PIB de l'UE¹. Les achats publics français représentent eux environ 10 % du PIB national, dont 40 % sont issues des collectivités territoriales. L'intégration du développement durable dans les politiques publiques est devenue une nécessité impérative face aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux auxquels les territoires doivent faire face. Dans ce contexte, les collectivités territoriales jouent un rôle central en tant qu'acteurs de proximité, capables d'influencer les pratiques économiques locales et de promouvoir des valeurs d'inclusion sociale.

Le Schéma de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER), instauré par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, représente un outil stratégique permettant aux collectivités de s'engager concrètement dans cette transition en intégrant des critères sociaux et écologiques dans leurs achats publics. L'objectif est multiple : réduire les impacts environnementaux, soutenir les acteurs économiques locaux, encourager l'insertion sociale, et contribuer à la transition écologique de manière globale. Il s'agit de transformer la commande publique en un levier puissant pour une économie circulaire, durable et socialement juste.

Cependant, la mise en œuvre d'un SPASER se heurte à de nombreux défis. En effet, le contexte législatif et réglementaire entourant la commande publique est complexe, évolutif, et souvent difficile à appréhender pour les acteurs locaux. Les directives européennes, transposées dans le Code de la commande publique, imposent une prise en compte accrue des critères environnementaux et sociaux dans les procédures de passation de marchés, tout en requérant une adaptation constante des collectivités aux nouvelles obligations. La loi Climat et Résilience de 2021 a notamment renforcé ces exigences, en fixant des objectifs ambitieux pour la prise en compte des considérations sociales et environnementales dans les marchés publics.

¹ Source Carbone 4 – rapport synthèse du Buy European and Sustainable Act - <https://www.carbone4.com/publication-buy-european-and-sustainable-act>

Au-delà des contraintes réglementaires, les collectivités doivent faire face à des défis organisationnels et institutionnels. La mise en place d'un SPASER implique une mobilisation et une coordination à tous les niveaux : élus, directions générales, services opérationnels, mais aussi partenaires extérieurs tels que les entreprises au sens large, et les acteurs de l'économie sociale et solidaire en particulier. La mobilisation de ces différentes parties prenantes, la répartition des rôles et responsabilités, ainsi que la mise en place d'une gouvernance efficace sont autant de facteurs clés de succès pour garantir la pertinence et l'efficacité du SPASER.

II. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Ce mémoire se propose d'analyser en profondeur la mise en œuvre et le pilotage des SPASER dans les collectivités territoriales, en explorant les pratiques actuelles, les obstacles rencontrés, ainsi que les solutions apportées par les acteurs locaux pour surmonter ces difficultés. La première partie de ce travail reviendra sur les fondements théoriques du développement durable et les principes des achats publics durables, en expliquant pourquoi et comment la commande publique est devenue un vecteur de transformation sociétale. Le cadre législatif et réglementaire qui s'applique aux achats publics durables sera présenté, et l'impact de ces évolutions sur les pratiques des collectivités sera étudié. Enfin, la seconde partie explorerá les méthodes de pilotage des SPASER, en mettant l'accent sur les retours d'expérience de différentes collectivités, particulièrement en Bretagne réunie, les stratégies adoptées pour surmonter les obstacles et les bonnes pratiques qui peuvent être reproduites, notamment à Rennes Métropole.

L'objectif est de dégager des recommandations concrètes pour aider les collectivités à améliorer l'efficacité de leurs politiques d'achats durables, à renforcer la coordination entre les parties prenantes, et à maximiser l'impact social, économique et environnemental de leurs actions.

III. QUESTION DE LA RECHERCHE

La question centrale de ce mémoire est la suivante : « **Quels sont les principaux défis rencontrés par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre et le pilotage de leur Schéma de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER) ?** »

Cette question permet d'éclairer les problématiques auxquelles sont confrontées les collectivités dans la concrétisation de leurs ambitions en matière d'achats durables. Elle invite à explorer les obstacles institutionnels, réglementaires, organisationnels et techniques qui peuvent entraver la mise en œuvre des SPASER, tout en identifiant les leviers qui peuvent favoriser la réussite de ces schémas. La question de recherche sert également de guide pour structurer l'analyse et orienter la collecte des données, notamment à travers des entretiens menés auprès des acteurs impliqués.

IV. PRESENTATION DE LA STRUCTURE ET DE L'ORGANISATION ACHATS

Rennes Métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, regroupant 43 communes, dont la Ville de Rennes qui en est le chef-lieu. Avec environ 5.500 agents et un budget de 1,08 milliard d'euros pour l'année 2024, Rennes Métropole est un acteur majeur du développement territorial. Elle exerce des compétences variées telles que l'aménagement du territoire, le développement économique, les transports en commun, la gestion des déchets, la culture, les écoles ou encore l'environnement. C'est un acteur majeur dans le développement et la gestion des services et infrastructures au sein de son territoire. Depuis 2020, Madame Nathalie Appéré en assure la présidence, tout en poursuivant son mandat de maire de la Ville de Rennes, fonction qu'elle occupe depuis 2014.

Rattachée au Pôle Ressources, la Direction des Moyens et Achats (DMA) de Rennes Métropole est une entité structurée pour optimiser la gestion des moyens et des achats. La DMA se décline en cinq services et trois missions transversales, comptant environ 200 agents.

La DMA est responsable de plusieurs secteurs stratégiques, tels que la restauration collective durable, qui fournit environ 14.000 repas par jour pour les établissements scolaires et les EHPAD, ainsi que la gestion de l'habillement et des équipements de protection individuelle (EPI) pour environ 2.000 agents chaque année. En outre, la DMA veille à l'aménagement de l'environnement de travail des agents, en gérant les achats de mobilier, des consommables et des aménagements divers.

Le Service de la Commande Publique et des Achats constitue la vitrine de la politique d'achat de Rennes Métropole. Ce service, récemment constitué, se compose de deux missions principales : la Mission Commande Publique, qui veille au respect des réglementations et gère les procédures de passation des marchés, et la Mission Achats et Marchés Transversaux, qui couvre l'ensemble du cycle de vie des achats, de l'identification des besoins à l'exécution des contrats. La Mission Achats et Marchés Transversaux accompagne également 11 cellules achats qui sont intégrées directement au sein des différentes directions opérationnelles de la Métropole.

La fonction Achats de Rennes Métropole compte près de 90 acheteurs au total.

V. MISSION AU SEIN DE RENNES METROPOLE

Dans le cadre de mon alternance au sein de Rennes Métropole, j'ai été chargé d'initier et de conduire une des politiques d'achat durable de la collectivité, le Plan d'Habillement Durable, qui s'inscrit dans la continuité des objectifs de la commande publique durable, notamment via l'actualisation du Schéma de Promotion des Achats Responsables (SPAR) de la collectivité. L'objectif est de promouvoir une gestion efficiente des équipements de protection individuelle (EPI) et des vêtements de travail, en respectant les principes de développement durable et de soutien à l'insertion sociale et économique.

La problématique de l'administration

La problématique centrale réside dans la gestion non optimisée des vêtements professionnels et des EPI, avec un trop grand nombre de références, des dotations non uniformes et une fin de vie mal gérée. Cette situation engendre des coûts élevés et une empreinte environnementale importante, en contradiction avec les engagements de développement durable de la collectivité.

Objectifs stratégiques et organisationnels

Le Plan d'Habillement Durable se décline en trois axes principaux :

- Optimiser les dotations : Simplifier la base des vêtements (réduire les références) et structurer les dotations par type de métier, afin de répondre de manière adaptée aux besoins essentiels des agents tout en garantissant leur sécurité.
- Acheter de manière responsable : Re-questionner les besoins, favoriser les vêtements réparés ou peu utilisés, et intégrer des critères d'écoconception et de durabilité dans les futurs achats.
- Prolonger la vie des vêtements : Installer des points de collecte pour le réemploi, collaborer avec des entreprises locales d'insertion pour la réparation et le recyclage, et développer une filière de valorisation des matériaux.

Importance et pertinence de l'étude

Ce projet permet de rendre les pratiques d'achat performantes et plus responsables écologiquement et socialement, de réduire les coûts et de renforcer l'insertion sociale. Il vise à aligner les pratiques de la collectivité avec ses engagements en faveur du développement durable et à contribuer au dynamisme de l'économie sociale et solidaire locale.

Cette mission sera présentée lors de la soutenance de ce mémoire, comme exemple de mise en œuvre et pilotage d'une politique d'achat durable.

1. PREMIERE PARTIE : ETAT DE L'ART

1.1 La performance

Dans ce chapitre², nous aborderons la conceptualisation de la performance (1.1.1) et les leviers de performances achats (1.1.2)

1.1.1 La conceptualisation de la performance

1.1.1.1 Le concept de performance

Le concept de performance a fait l'objet de nombreux modes d'opérationnalisation de la part des chercheurs en économie. Pendant longtemps, ce concept a été réduit à une dimension simple centrée sur la seule dimension financière (A. Bourguignon, 1998)³. Toutefois, la fin des années quatre-vingt a été marquée par la mise en lumière de la complexité et de la diversité du concept.

Selon P. Barillot (2001), l'émergence d'un contexte économique plus complexe pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a entraîné la prise de conscience que le pilotage d'une entreprise ne se limite pas à la simple dimension financière. La réalité actuelle a conduit à renoncer à l'approche unidimensionnelle de la notion de performance, au profit d'une perspective plus globale. De nos jours, la performance joue un rôle essentiel au sein de toutes les administrations ou les entreprises. En effet, la notion de performance a une nature polysémique. Cela est souligné par Mahe de Boislandelle qui estime que la notion de performance peut à la fois « représenter la mesure du résultat d'une action, l'action en elle-même ou une action réussie⁴ ».

² Cette partie est reprise du devoir collectif réalisé à l'IFALP sur le sujet : « *l'impact de l'IA sur la commande publique* » (auteurs : ASSI Venance Assi / BODJOLLE Ghislaine / GNAPA Guy Gervais / YAO Ahou Kevine / GUINEBERT Yorick).

³ SOGOSSI BOCCO, Bertrand. « *Perception de la notion de performance par les dirigeants des petites entreprises en Afrique* », revue des sciences de gestion, édition Direction et gestion 2010/1(n°241), pages 117 à 124

⁴ MAHE de BOISLANDELLE, Henri. « *Dictionnaire de gestion : vocabulaire, concepts et outils, collection technique de gestion* », édition économica 1998 p.43

Ainsi, Cardy et Leonard (2014), la performance est définie comme le processus qui permet d'atteindre les résultats désirés grâce à des actions intentionnelles. La définition met en évidence l'importance de l'intention et du comportement pour atteindre un objectif.

Dans le domaine de la gestion d'entreprise, on utilise fréquemment des indicateurs clés de performance (key performance indicator, en anglais, KPI) pour évaluer la réalisation des objectifs stratégiques, la rentabilité, l'efficacité opérationnelle, la qualité du travail, la satisfaction des clients et d'autres critères pertinents⁵.

Pour d'autres chercheurs comme Phillippe Lorino, la définition de la performance renvoie à l'association du trio « coût-délai-qualité » ou du duo « efficacité-efficiency »⁶. Par conséquent, l'amélioration de la gestion de la performance ne se traduit pas nécessairement par des dépenses accrues, mais plutôt par une utilisation plus efficace des ressources, de manière que les citoyens ou les contribuables puissent constater les résultats de leur contribution tout en garantissant une gestion judicieuse des fonds publics⁷.

La notion de « performance » dans le domaine des achats est utilisée pour évaluer l'efficacité de toutes les opérations liées à l'acquisition de biens et de services au sein d'une entreprise. Son contenu comprend la gestion des fournisseurs, la négociation de contrats, l'approvisionnement en matériaux, la gestion des dépenses, la qualité des produits ou services achetés, la durabilité, le respect des réglementations, etc.⁸.

1.1.1.2 Le caractère multidimensionnel de la notion de performance

L'approche unidimensionnelle de la performance a été très tôt abandonnée car présentant des limites. En effet, la synthèse de la littérature nous amène à trois aspects essentiels : la performance stratégique, la performance concurrentielle et la performance socio-économique. J. Brilman (2003), ajoute à ses trois dimensions, l'approche moderne de la performance organisationnelle par la création de valeur partenariale⁹.

⁵MAUBOUSSIN, Michael J. « The true measures of success », Performance indicator, Octobre 2012

⁶ LORINO, Phillippe. « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public » (1991), Revue Politiques et Management Public, Institut de Management Public, Vol 17, 2, pp.21-34, consulté le 16/05/2024 à 00:19

⁷ MAHREZ, Zahed. « La démarche de performance dans la gestion publique », Gestion et Finance Publique N 5/2016, pp. 97-101

⁸ VAN WEELE, Arjan. « Purchasing and Supply Chain Management », 2018

⁹ BRILMAN, Jean. « Les meilleures pratiques du management. Editions d'Organisation », Nouvelle édition, Paris, 2003, p. 544

D'abord, la performance stratégique, ou performance à long terme, se mesure par un système d'excellence. Elle est atteinte grâce à des éléments tels que la croissance des activités, une stratégie bien élaborée, une culture d'entreprise dynamique, une motivation élevée des membres, la capacité à générer de la valeur pour les clients, la qualité du management et des produits, ainsi qu'une préoccupation pour l'environnement¹⁰. Cette liste est complétée par J.-Y. Saulquin et G. Schier (2007) qui incluent la responsabilité sociale de l'entreprise¹¹.

La performance concurrentielle reflète le succès d'une entreprise en fonction de sa capacité à s'adapter et à s'approprier les règles du jeu concurrentiel. Elle dépend des systèmes concurrentiels, des modes de compétition et de l'intensité de la lutte concurrentielle. Pour saisir les opportunités de performance, les entreprises doivent identifier les évolutions des systèmes et forces concurrentiels, anticiper les changements grâce à une politique de différenciation, et, si possible, définir les futures règles du jeu. L. Guéret-Talon et J. Lebraty (2006) insistent sur l'importance d'une anticipation constante pour assurer la durabilité des performances.

Enfin, la performance socio-économique qui regroupe les performances organisationnelle, sociale, économique et financière et commerciale.

La performance organisationnelle concerne la manière dont l'entreprise est organisée pour atteindre ses objectifs et la façon dont elle y parvient. Selon M. Kalika (1988), il est important de noter que cette performance prend en compte directement l'efficacité de la structure organisationnelle plutôt que ses éventuelles conséquences sociales ou économiques. Le respect de la structure formelle, les relations entre les différentes composantes de l'organisation, la qualité de la circulation de l'information et la souplesse de la structure sont des éléments qui permettent d'évaluer cette efficacité organisationnelle¹².

La performance sociale d'une entreprise se réfère à la qualité des interactions humaines en son sein et son attention au milieu social, étant essentielle en éthique des affaires¹³ et pour le bon fonctionnement des organisations modernes. Selon C. Marmuse, elle est évaluée par les relations sociales, la qualité des décisions collectives, le turnover, l'absentéisme, les conflits, le

¹⁰ MARMUSE Christian. Performance in SIMON Y. & JOFFRE P. (sous la direction de) : Encyclopédie de Gestion, Tome 2, 2^e éd, Ed Economica, 1997, p. 2194-2207.

¹¹ SAULQUIN Jean-Yves, SCHIER Guillaume. « *Responsabilité Sociale des entreprises et performance : Complémentarité ou substitutivité* ». La Revue des Sciences de Gestion – Direction et Gestion, 2007, n° 223, janvier-février, p. 57-65.

¹² KALIKA Michel, « *Structures d'entreprises - Réalités, déterminants, performances* ». Economica, Paris, 1988, p. 428

¹³ IGALENS Jacques, GOND Jean-Paul, « *La mesure de la performance sociale de l'entreprise : Une analyse critique et empirique des données ARESE* ». Revue Gestion des Ressources Humaines, 2003, n° 50, octobre-novembre-décembre, p. 111-130.

climat social et le fonctionnement des institutions représentatives du personnel. L'importance des ressources humaines dans la gestion d'entreprise est de plus en plus reconnue, et V. Barraud-Didier et ses collègues (2003) soulignent que la compétitivité et l'excellence nécessitent des structures et systèmes de gestion favorisant l'initiative et la créativité des ressources humaines¹⁴.

Quant à la performance économique et financière, elle peut être appréhendée comme la pérennité de l'entreprise ou sa capacité à atteindre ses objectifs. Étant caractérisée par les coûts, cette performance est évaluée en utilisant des indicateurs quantitatifs tels que la rentabilité des investissements et des ventes, la productivité, le rendement des actifs, l'efficacité, etc. Pendant une longue période, cette dimension économique et financière de la performance est restée la référence en matière de performance et d'évaluation des entreprises. Bien que cette dimension financière simplifie la compréhension du pilotage de l'entreprise, elle ne garantit plus la compétitivité de celle-ci à elle seule¹⁵.

La performance commerciale, ou performance marketing, se concentre sur la satisfaction des clients de l'entreprise. Bien qu'elle soit difficile à distinguer des autres types de performance, elle reste liée à l'objectif principal de toute entreprise : satisfaire les clients pour générer des bénéfices. Cette performance est évaluée à l'aide de critères quantitatifs (part de marché, bénéfice, chiffre d'affaires) et qualitatifs (capacité d'innovation, satisfaction et fidélité des clients, perception de la qualité et réputation de l'entreprise)¹⁶.

1.1.2 Les leviers de performance achat

1.1.2.1 La performance des achats publics

Dans le domaine des achats publics, la performance peut être définie comme la capacité des organismes publics à obtenir des biens et des services de qualité, au prix le plus bas, tout en

¹⁴ BARRAUD-DIDIER Valérie, GUERRERO Sylvie. et IGALENS Jacques, «*L'effet des pratiques de GRH sur la performance des entreprises : le cas des pratiques de mobilisation* », Revue de Gestion des Ressources Humaines, 2003, n° 47, janvier-février-mars, p. 2-56.

¹⁵ CALORI Roland., LIVIAN Yves-François, SARNIN Paul, «*Pour une théorie des relations entre culture d'entreprise et performance économique* », Revue Française de Gestion, 1989, juin-juillet-août, p. 39-48.

¹⁶ FURRER Olivier, SUDHARSHAN David, «*Coûts d'opportunité liés à la maximisation de la performance en marketing* », Revue Française du Marketing, 2003, n° 195, 5/5, novembre, p. 39-52.

respectant les principes d'équité, de transparence et de légalité, afin de répondre de manière efficace aux besoins des usagers et de contribuer à l'efficacité de la gestion publique.

De plus, la performance dans le secteur des achats est en perpétuelle évolution et demande l'intégration d'autres concepts modernes, comme la Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE).

La notion de performance telle qu'indiquée est une pratique qui est longtemps restée dans le secteur privé avant que le secteur public ne se familiarise à cette notion. Pendant longtemps, elle était caractérisée par une forte judiciarisation de la fonction achats, dans laquelle les acheteurs étaient principalement des juristes qui contrôlent les procédures¹⁷. En effet, les acheteurs publics effectuaient leurs achats dans le but principal de réduire leurs dépenses en améliorant la qualité des services fournis, tout en respectant les règles de la commande publique¹⁸. Depuis la Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF) en 2001, la conception des dépenses de l'État a connu une évolution majeure en adoptant une approche axée sur la performance.

Il faut noter que la performance au sens de la LOLF « n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou réalisés mais, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser les résultats : elle doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et celle de la gestion des responsables de programmes et d'évaluer la pertinence des actions financées¹⁹ ». La recherche de l'optimisation des achats publics en ce qu'ils sont une source de dépenses publiques, dans un contexte budgétaire tendu, s'inscrit donc directement dans une logique de rénovation budgétaire voulue par la LOLF.

La notion de performance s'est intégrée dans les pratiques d'achat du secteur public, inspirée par le secteur privé et soutenue par les politiques publiques. Depuis le 3 mars 2016, la Direction des Achats de l'État (DAE) supervise et accompagne les achats de l'État pour atteindre les objectifs gouvernementaux. La DAE transforme les achats publics en un outil de politique

¹⁷ SAUVAGE Thierry. « *La performance de l'achat public devient un thème de formation* », Achetons public, 2019. fffhal-02904706f

¹⁸ LINDITCH lorian. « *Le contrat et la performance, une rencontre impossible ?* » Revue française de droit administratif, 2014

¹⁹ H. BIED-CHARRETON. « *La démarche de performance dans le cadre des lois de finances* », Les notes bleues de Bercy, 10 mars 2006

publique visant à améliorer les performances et à transformer l'économie française, en poursuivant six objectifs ambitieux.

Ainsi, les acheteurs sont encouragés à :

- Réaliser des économies d'achat pour optimiser la gestion des deniers publics et permettre de dégager des ressources qui peuvent être réaffectées à d'autres priorités ;
- Encourager les achats d'innovation pour stimuler la croissance et l'emploi ;
- Intégrer la notion de développement durable dans les achats en augmentant le volume de marchés socialement et éco-responsables ;
- Soutenir les filières européennes et françaises pour renforcer la compétitivité de l'économie française.

Dans l'action de la DAE, on peut observer la volonté de guider les acheteurs publics sur la manière de "dépenser efficacement" afin de répondre aux besoins de l'intérêt général, tout en leur offrant des clés et des outils pour atteindre la performance dans leurs achats. Afin de garantir l'accomplissement des objectifs poursuivis par une organisation, il est essentiel de mesurer le niveau d'accomplissement des objectifs. C'est la raison pour laquelle la DAE est chargée d'évaluer les performances des achats publics afin de répondre à ces objectifs en utilisant des indicateurs de performance.

1.1.2.2 La mise en œuvre des leviers d'achat, garants de performance achat

Plusieurs leviers de performance achat peuvent être identifiés dans le cadre du processus achat. On pourra citer comme leviers (liste non exhaustive) :

- L'analyse de la valeur fonctionnelle lors de l'expression du besoin. L'analyse de valeur fonctionnelle (AVF) est une méthodologie systématique visant à optimiser la valeur d'un produit ou service en se concentrant sur ses fonctions essentielles tout en minimisant les coûts²⁰. Cette approche créée par Lawrence D. Miles, ingénieur à Général Electric durant la seconde guerre mondiale en réponse à la pénurie de matériaux stratégiques, est particulièrement pertinente dans le domaine des achats, où elle permet de réaliser des économies significatives tout en maintenant, voire en améliorant, la qualité et la

²⁰ <https://www.afav.eu/la-demarche-dav/>, Association française de l'analyse de la valeur (AFAV)

performance des produits ou services acquis. En se concentrant sur les fonctions essentielles et en éliminant les coûts superflus, les entreprises ou les administrations peuvent non seulement réduire leurs dépenses, mais aussi améliorer la qualité et la performance de leurs produits ou services. L'AVF est un levier stratégique majeur pour les achats, permettant d'optimiser les gains dans des proportions pouvant atteindre 20 à 30 % du budget initial²¹

- La Standardisation qui peut principalement se manifester sous deux formes : soit vous sélectionnez vos besoins sur les offres standards du marché, soit vous n'achetez qu'un seul produit, qui devient votre standard.
- La mutualisation quant à elle implique la mise en place d'une approche collective entre différents services d'une entreprise ou même entre plusieurs pouvoirs adjudicateurs afin de mettre en commun les connaissances, l'expertise, les besoins, les objectifs et les bénéfices. Il existe de nombreux avantages pour les acheteurs de coordonner et de mutualiser leurs achats. En plus de l'économie d'échelle due au volume de commandes, il est important de souligner d'autres aspects positifs tels que la réduction des coûts de procédure, l'amélioration de l'expertise dans le domaine de la commande publique, etc²².

Pour ce faire, les acheteurs peuvent recourir aux centrales d'achat, faire des groupements de commande ou encore recourir à d'autres formes de coordination (DAE ou entités communes transnationales²³)

Enfin, le sourcing ou « Sourçage », de l'anglais « to source », désigne l'ensemble des démarches destinées à identifier les opérateurs économiques et les solutions qu'ils proposent afin d'accroître la qualité des achats, tout en minimisant leur coût²⁴.

Le sourcing offre la possibilité aux acheteurs :

- d'identifier les acteurs du marché fournisseurs, dont les nouveaux entrants ;
- de connaître la feuille de route des fournisseurs : nouvelles orientations du marché fournisseurs (notamment afin d'anticiper le renouvellement des matériels, des

²¹ <https://www.kepler-consulting.com/fr/articles/combiner-leviers-achats-et-analyse-de-la-valeur-au-service-des-pmi-eti/> KEPLER CONSULTING, Cabinet de consulting spécialiste de la performance fonctionnelle

²² Fiche DAJ, la mutualisation des achats page 1

²³ Article L. 2113-9 du Code de la commande publique

²⁴ Florian LINDITCH, « À propos du Guide sourcing opérationnel de la Direction des Achats de l'État » Contrats et Marchés publics n° 5

- installations et éviter l'obsolescence des fournitures acquises par l'administration), et les innovations à venir ;
- d'évaluer la capacité des fournisseurs à répondre au besoin.

Un bon achat est celui pour lequel le besoin est parfaitement étudié et pour lequel on a apprécié l'offre fournisseurs.

En conclusion, la performance, en particulier dans le domaine des achats, ne se limite plus aux seules dimensions financières ou concurrentielles. Elle est désormais une notion multidimensionnelle qui intègre des aspects sociaux, environnementaux, économiques, et organisationnels. Cette approche plus globale permet de mieux répondre aux défis contemporains des administrations publiques et des entreprises, tout en garantissant une utilisation judicieuse des ressources disponibles. Les leviers de performance achat, tels que l'analyse de la valeur fonctionnelle, la standardisation, la mutualisation et le sourcing, sont des outils essentiels pour atteindre des objectifs de performance tout en intégrant des critères de durabilité et de responsabilité sociétale.

La performance achat s'inscrit dans un cadre plus large qui prend en compte le développement durable. Dans la prochaine section, nous allons approfondir la notion des achats durables ou achats socialement et économiquement responsables. Nous verrons comment ces principes s'intègrent dans la commande publique et les pratiques d'achat pour minimiser les impacts négatifs tout en maximisant les bénéfices sociaux, environnementaux et économiques sur l'ensemble du cycle de vie des produits et services.

1.2 : Définition et principes des achats durables ou achats socialement et économiquement responsables

1.2.1 Le développement durable

Jusque dans les années 1960, la dimension environnementale des politiques économiques est reléguée en second plan. La priorité est donnée à l'industrialisation, le progrès

technologique qui la soutient et la croissance économique qui en résulte, sacrée comme « boussole » du monde.²⁵

À partir des années 1970 et 1980, la voix des écologistes et des scientifiques devient de plus en plus forte face aux grandes catastrophes écologiques qui adviennent. La catastrophe de Seveso en Italie en 1976 où le réacteur d'une usine chimique laisse échapper un nuage hautement毒ique, a retenu l'attention européenne et internationale sur les effets écologiques et sanitaires du développement économique. La marée noire de l'Amoco Cadiz en 1978, 220.00 tonnes de brut qui se sont déversées sur 400 km de côtes en Bretagne et Vendée, a fortement éveillé les consciences écologiques en France, mais aussi dans le monde, le choc des images des oiseaux englués, agonisants dans une mer noire et visqueuse a traumatisé les esprits. C'est aussi la première fois que sera instauré le principe de « pollueur-payeur » lors de la condamnation de la compagnie pétrolière Standard Oil of Indiana le 24 janvier 1992. En 1984, l'explosion d'une usine de pesticides à Bophal en Inde, qui aurait couté la vie à près de 25.000 personnes, est considérée comme la plus importante catastrophe industrielle au monde. L'année 1986 est marquée par l'accident nucléaire de Tchernobyl en Ukraine, considéré comme le plus grave accident nucléaire répertorié jusqu'à présent.

L'ensemble de ces évènements a touché le grand public. D'un point de vue politique, au-delà même de leurs impacts économiques, les conséquences de ces évènements et l'émotion suscitée eurent malgré eux des effets positifs : « la prise de conscience » écologique était née.

À partir du rapport scientifique Meadows (1972)²⁶, issu du Massachusset Institute of Technology (MIT) et de la Conférence de Stockholm²⁷ qui a suivi en juin 1972, la conscience écologique s'est élargie aux risques d'épuisements des ressources naturelles de la planète. Ce rapport intitulé « *Les limites de la croissance* », utilise une simulation informatique fondée sur une équation à cinq paramètres (population, production alimentaire, industrialisation, pollution et utilisation des ressources naturelles non renouvelables). Les résultats montrent que la croissance exponentielle dans un monde aux ressources limitées mène inévitablement à une

²⁵ RAWORTH K. "Doughnut Economics : Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist", Random House, 2017

²⁶ MEADOWS, Donella H., MEADOWS, Dennis, RANDERS, Jørgen; BEHRENS, William W. "The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind" 1972

²⁷ La Conférence des Nations Unies de Stockholm de juin 1972 est considérée comme la première conférence mondiale sur l'environnement.

crise environnementale et à un effondrement systémique. Meadows et ses collègues scientifiques du MIT espèrent que cette prise de conscience mènera à une révision fondamentale des comportements humains et des structures sociétales. Ces travaux développés au sein du Club de Rome²⁸, distinguent croissance quantitative et qualitative, et plaident pour une redistribution mondiale des richesses, avec une croissance limitée dans les pays du Nord et soutenue dans les pays du Sud.

La Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement (CMED) de l'ONU de 1987, présidée par la Première Ministre de Norvège Gro Harlem Brundtland, recommande cette notion de « nouvelle ère de croissance économique » et officialise pour la première fois le concept associé de « *sustainable development* », développement soutenable ou durable en français.

Le rapport Brundtland²⁹, intitulé « Notre avenir à tous », « *Our Common Future* » définit le développement durable comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ».

En plus des aspects économiques et environnementaux, il introduit une dimension sociale importante dans la définition et la mise en œuvre du développement durable : sans réduire les inégalités et sans répondre aux besoins des plus pauvres, il est impossible d'atteindre un développement durable à long terme. Il insiste sur la nécessité d'une distribution plus équitable des ressources, une répartition juste des bénéfices du développement, afin de réduire les inégalités entre les pays mais aussi au sein des pays. Il souligne aussi l'importance de la participation de toutes les parties prenantes dans le processus de développement : non seulement les gouvernements et les entreprises, mais aussi les communautés locales, les ONG et les citoyens. Et enfin, il met l'accent sur la qualité de vie, incluant la santé, l'éducation, et le bien-être général des populations.

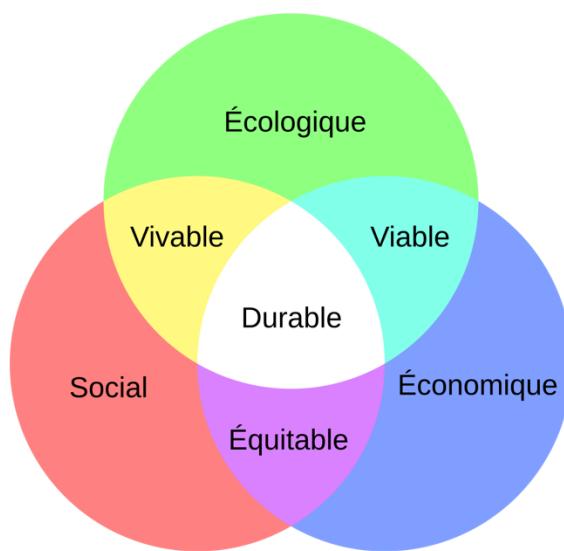
En 1992, le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, également connu sous le nom de Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), marque un

²⁸ <https://www.clubofrome.org/>, Association internationale, composée notamment de scientifiques, dont le rôle est de sensibiliser les hauts dirigeants aux problèmes de la planète

²⁹ BRUNDTLAND, G. H. "Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development". United Nations. (1987).

tournant crucial dans l'histoire de la conscience environnementale mondiale. Organisé sous l'égide des Nations Unies, cet événement rassemble des représentants de 178 pays, ainsi que des milliers d'organisations non gouvernementales et d'observateurs, pour discuter des problèmes urgents liés à l'environnement et au développement.

Ce sommet est surtout connu pour avoir précisé la définition de développement durable. Il repose sur trois piliers fondamentaux nécessairement équilibrés et inter reliés :



Source : ESG Act

- Développement économique : permettre une croissance économique soutenable en termes de ressources exploitées, et qui puisse bénéficier à tous, particulièrement à ceux éloignés de la richesse.
- Équité sociale : mener des politiques qui favorisent le partage entre tous de façon juste, et accompagner les plus défavorisés,
- Soutenabilité environnementale : les ressources étant limitées, dans l'esprit de la déclaration de Brundtland, les utiliser avec sobriété afin ne pas compromettre ce qui sera disponible pour les besoins des générations futures.

Ainsi, la prise de conscience écologique qui s'est développée au cours des décennies précédentes a conduit à l'émergence de nouvelles approches en matière de gestion des ressources et des processus économiques. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les achats publics durables, une pratique qui permet aux collectivités et aux institutions de concilier leurs

besoins en biens et services avec les exigences de développement durable. Nous allons maintenant nous pencher sur la définition et les principes des achats publics durables, afin de mieux comprendre leur rôle dans la transition écologique et sociale.

1.2.2 Définition et principes des achats publics durables

1.2.2.1 Définition de l'achat public durable

L'achat durable, également connu sous le terme d'achat responsable, est une pratique d'acquisition de biens et services qui vise à minimiser les impacts négatifs sur l'environnement et la société tout en promouvant des pratiques éthiques et respectueuses des droits humains. Cette notion est soutenue par plusieurs entités et organisations, chacune offrant une définition qui reflète ses propres perspectives et priorités :

- AFNOR³⁰ : L'Association Française de Normalisation (AFNOR) décrit l'achat durable ou responsable comme « *un achat de biens ou de services auprès d'un fournisseur ou d'un prestataire sélectionné pour minimiser les impacts environnementaux et sociaux, et favoriser les bonnes pratiques en termes d'éthique et de droits humains* ».
- ObsAR³¹ : L'Observatoire des Achats Responsables, qui contribue notamment aux travaux de normalisation internationale des Achats Responsables (norme ISO 20400 : 2017³²), reprend à son actif la définition de cette norme comme « *un achat dont les impacts environnementaux, sociaux et économiques sont les plus positifs possible sur toute la durée du cycle de vie et qui aspire à réduire le plus possible les impacts négatifs* ».
- Le Conseil National des Achats (CNA³³) reprend aussi à son compte la définition de la norme ISO 24000 : 2017 et l'intègre pleinement dans son label Relations Fournisseurs et Achats Responsable (RFAR).

³⁰ AFNOR accompagne les professionnels pour élaborer les normes volontaires nationales et internationales.

³¹ ObsAR est un "think tank" français de professionnels soucieux de diffuser les bonnes pratiques en matière d'achats responsables (privés ou publics).

³² ISO 20400:2017 : La France a pris l'initiative de proposer à l'ISO, l'élaboration de cette norme internationale sur la base de la norme française NF ISO 20400.

³³ CNA : réseau national professionnel de plus de 20.000 acheteurs (privés et publics)

- Plan National pour les Achats Durables (PNAD) ³⁴: Ce plan considère que l'achat public durable est un achat qui : « *intègre des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social et favorisant le développement économique; prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'achat public; permet de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergies et de ressources; intègre toutes étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.* »

La norme ISO 20400:2017 « achats responsables » a pour but d'inciter les entreprises et les entités publiques à prendre en compte les enjeux durables dans leur chaînes d'approvisionnement et dans leur processus achat. Elle est issue de l'initiative portée par la France en 2017 auprès de l'International Organisation for Standardization (ISO).

1.2.2.2 Principes des achats durables

Les principes des achats durables reposent sur trois grands principes issu de la notion de « développement durable » vue précédemment :

- Impact environnemental : ce sont des achats qui permettent de minimiser leur empreinte environnementale, comme par exemple la réduction des gaz à effet de serre, la consommation raisonnée en eau, favoriser l'utilisation d'énergies renouvelables, réduire les déchets en favorisant le réemploi ou leurs transformations.
- Impact sociétal : les achats doivent être produits dans des conditions de travail respectueuses des normes de travail internationalement reconnues telles que celles qui émanent de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cela inclut l'élimination du travail des enfants, du travail forcé, la promotion de la diversité et de l'égalité des chances.
- Impact économique : c'est permettre un développement économique vertueux, c'est-à-dire qui respecte l'environnement, les conditions de travail et favorisent l'accès à des personnes éloignées de l'emploi. Ces achats doivent viser l'efficacité économique, en

³⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/achats-publics-durables>

limitant les ressources utilisées et en apportant la durabilité des produits et services développés : réduire les gaspillages, tout en répondant aux justes besoins.

Après avoir exploré les principes qui sous-tendent les achats durables, il est maintenant nécessaire de s'intéresser au cadre législatif et réglementaire qui les structure. Ce cadre établit les fondations sur lesquelles reposent les pratiques d'achats durables, en assurant leur cohérence et leur mise en œuvre dans les collectivités. Nous allons à présent examiner en détail les lois et régulations qui encadrent les achats publics durables et qui jouent un rôle clé dans leur intégration.

1.3 Cadre législatif et réglementaire des achats publics durables

1.3.1 Histoire et contexte politique

Les politiques publiques ont montré une progression et un renforcement constants en matière de développement durable. Progressivement des critères environnementaux et sociaux ont été intégrés dans les processus d'achat public, illustrant une volonté croissante de la puissance publique de jouer un rôle exemplaire et moteur dans ce domaine.

Le Sommet de la Terre de Rio a abouti à plusieurs accords importants, dont la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et l'**« Agenda 21 »**, plan d'action global pour le développement durable au XXI^e siècle. On peut dire que c'est à partir du Sommet de Rio que les gouvernements ont appelé à intégrer des considérations environnementales dans leurs politiques d'achat.

L'**« Agenda 21 »** issu de ce Sommet présente notamment au chapitre 4.23 cet engagement : *« les gouvernements devraient ... réexaminer les politiques d'achats de fournitures de leurs organismes et départements afin d'améliorer si possible l'élément environnement de leurs procédures d'acquisition, sans préjudice des principes du commerce international »*.

En 1994, la Charte d'Aalborg³⁵ « Charte des villes européennes pour la durabilité » est adoptée. Cette charte engage les collectivités territoriales à mettre en place des démarches

³⁵ Charte des villes européennes pour la durabilité, dite Charte d'Aalborg, adoptée par les participants à la conférence européenne sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994.

d'achat public écologique. Les collectivités s'engagent à investir dans la conservation du capital naturel, en réduisant leur niveau d'exploitation actuel des réserves, en constituant de nouvelles réserves et en accroissant le rendement final. La charte vise aussi à promouvoir l'équité et la justice sociale. Les collectivités s'engagent à réduire les besoins de mobilité et à promouvoir des modes de transport durables. Enfin, les signataires s'engagent à prendre des mesures pour éviter la contamination des écosystèmes. En signant les Engagements d'Aalborg, les collectivités locales s'engagent dans l'intégration de l'Agenda local 21 existant ou ceux à venir. 2.400 collectivités, de 42 pays européens sont signataires, dont 38 françaises (avec Paris, Lille et Nantes pour les plus grandes).

En 1995, le G7 se réunit au Canada³⁶ sur le sujet de l'environnement et introduit le concept de « *greening government* » pour inciter les États à verdier leurs administrations. Il s'agit d'un engagement à mettre en œuvre des politiques et des pratiques durables dans tous les aspects des actions gouvernementales. L'objectif est non seulement de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des actions gouvernementales à un niveau aussi proche de zéro que possible mais aussi la réduction des déchets et de l'utilisation de l'eau, ainsi que l'amélioration de la biodiversité. Ce sommet a marqué une étape importante dans l'effort mondial pour lutter contre le changement climatique et promouvoir la durabilité. Dans la suite, le ministère de l'Environnement en France crée en 2001³⁷ un bureau dédié au « verdissement » et à l'emploi solidaire pour renforcer les initiatives écologiques au sein de l'administration.

En 2003, sous l'impulsion de la politique européenne³⁸, le Comité interministériel du développement durable adopte la Stratégie nationale de développement durable (SNDD). Cette stratégie inclut le développement des achats éco-responsables³⁹ comme l'un de ses objectifs principaux.

³⁶ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/greening-government/implementing.html>, site gouvernemental du Canada

³⁷ Arrêté du 9 juillet 2001 modifiant l'arrêté du 19 mai 2000 portant organisation de services et de sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement, JORF, no 159, 11 juillet 2001, p. 11088, texte no 73.

³⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 18 juin 2003 [COM(2003) 302].

³⁹ <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0055105>, site gouvernemental français

Le premier Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD)⁴⁰ est adopté le 13 novembre 2006 lors du Comité interministériel pour le développement durable, il fournit une sorte de guide pratique officiel pour toutes les collectivités publiques, mais ses objectifs ne sont pas contraignants.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) est lancée en juillet 2007 afin d'impulser la réforme des achats de l'État. La RGPP vise à structurer davantage les fonctions achats des ministères, promouvoir les achats éco et socio-responsables, et professionnaliser la fonction achat.

Une première révision du PNAAPD a lieu en 2008 pour inclure des critères plus stricts et des objectifs quantitatifs, tels que la réduction des émissions de CO₂ et la promotion de produits écologiques.

Fin décembre 2008⁴¹, une première Circulaire du Premier Ministre demande à toutes les administrations de mettre en œuvre des plans exemplaires en matière de développement durable et de remettre un rapport annuel sur leurs progrès. Le gouvernement⁴² fixe comme objectif que les achats publics sociaux responsables doivent représenter au moins 10 % des achats courants de l'État et de ses établissements publics d'ici à 2012.

Le PNAAPD de 2014 fixe de nouveaux objectifs pour tous les acheteurs publics : l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux. Il devient un élément central de la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD)⁴³ 2015-2020, renforçant les exigences pour les marchés publics en matière de développement durable. La stratégie vise à intégrer les objectifs de développement durable dans toutes les politiques publiques, avec un accent sur l'économie circulaire, la préservation de la biodiversité, et la

⁴⁰ https://sustainable-procurement.org/fileadmin/templates/sp_platform/lib/sp_platform_resources//tools/push_resource_file.php?uid=d8634277 , site de substitution au site gouvernemental français pour accéder aux archives de ce premier plan : <http://www.ecologie.gouv.fr/pnaapd.html>

⁴¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020243534> , service public français de la diffusion du droit

⁴² Conseil des ministres du 9 avril 2008, Communication de M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté ; voir également De Foucauld (Jean-Baptiste), « La mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics », ACCP, décembre 2007, no 72, p. 55.

⁴³ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/strategie-nationale-transition-ecologique-developpement-durable-2015-2020> ,site gouvernemental français

réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il prévoit notamment que « *25% des marchés passés au cours de l'année doivent comprendre au moins une disposition sociale* ».

L'« **Agenda 2030** »⁴⁴, plan d'action global adopté par les États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) est adopté en septembre 2015. Il vise à promouvoir le développement durable en intégrant des dimensions économiques, sociales et environnementales de manière équilibrée. Il comprend 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) et 169 cibles associées, conçus pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et garantir la prospérité pour tous d'ici 2030. Sa mise en œuvre repose sur les gouvernements nationaux, et nécessite l'implication des acteurs locaux, de la société civile, du secteur privé, du secteur public et des organisations internationales. Un cadre robuste de suivi et d'examen a été mis en place pour évaluer les progrès réalisés et adapter les politiques en conséquence.

Le Plan Climat ⁴⁵, lancé en 2017, vise à accélérer la transition énergétique, atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, et renforcer l'adaptation au changement climatique. Il inclut des mesures pour la rénovation énergétique des bâtiments, la promotion des énergies renouvelables, et le soutien à la mobilité durable.

En 2019, la Convention Citoyenne pour le Climat est lancée. Cette convention réunit 150 citoyens tirés au sort pour proposer des mesures afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030. Les propositions touchent divers domaines, dont la consommation, le travail, le logement, et les transports.

La 11 décembre 2019, le **Pacte Vert pour l'Europe** ⁴⁶ est présenté par la Commission européenne. Il vise à transformer l'Union européenne en une société juste et prospère, avec une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive. Il repose sur trois axes majeurs : la fin des émissions nettes de gaz à effet de serre (neutralité carbone) d'ici à 2050, une croissance économique dissociée de l'utilisation des ressources, et que personne ne soit laissé de côté.

⁴⁴ <https://www.agenda-2030.fr/agenda-2030/> , site gouvernemental français

⁴⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat.pdf> , site gouvernemental français

⁴⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr , site de la Commission européenne

En 2020, en France, une première loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (**loi AGEC**) a pour objectifs de réduire le gaspillage, mieux gérer les ressources et les déchets, et développer le recyclage. La loi prévoit notamment l'interdiction des plastiques à usage unique d'ici 2040, la mise en place d'une filière de réparation et de réemploi, et des mesures pour la lutte contre l'obsolescence programmée. Elle impose aux collectivités territoriales, notamment celles qui gèrent des cantines scolaires, de mettre en place des mesures pour redistribuer les invendus alimentaires aux associations caritatives ou, à défaut, pour les valoriser par d'autres moyens (par exemple, pour l'alimentation animale ou la production d'énergie).

Inspirée des propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat, **la loi Climat et Résilience** est adoptée en août 2021. Cette loi fondamentale vise à renforcer les actions pour lutter contre le changement climatique, en ligne avec les objectifs de l'Accord de Paris⁴⁷. Elle inclut notamment des mesures pour la rénovation énergétique des bâtiments, la réduction de la pollution plastique, et le développement de l'agroécologie. Elle vise également à renforcer la protection de la biodiversité et à promouvoir une alimentation plus durable.

La SNBC (Stratégie nationale bas carbone) est actualisée en 2022 pour aligner la France sur les objectifs de neutralité carbone à l'horizon 2050, avec des trajectoires de réduction des émissions pour les différents secteurs économiques. Elle met l'accent sur l'efficacité énergétique, la transition industrielle, et la décarbonation des transports et du bâtiment.

Alors que le PNAAPD (2015-2020) avait pour objectif de mobiliser les décideurs et d'accompagner les acheteurs, le manque de suivi a limité son impact. **Le Plan National pour des Achats Durables (PNAD) 2022-2025** a été officiellement lancé le 15 mars 2022. Ce plan ambitieux vise à guider les acheteurs publics dans la mise en œuvre de pratiques d'achat durables, en accord avec la loi Climat et Résilience. Il vise à atteindre une part encore plus importante de produits et services durables dans les marchés publics, sur la période 2022-2025 avec un suivi et des indicateurs de performance plus rigoureux. Il a notamment pour objectif d'intégrer des critères environnementaux et sociaux dans tous les contrats de commande publique :

⁴⁷ <https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/l-accord-de-paris>, site officiel des Nations Unies

- **Objectif n°1 : d'ici à 2025, 100% des marchés publics notifiés dans l'année, devront comprendre au moins une considération d'ordre environnementale,**
- **Objectif n°2 : d'ici à 2025, 30% des marchés publics notifiés dans l'année, devront comprendre au moins une considération sociale,**

Dès 2008⁴⁸, l'État initie sa propre démarche d'achats publics durables. La Direction des Achats de l'État (DAE) entité clé au sein de l'administration française placée sous l'autorité directe du Premier ministre est créée. Sa mission principale est de définir et de piloter la politique des achats de l'État, en veillant à ce que ceux-ci répondent aux besoins de l'administration tout en intégrant des objectifs stratégiques. Parmi ces objectifs, les achats durables occupent une place centrale, reflétant un engagement fort envers le développement durable et l'inclusion sociale. Concrètement, la DAE met en avant l'intégration de clauses environnementales et sociales dans les marchés publics. Ces clauses sont conçues pour favoriser notamment l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi, y compris celles en situation de handicap, en s'appuyant sur le soutien de réseaux et de structures locales dédiées.

Pour soutenir les acheteurs publics dans cette démarche, le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires a lancé en 2016 la plateforme numérique Rapidd⁴⁹. Cette initiative vise à créer une communauté dédiée aux achats publics durables, facilitant ainsi l'échange de bonnes pratiques et l'accès à des ressources spécialisées. La gestion opérationnelle de Rapidd est assurée par le Commissariat général au développement durable, une instance rattachée au ministère, qui joue un rôle central dans l'animation de cette communauté.

En parallèle, le Commissariat général au développement durable coordonne les réseaux territoriaux engagés dans des démarches d'achats durables. Ces réseaux, qui regroupent les différents acteurs locaux impliqués dans la commande publique, sont structurés au sein de l'Inter-réseaux « Commande publique et développement durable ». Cette organisation permet de mutualiser les expériences et de renforcer l'efficacité des initiatives locales en matière de développement durable dans les achats publics.

1.3.2 Cadre législatif et réglementaire

⁴⁸ Avise : <https://www.avise.org/achats-socialement-responsables-histoire-contexte> , L'Avise est le Centre national de compétences de l'innovation sociale pour la France en Europe.

⁴⁹ <https://rapidd.developpement-durable.gouv.fr/> , site gouvernemental français

L'intégration des problématiques sociales et environnementales ainsi que leur formalisation sous forme de clauses dans les marchés publics en France sont étroitement liées aux évolutions du cadre législatif européen.

- La directive européenne **2004/18/CE du 31 mars 2004** a marqué un tournant en permettant aux acheteurs publics d'intégrer des considérations sociales et environnementales dans les procédures de passation de marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive a ouvert la voie à une prise en compte plus large des enjeux de responsabilité sociale dans les achats publics.
- L'Union européenne a continué à influencer la législation française en matière d'achats durables avec la **directive 2014/24/UE du 26 février 2014**. Cette directive a été transposée dans le droit français par l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 et son décret d'application n°2016-360 du 25 mars 2016, tous deux entrant en vigueur le 1er avril 2016. Cette législation impose aux États membres d'adapter leur droit national pour intégrer ces nouvelles exigences en matière de marchés publics.
- En droit français, la première des lois majeures qui intègre la dimension sociale des achats durables a été la **loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'Économie Sociale et Solidaire** (ESS). L'article 13 a instauré l'obligation d'adoption et de publication d'un schéma de promotion des achats publics socialement responsables pour les acheteurs publics, dont les collectivités territoriales, réalisant des achats de plus de 100 millions d'euros hors taxes.

Elle introduit aussi plusieurs dispositions qui concernent directement les collectivités territoriales, les incitant à intégrer les principes de l'ESS dans leurs politiques publiques et leurs pratiques d'achat, comme par exemple, un appui au développement des entreprises locales de l'ESS, la réservation de marchés publics aux structures de l'ESS ou l'incitation à intégrer des clauses sociales dans leurs marchés publics.

- La loi de « **Transition énergétique pour la croissance verte** » (dite « TECV ») n° 2015-992 du 17 août 2015 apporte notamment des mesures de préservation de la santé

humaine et de l'environnement, et de lutte contre le changement climatique. Elle impose notamment aux collectivités territoriales, de rénover leurs bâtiments publics pour améliorer leur performance énergétique et d'intégrer des énergies renouvelables dans les nouvelles constructions, de financer des moyens de production d'électricité d'origine renouvelable, de développer des transports propres, de réduire et recycler les déchets du territoire y compris ceux des chantiers. La loi complète aussi le schéma de promotions des achats publics créé par la loi ESS de 2014, par le volet environnemental et crée le **SPASER (Schéma de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsables)**.

- La **loi EGALIM** promulguée en 2018, complétée en 2021 par la loi Climat et Résilience oblige à atteindre 50% de denrées alimentaires durables en restauration collective à partir du 1er janvier 2022, dont 20% issue du bio.
- La **loi dite AGEC n°2020-105 du 10 février 2020** a introduit des mesures visant à promouvoir l'économie circulaire au sein des administrations publiques et collectivités. Plus précisément, l'**article 58** stipule qu'à partir du 1er janvier 2021, les biens acquis chaque année par les services de l'État, ainsi que par les collectivités territoriales et leurs groupements, doivent être issus du réemploi, de la réutilisation, ou contenir des matières recyclées dans des proportions variant de 20 % à 100 %, selon le type de produit concerné.

Pour renforcer cette dynamique, le décret n° 2024-134 du 21 février 2024⁵⁰ introduit de nouvelles obligations à compter du 1er juillet 2024. Ce décret élargit la liste des produits concernés et augmente la part minimale des acquisitions qui doivent provenir des filières du réemploi, de la réutilisation, ou du recyclage pour les acheteurs publics de l'État et des collectivités territoriales. Il abroge également le décret n° 2021-254 du 9 mars 2021, consolidant ainsi les nouvelles exigences.

Deux arrêtés en date du 29 février 2024 précisent ces obligations. Le premier arrêté établit la liste des produits relevant de chaque catégorie soumise à l'obligation d'acquisition de biens issus du réemploi ou de la réutilisation, ou intégrant des matières recyclées. Le second arrêté fixe une

⁵⁰ Lettre de la DAJ – Publication du décret d'application de l'article 58 – février 2024

grille de valeurs forfaitaires pour permettre la comptabilisation des dons effectués en application de l'article 58 de la loi n° 2020-105, facilitant ainsi la gestion et le suivi de ces acquisitions en lien avec les objectifs de lutte contre le gaspillage et de promotion de l'économie circulaire.

Par ailleurs, lors de l'achat de pneumatiques, les collectivités doivent se tourner vers des pneus rechapés, sauf si une première consultation s'est révélée infructueuse (ce qui s'avère être souvent le cas, la filière étant sous-dimensionnée). La loi impose enfin aux collectivités territoriales de réduire leur consommation de plastiques à usage unique. Cela inclut l'interdiction d'acheter certains produits en plastique à usage unique, comme les gobelets, les assiettes, les couverts en plastique mais aussi les plats à usage unique utilisés dans la restauration collective des collectivités.

- **La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite "Climat & Résilience"**, marque une étape cruciale dans la lutte contre le dérèglement climatique en France, en renforçant la résilience face à ses effets. Cette loi inclut des dispositions spécifiques concernant la commande publique, avec pour objectif d'intégrer de manière plus systématique le développement durable dans la passation et l'exécution des contrats publics. Cela vise à garantir que les marchés publics contribuent activement à la transition écologique.

Le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 met en œuvre l'article 35 de la loi, et détaille les modalités par lesquelles ces objectifs environnementaux doivent être intégrés dans la commande publique et participe à son verdissement.

Ce décret marque une étape importante dans la transformation des pratiques d'achat public en France. Il met fin à la possibilité de sélectionner des offres uniquement sur le critère du prix, introduisant ainsi une obligation de considérer d'autres aspects, notamment environnementaux et sociaux, lors de l'attribution des marchés publics. De plus, il instaure la possibilité d'exclure des candidats qui n'ont pas élaboré leur plan de vigilance conformément aux exigences légales, et il révise les procédures de collecte des données liées à ces marchés.

L'article 35 introduit aussi des obligations spécifiques en matière de responsabilité sociale et d'emploi⁵¹. Cette disposition législative crée deux nouveaux articles, L.2112-2-1 et L.3114-2-1, qui imposent désormais la prise en compte obligatoire de considérations sociales et relatives à l'emploi dans les conditions d'exécution des marchés publics et des contrats de concession formalisés.

Par ailleurs, l'article 35 concrétise l'obligation d'introduire des considérations environnementales dès le stade de la définition du besoin.

Ces nouvelles obligations marquent un tournant important dans la manière dont les marchés publics et concessions devront être conçus et exécutés. En pratique, cela signifie que les acheteurs publics, qu'ils soient issus de l'État, des collectivités territoriales ou d'autres organismes publics, devront intégrer des critères durables dans la gestion de leurs marchés.

La mise en œuvre de ces articles du Code de la commande publique sera progressive, avec une date d'entrée en vigueur fixée par un décret à paraître. Toutefois, la loi prévoit que ces dispositions devront être pleinement appliquées au plus tard le 22 août 2026. Cette échéance laisse aux administrations publiques le temps nécessaire pour adapter leurs procédures et leurs pratiques d'achat, afin de se conformer aux nouvelles exigences légales.

- Enfin le décret n° 2022-767 abaisse le seuil de mise en place d'un SPASER à 50 millions d'euros pour les acheteurs publics, dont les collectivités territoriales, et ce à compter du 1^{er} janvier 2023.

En somme, l'article 35 de la loi Climat et Résilience impose aux acteurs publics une responsabilité accrue en matière de développement durable, en faisant de la commande publique un levier stratégique pour atteindre des objectifs sociaux et environnementaux. Cette évolution est en phase avec les engagements de la France en matière de transition écologique et de justice sociale, et contribue à aligner les pratiques nationales sur les objectifs européens et internationaux en matière de développement durable.

⁵¹ Guide sur les aspects sociaux de la commande publique - édition 2023, DAJ

- L'article 36 de la loi Climat & Résilience renforce le cadre de l'économie circulaire initié avec la loi AGEC, en apportant la notion d'analyse du cycle de vie des achats : «*Au plus tard le 1er janvier 2025, l'Etat met à la disposition des pouvoirs adjudicateurs des outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat. Ces outils intègrent le coût global lié notamment à l'acquisition, à l'utilisation, à la maintenance et à la fin de vie des biens ainsi que, lorsque c'est pertinent, les coûts externes supportés par l'ensemble de la société, tels que la pollution atmosphérique, les émissions de gaz à effet de serre, la perte de la biodiversité ou la déforestation* »

Nous verrons dans la deuxième partie de ce mémoire, que l'État est en retard sur l'application de cet article, seules une ou deux expérimentations d'outils d'analyse de cycle de vie seront proposées d'ici le 1er janvier 2025.

- La loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023, relative à « l'industrie verte »⁵² vise à relocaliser des industries en France tout en accélérant leur transition écologique. Elle répond à l'objectif de souveraineté industrielle et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, tout en stimulant la compétitivité des entreprises. Elle étend par ailleurs l'obligation de publication de SPASER à tous les acheteurs soumis au Code de la commande publique (dont l'État).

L'une des principales dispositions de cette loi est l'exclusion des marchés publics des entreprises qui ne respectent pas l'obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre (BEGES). Ce bilan est un outil essentiel pour mesurer l'empreinte carbone d'une entreprise et pour identifier les leviers permettant de la réduire. Les entreprises qui ne s'engagent pas sérieusement dans cette démarche ou qui ne respectent pas leurs obligations de transparence en matière de durabilité seront écartées des marchés publics, incitant ainsi l'ensemble du secteur privé à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

En outre, la loi prend des mesures pour protéger la concurrence « saine » en excluant les offres provenant de pays tiers qui mettent en œuvre des pratiques de concurrence déloyale, notamment en matière de droits sociaux ou environnementaux. Cette disposition vise à garantir que les

⁵² Lettre DAJ – projet de loi relatif à l'Industrie verte – mai 2023

produits et services achetés par l'État respectent des standards élevés, tant au niveau environnemental que social.

L'application de critères environnementaux dans les marchés publics, initialement prévue pour août 2026, est avancée à juillet 2024 pour certains produits essentiels à la décarbonation, tels que les voitures électriques et les pompes à chaleur. Cette anticipation vise à accélérer l'adoption de technologies vertes dans le cadre de la transition énergétique, en stimulant la demande pour ces produits dès les premières phases de leur développement.

Cette loi s'inscrit dans la continuité des efforts législatifs précédents pour intégrer l'éco-responsabilité dans les politiques publiques. La loi « TECV » avait déjà mobilisé le secteur public autour d'objectifs tels que la rénovation énergétique des bâtiments, le développement des transports propres et la promotion de l'économie circulaire. De même, le décret n° 2016-412 du 7 avril 2016 avait rendu obligatoire l'acquisition par les acheteurs publics de produits et services certifiés pour leur haute performance énergétique, soulignant l'engagement de l'État à réduire son empreinte écologique.

Enfin, la loi sur l'industrie verte vient renforcer et compléter les dispositions de l'article 55 de la loi AGEC, en élargissant le champ des exigences environnementales et en les rendant plus contraignantes et plus immédiatement applicables.

1.3.3 L'évolution du Code de la commande publique

Le Code de la commande publique regroupe depuis le 1^{er} avril 2019 l'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs aux marchés publics, consolidant ainsi la transposition des directives européennes dans le droit français et assurant une régulation harmonisée des marchés publics, intégrant pleinement les aspects sociaux et environnementaux.

- L'article L3-1 crée les fondamentaux des dispositions du développement durable dans le Code : « *La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code* ».

- L'article 2111-1 va plus loin, et qualifie cette prise en compte comme une obligation juridique.
- L'article 2111-3 intègre les dispositions de l'article 13 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'ESS (Économie sociale et solidaire) complétées par la loi dite « TECV » n° 2015-992 du 17 août 2015, qui avait instauré l'obligation d'adoption et de publication d'un schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables.

Le Code de la commande public a été particulièrement renforcé par l'article 35 de la loi « Climat et résilience » (pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023).

- Les articles L.2111-2 et L.3111-2, modifiés par l'article 35 de la loi Climat et Résilience, imposent désormais que les considérations environnementales soient intégrées dès le stade de la définition du besoin dans les marchés publics et les contrats de concession. Cette obligation vise à s'assurer que l'ensemble du cycle de vie des produits, services ou travaux achetés répondent à des critères environnementaux stricts. La date d'entrée en vigueur de ces mesures sera fixée par décret, mais au plus tard le 22 août 2026.
- Le nouvel article L.2141-7-2 introduit la possibilité d'exclure un candidat de la procédure de passation d'un marché public s'il n'a pas établi un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre.
- Les articles L.2152-7 et L.3124-5 du code de la commande publique sont modifiés par l'article 35 de la loi climat et résilience afin d'introduire l'obligation pour les acheteurs et les autorités concédantes, de retenir au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre (entrée en vigueur à une date fixée par décret à paraître, et au plus tard le 22 août 2026) ;
- Les articles L.2112-2 et L.3114-2 stipulent que les conditions d'exécution des marchés publics et des contrats de concession doivent désormais inclure des exigences spécifiques en matière environnementale. Cela peut inclure, par exemple, l'utilisation de matériaux écologiques, la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou encore l'obligation de gestion durable des ressources. Ces articles stipulent aussi que les

conditions d'exécution des marchés publics et des contrats de concession doivent inclure des exigences sociales. Par exemple, les marchés peuvent prévoir des clauses favorisant l'emploi de personnes en difficulté d'insertion ou exigeant des conditions de travail décentes.

- L'article R.2111-6 dispose que, sauf cas dûment justifié, les spécifications techniques doivent prendre en compte des critères sociaux et éthiques, notamment en matière d'accessibilité pour les personnes handicapées.

Aussi des nouveaux cahiers des clauses administratives générales (CCAG) sont entrés en vigueur depuis le 1er avril 2021, et incitent à davantage intégrer des clauses sociales et environnementales.

Les réglementations des achats publics durables ont évolué pour intégrer des critères environnementaux et sociaux, faisant des marchés publics un levier de développement durable. Cela représente aussi des défis pour les collectivités, notamment en termes de conformité et de coordination des acteurs.

Ces contraintes et opportunités doivent être comprises dans le contexte des compétences et de l'organisation des collectivités territoriales, qui jouent un rôle crucial dans l'application des politiques d'achats responsables.

La section suivante détaille la nature des collectivités territoriales, leurs compétences, et leur gouvernance, afin de mieux comprendre leur rôle dans la mise en œuvre des stratégies d'achats durables.

1.4 : La collectivité territoriale

1.4.1 Définition

Selon la Constitution française de 1958, une collectivité locale (ou aussi appelée « territoriale ») est une entité administrative distincte de l'État, dotée de la personnalité

juridique, d'un budget propre et gérée par un conseil élu. Dans ses articles 72, 73, et 74, la Constitution établit le cadre juridique et les compétences de ces collectivités. Les collectivités territoriales regroupent principalement les communes, les départements, les régions, ainsi que des entités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. La commune est la plus petite subdivision administrative française.

Les 22 métropoles françaises⁵³ à fiscalité propre, ne sont pas stricto sensu des collectivités territoriales, mais des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) pour la majorité d'entre elles. Les EPCI exercent des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives confiées par les communes, dans le cadre d'un « projet de territoire »⁵⁴. Selon l'article L5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales, un EPCI à fiscalité propre peut passer des marchés publics pour le compte de ses communes membres. Par simplification et parce qu'elles sont dotées des mêmes compétences que les communes en matière d'achat public, nous choisirons d'intégrer ces métropoles dans le champ d'étude de ce mémoire et dans la définition de collectivités territoriales prise en compte.

1.4.2 Catégories

L'article 72 de la Constitution reconnaît plusieurs catégories de collectivités territoriales, notamment les communes, les départements, les régions, ainsi que des collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par les articles 73 et 74. Ces collectivités exercent leurs compétences dans des cadres bien définis, et chacune a un rôle spécifique au sein du système décentralisé de l'État.

Il existe trois grandes catégories de collectivités territoriales :

- Collectivités de métropole par l'article 72 : Ce sont les communes, départements, régions, et collectivités à statut particulier en France métropolitaine, qui s'administrent librement sous la surveillance de l'État. Leurs compétences sont exercées dans le cadre

⁵³ 22 métropoles en France : Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Lille, Lyon, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice Côte d'Azur, Orléans, Grand Paris, Rennes, Rouen Normandie, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon Provence Méditerranée, Toulouse, Tours, et Grenoble Alpes Métropole.

⁵⁴ LALLEMAND, Nicolas « *les achats dans les collectivités territoriales* » cours à l'IFALP

défini par la loi, et elles peuvent expérimenter des dérogations législatives sous conditions.

- Collectivités régies par l'article 73 : Ces collectivités, situées en outre-mer, sont soumises au principe de l'identité législative, où les lois nationales s'appliquent de plein droit, mais peuvent être adaptées aux spécificités locales. Les collectivités comme la Guyane et la Martinique, qui sont des collectivités uniques, ont des compétences élargies et peuvent également bénéficier d'une certaine autonomie législative.
- Collectivités régies par l'article 74 : Ces collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, etc.) disposent d'un statut particulier défini par une loi organique, qui peut leur accorder une large autonomie, y compris la capacité de légiférer dans des domaines normalement réservés à l'État en métropole. Elles sont soumises à un régime de spécialité législative où les lois nationales ne s'appliquent que sur mention expresse.

1.4.3 Compétences

Les compétences des collectivités territoriales sont strictement déterminées par la loi. Elles disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ces compétences, mais toujours dans les limites fixées par le législateur. Cette organisation a été profondément modifiée par la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, souvent appelée « acte 1 » de la décentralisation. Cette loi a marqué un tournant en renforçant l'autonomie des collectivités, leur permettant d'exercer un pouvoir réglementaire pour l'accomplissement de leurs missions.

La clause générale de compétence permet aux collectivités territoriales, principalement les communes, d'intervenir dans tout domaine présentant un intérêt public local, à condition que ce domaine ne relève pas d'une compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité territoriale. Cette clause a été supprimée pour les départements et les régions par la loi du 7 août 2015, dite « loi NOTRe » (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) : désormais, les départements et les régions exercent des compétences spécialisées, organisées en blocs de compétences spécifiques, qui sont énumérées par la loi.

Un principe de compétences partagées entre l'État et les communes, les départements, les régions prédomine dans des domaines transversaux tels que la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, la culture, le sport, le tourisme, la promotion des langues régionales, l'éducation populaire. Ces compétences partagées sont régies par l'article L.1111-4 du Code général des collectivités territoriales.

Conformément aux articles L1414-1 à L1414-412 du Code général des collectivités territoriales, en matière d'achats publics, les collectivités territoriales ont la capacité d'organiser et de gérer leurs propres procédures de passation de marchés publics, en respectant les principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination, comme le stipule le Code de la commande publique.

Bien qu'autonomes dans la gestion de leurs compétences, les collectivités territoriales françaises sont encadrées par un cadre constitutionnel strict qui garantit l'unité de l'État tout en permettant des adaptations aux spécificités locales, notamment dans les territoires d'outre-mer.

1.4.3.1 Domaines de compétences par type de collectivité

- Les communes

Ce sont les collectivités les plus proches des citoyens. Elles interviennent à un niveau local, directement au sein des quartiers et des villages. Les principales missions des communes incluent :

- Urbanisme : Planification et gestion de l'occupation des sols.
- Logement : Politique locale de l'habitat.
- Environnement : Gestion des espaces verts, propreté urbaine.
- Crèches, écoles maternelles et élémentaires : Construction, entretien et fonctionnement des crèches, écoles maternelles et primaires.

- Les départements

Les départements sont des collectivités territoriales intermédiaires. Leur rôle est principalement axé sur la solidarité et le soutien aux populations vulnérables, l'administration des collèges ainsi que l'entretien des routes départementales. Leurs missions principales sont :

- Action sociale : Aide sociale à l'enfance, soutien aux personnes handicapées et âgées, gestion du RSA (Revenu de Solidarité Active).

- Infrastructures : Gestion des ports, aérodromes, et routes départementales.
- Collèges : Construction, entretien et fonctionnement des collèges.
- Aide aux communes : Soutien technique et financier aux communes.

- Les régions

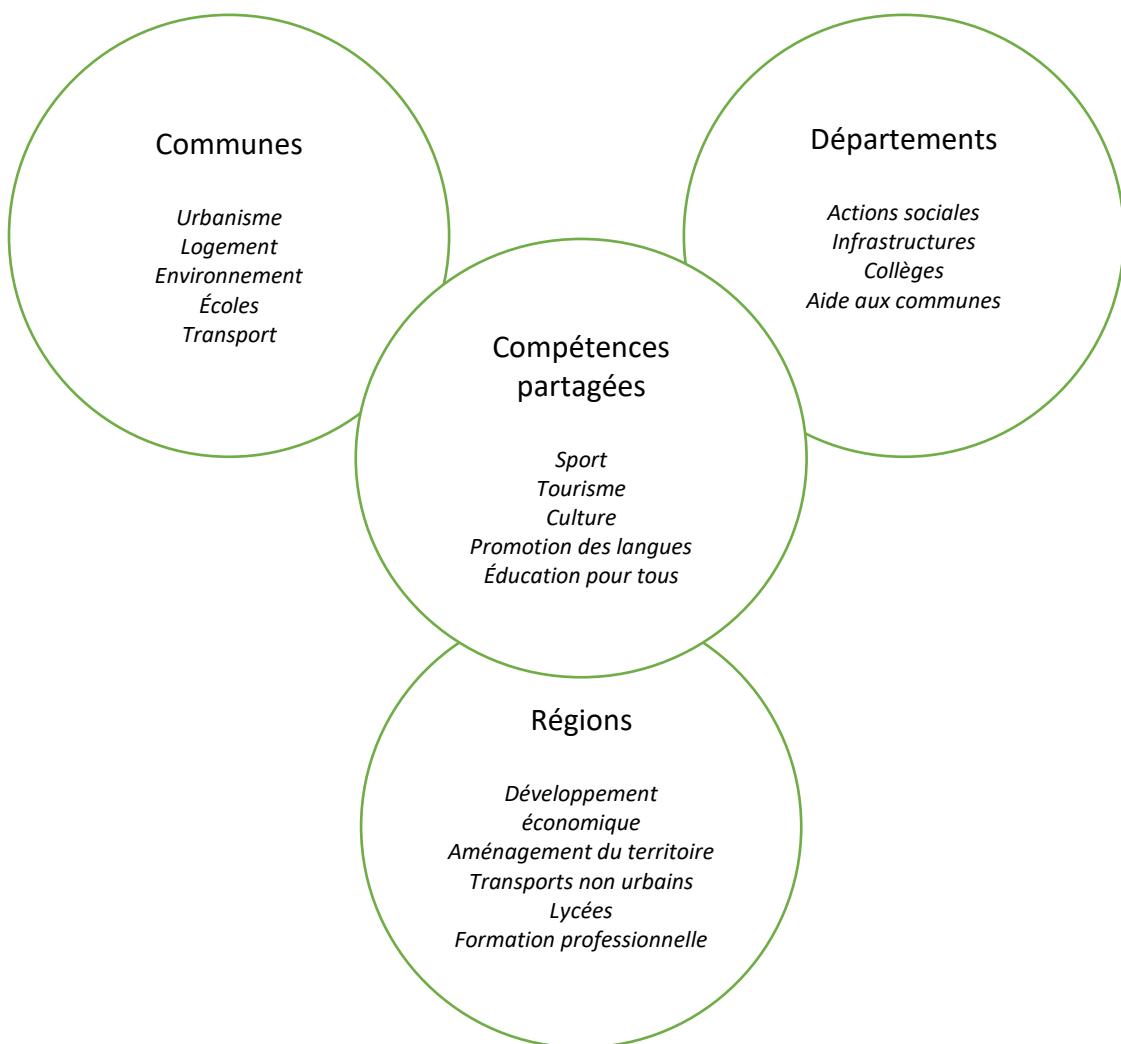
Les régions sont principalement orientées vers le développement économique, l'aménagement du territoire, la gestion des transports (notamment les trains régionaux), la gestion des lycées et la formation professionnelle. Les principales compétences régionales sont :

- Développement économique : Soutien aux entreprises, innovation, attractivité du territoire.
- Aménagement du territoire : Planification régionale, gestion des grands projets.
- Transports non urbains : Organisation des transports régionaux (trains, bus interurbains).
- Lycées : Construction, entretien et fonctionnement des lycées.
- Formation professionnelle : Gestion et financement de la formation professionnelle.

Un certain nombre de compétences sont partagées entre les collectivités comme :

- Le sport : Développement des infrastructures sportives, soutien aux associations sportives.
- Le tourisme : Promotion touristique, développement des infrastructures touristiques.
- La culture : Soutien aux activités culturelles, gestion des équipements culturels.
- Promotion des langues régionales : Valorisation et enseignement des langues régionales.
- L'éducation populaire : Soutien aux activités éducatives et de loisirs pour tous les âges.

Principaux domaines de compétences des collectivités territoriales



*Répartition des collectivités au 1^{er} janvier 2024*⁵⁵

- 34 935 communes,
- 1 254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, d'agglomération ou de communes),
- 101 départements,
- 18 régions

⁵⁵ Source : La direction générale des collectivités locales (DGCL) – ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer.

1.4.4 Gouvernance et rôles des parties prenantes

Selon le Robert, une collectivité est définie comme « un ensemble de personnes groupées (...) pour atteindre un but commun ». Dans le cadre des collectivités territoriales, cet ensemble est constitué des citoyens ou de leurs représentants, les élus, les fonctionnaires territoriaux, qui œuvrent tous pour un objectif commun : la mission de service public.

La collectivité territoriale est dirigée par un conseil élu au suffrage universel et un exécutif. Le conseil territorial, qu'il soit municipal pour les communes, départemental pour les départements, ou régional pour les régions, prend les décisions importantes concernant la gestion et l'orientation de la collectivité. L'exécutif territorial, qu'il s'agisse du maire pour les communes ou du président du conseil pour les départements ou les régions, est à la tête de l'exécutif. Ils veillent à l'application des décisions du conseil et gèrent les affaires courantes de la collectivité au quotidien. Leurs responsabilités incluent notamment l'élaboration et le vote des politiques publiques locales, y compris les politiques d'achats qui en découlent. Les fonctionnaires territoriaux, quant à eux, assurent la continuité du service en mettant en œuvre les politiques et décisions prises par les élus locaux et en assurent le pilotage.

Après avoir décrit les compétences des collectivités territoriales et leurs champs d'action, il est pertinent d'analyser comment ces compétences peuvent être mobilisées pour répondre aux enjeux de développement durable. Les politiques territoriales d'achat durable constituent une application concrète de cette capacité d'action.

1.5 : Politiques territoriales d'achat durable

Les collectivités territoriales jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques de développement durable, notamment à travers leurs pratiques d'achat public. En tant qu'acteurs de proximité, elles ont la capacité d'influencer positivement l'environnement, l'économie locale et le bien-être social grâce à leurs décisions d'achat.

La lutte contre le changement climatique est l'un des principaux enjeux durables pour les collectivités territoriales. Les intercommunalités ou les métropoles comptant plus de 20.000

habitants sont tenus de mettre en place un Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET). Ce plan est un projet de développement durable à l'échelle territoriale, à la fois stratégique et opérationnel. Il aborde les enjeux liés au climat, à l'air et à l'énergie à travers plusieurs axes d'action : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), l'adaptation au changement climatique, la sobriété énergétique, la qualité de l'air et le développement des énergies renouvelables.

Par exemple le PCAET de Rennes Métropole pour la période 2019-2024 présente trois objectifs principaux :

- Diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant d'ici 2030,
- Atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, en ligne avec les engagements de l'Accord de Paris,
- Mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire, qu'il s'agisse des institutions, des entreprises, des associations ou des habitants, pour conduire une transition énergétique efficace,

Il s'appuie pour cela sur des actions cibles comme : la rénovation énergétique des logements (6.000 rénovations par an), la construction écologique, la mobilité durable (deuxième ligne de métro, augmentation de l'offre de bus, création de voies réservées au covoitage, réduction de 10% du trafic routier), la production d'énergies renouvelables (tripler la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique du territoire d'ici 2030), ou la réduction des émissions de GES en favorisant la sobriété énergétique et le remplacement des énergies fossiles par des sources renouvelables.

Les collectivités territoriales, en tant que maîtres d'ouvrage de nombreux projets de construction, de transport et de services publics, sont en effet particulièrement concernées par la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, la loi Climat et Résilience impose des contraintes strictes sur les émissions de CO₂ des véhicules et promeut l'utilisation de matériaux biosourcés ou bas-carbone dans les projets de construction publique. À partir de 2030, au moins 25 % des rénovations lourdes et des constructions commandées par les collectivités devront utiliser de tels matériaux, renforçant ainsi l'engagement local pour une économie bas-carbone.

L'économie circulaire est un autre pilier des achats durables pour les collectivités territoriales. La loi AGEC impose aux collectivités d'orienter leurs achats vers des produits recyclés ou issus du réemploi.

Avec l'augmentation constante des usages numériques, les collectivités territoriales doivent également se préoccuper de l'impact environnemental des technologies de l'information et de la communication. La loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021, visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique, oblige les collectivités à prendre en compte l'indice de réparabilité et, à partir de 2026, l'indice de durabilité lors de l'achat de produits numériques. Rennes, plutôt pionnière en la matière, a engagé une démarche de sobriété numérique depuis 2015 par la signature de la Charte verte. Plus récemment elle a adopté sa Stratégie Numérique Responsable bien avant la mise en place des obligations de la loi REEN⁵⁶.

Au-delà des enjeux environnementaux, les collectivités territoriales ont également un rôle à jouer dans l'insertion sociale. L'inclusion de clauses sociales dans les marchés publics permet de favoriser l'emploi des personnes éloignées du marché du travail, de promouvoir l'égalité des chances et de lutter contre les discriminations.

L'accessibilité est un autre enjeu crucial pour les achats publics des collectivités territoriales. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances impose des obligations strictes en matière d'accessibilité des établissements recevant du public. En parallèle, la loi pour une République numérique de 2016 impose des exigences supplémentaires en matière d'accessibilité numérique, notamment pour les sites internet et les applications mobiles des administrations publiques. Les collectivités doivent veiller à ce que tous leurs achats, qu'il s'agisse de travaux, de services ou de fournitures, respectent les normes d'accessibilité pour garantir l'inclusion des personnes en situation de handicap.

Enfin, l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics est un enjeu clé pour les collectivités territoriales. Ces entreprises représentent une part importante du tissu économique local et sont souvent les plus créatrices d'emplois. Toutefois, leur accès aux marchés publics reste limité, avec 61% en volume mais seulement 30 % des montants attribués

⁵⁶ Voir interview Sophie Provost en Annexe n°4

aux PME⁵⁷. Pour remédier à cette situation, des mesures ont été prises pour simplifier l'accès des PME et TPE aux marchés publics, telles que l'assouplissement des formalités administratives et la division des marchés en lots plus accessibles. Les collectivités sont encouragées à appliquer ces mesures pour soutenir le dynamisme économique local et promouvoir un tissu économique diversifié et résilient.

Les politiques territoriales d'achat durable s'avèrent être des leviers stratégiques pour intégrer des critères environnementaux et sociaux dans la commande publique. Elles permettent de promouvoir des pratiques responsables qui répondent aux objectifs de développement durable, tout en encourageant le dynamisme économique local et l'inclusion sociale. Ces politiques témoignent de la capacité des collectivités à innover et à adapter leurs pratiques d'achat pour répondre aux enjeux environnementaux actuels.

Après avoir exploré les politiques territoriales d'achat durable, il est pertinent de se pencher sur un outil essentiel de leur mise en œuvre : le Schéma de Promotion des Achats Publics Socialement et Économiquement Responsables (SPASER). Dans la section suivante, nous détaillerons les origines, les objectifs, et les formats de ce schéma, ainsi que son rôle crucial dans la promotion d'une commande publique durable et responsable au sein des collectivités territoriales.

1.6 : Le Schéma de Promotion des Achats publics Socialement et Économiquement Responsables (SPASER)

1.6.1 Origines

Comme vu précédemment, c'est la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et notamment l'article 13 codifié au code de la commande publique (article L.2111-3), qui introduisent et imposent pour la première fois un « Schéma de promotion des achats responsables » aux collectivités territoriales et leurs groupements (intercommunalités entre autres), pour lesquels le montant des achats annuel est égal ou supérieur à 100 millions d'euros

⁵⁷ Source DAJ – « guide TPE/PME : se développer grâce aux marchés publics »

hors taxes. Ce schéma de promotion a été complété du volet environnemental avec la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 janvier 2015, et conformément renommé Schéma de Promotion des Achats Publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER).

Toutefois, cette première génération de SPASER a été faiblement suivie par les collectivités concernées. En effet, au 1^{er} décembre 2022 (soit près de huit années après le décret d'application fixant le seuil de 100 millions d'euros), seules 51 collectivités sur les 160 collectivités concernées avaient adopté un SPASER, soit moins d'une collectivité sur trois⁵⁸.

C'est la raison pour laquelle, et conformément aux recommandations des parlementaires Nadège Havet et Sophie Beaudouin-Hubière formulées dans leur rapport remis le 21 octobre 2021, le champ d'application de l'article L2111-3 du code de la commande publique sera élargi à compter du 1^{er} janvier 2023, en abaissant le seuil du volume d'achats annuels au-delà duquel un SPASER est obligatoire. La loi Climat et résilience, ainsi que le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022, ont réduit ce seuil rendant obligatoire l'adoption d'un SPASER à 50 millions d'euros hors taxes d'achats annuels à compter du 1^{er} janvier 2023. Ce décret a également précisé les modalités de calcul de ce montant annuel : il correspond au total des dépenses effectuées durant une année civile, tel que défini à l'article L. 2111-3 du Code de la commande publique.

C'est aussi la première fois que la loi précise ce qui est attendu : « ... *des indicateurs précis, exprimés en nombre de contrats ou en valeur et publiés tous les deux ans, sur les taux réels d'achats publics relevant des catégories de l'achat socialement et écologiquement responsable parmi les achats publics réalisés par la collectivité ou l'acheteur concerné.* »

Avec cet abaissement de seuil, l'État estime que le nombre de collectivités qui sont à présent concernées par l'obligation d'adopter et de publier un SPASER serait au nombre de 320.

1.6.2 Définition

Comme pour les entreprises qui définissent le cap de leurs actions pour les années à venir au sein d'un « plan stratégique », le SPASER représente à la fois la boussole d'orientation

⁵⁸ <https://www.rtes.fr/etat-des-lieux-sur-les-spaser-decembre-2022>, site du Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire

des collectivités dans leurs stratégies et politiques d'achats mais aussi les chemins opérationnels, en actions fléchées, pour y parvenir.

C'est donc bien plus qu'un simple document réglementaire.

La durée des SPASER, bien que non spécifiée par la loi, coïncide souvent avec celle du mandat politique. En général, ces schémas sont adoptés pour une période de plus de trois ans. Certains sont définis sur une durée indéterminée, comme celui de la Région Pays de la Loire, jusqu'à revoyure et mise à jour. La plupart des SPASER incluent une évaluation annuelle, bien que la loi ne contraigne les collectivités à publier un bilan que tous les deux ans.

Certaines collectivités préfèrent nommer leur schéma « SPAR » pour Schéma de promotion des achats responsables pour s'assurer d'élargir les dimensions écologique et sociale avec les performances économiques de ces orientations, comme c'est le cas pour Nantes Métropole. Pour autant, la dénomination SPASER ne s'interprète pas comme voulant écarter la dimension économique, bien au contraire.

Le SPASER peut être imaginé à l'échelle d'un territoire en associant plusieurs collectivités ou EPICs. Souvent il associe l'intercommunalité, ses communes membres, son CCAS, ainsi que sa centrale d'achat (comme par exemple pour le SPASER de Rennes Métropole).

Par ailleurs, comme le souligne le Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire : alors que la première génération de SPASER s'organisait autour d'axes très généraux (« commande publique sociale », « commande publique écologique », « commande publique pour une économie équitable », mais aussi « gouvernance et suivi »), la seconde génération de SPASER met en avant des thématiques plus ciblées comme « Alimentation durable, bio et circuits courts », « Biodiversité », « Économie circulaire », « Égalité femmes/hommes », « Numérique responsable », « Protection de la santé », « Sécurité et qualité de vie au travail », « Structuration des filières »…

Cela traduit à présent l'appropriation du SPASER par les collectivités comme un outil stratégique et non plus un seul outil purement obligatoire.

1.6.3 Format des SPASER

Les SPASER peuvent adopter divers formats, selon les objectifs stratégiques de la collectivité et la manière dont elle souhaite structurer sa politique d'achats durables. De manière générale, ces schémas sont souvent articulés autour de quatre éléments clés : des actions, des objectifs, des cibles et des indicateurs :

- Les actions représentent les initiatives concrètes mises en place pour atteindre les objectifs fixés. Elles sont variées et peuvent inclure, par exemple, la formation des acheteurs sur les critères sociaux et environnementaux, la mise en place de partenariats avec des structures de l'économie sociale et solidaire, ou encore l'intégration de clauses vertes dans les marchés publics. Ces actions sont adaptées à chaque collectivité pour correspondre à ses enjeux spécifiques.
- Les objectifs permettent de donner une direction claire aux actions envisagées. Ils peuvent être qualitatifs ou quantitatifs.
- Les cibles correspondent aux objectifs chiffrés à atteindre. Elles permettent de quantifier les résultats attendus, par exemple, en fixant un pourcentage d'augmentation des achats responsables ou en définissant le nombre de contrats attribués à des structures de l'économie sociale et solidaire. Les cibles sont essentielles pour donner un cadre mesurable aux actions et évaluer leur progression.
- Enfin, les indicateurs sont indispensables pour mesurer l'efficacité des actions et l'atteinte des objectifs. Ils offrent une base pour l'évaluation et le suivi des SPASER.

Ainsi, la structuration des SPASER autour de ces éléments (actions, objectifs, cibles, indicateurs) permet de clarifier la stratégie de la collectivité, de donner de la cohérence à sa politique d'achats durables et de faciliter leur mise en œuvre ainsi que leur évaluation.

1.6.4 Caractère obligatoire

Bien qu'il soit obligatoire pour les collectivités concernées, aucune sanction n'est à ce jour prévue pour les collectivités concernées qui n'adopterait pas de SPASER. Il est indiqué

au sein de la loi AGEC du 22 août 2021 que « *dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant la prise en compte des considérations environnementales et sociales dans les marchés publics par les acheteurs ayant adopté le schéma (SPASER) mentionné au premier alinéa de l'article L. 2111-3 du code de la commande publique. Ce rapport propose également un modèle de rédaction de ce schéma.* ».

Les députés V. Riotton et S. Delautrette, au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, ont présenté à l'Assemblée nationale le 29 mai 2024 un rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi AGEC. Cependant, une évaluation spécifique et détaillée des SPASER proprement dits n'est pas explicitement développée dans ce document. Le rapport aborde plutôt des aspects plus généraux sur les difficultés de mise en œuvre et de suivi des obligations légales pour les collectivités, en particulier en ce qui concerne la détermination de la part d'achats relative à l'économie circulaire.

On comprend que le sujet est loin d'être évident. Chaque SPASER étant spécifique aux politiques locales du territoire pour lequel il est établi, il sera difficile, non seulement de les valoriser avec les mêmes unités de mesure, mais aussi d'en réaliser un « schéma-type ».

Conclusion de cette première partie

La première partie de ce mémoire a permis d'examiner les fondements théoriques des achats publics durables, en commençant par le développement de la conscience écologique et les principes du développement durable, puis en détaillant les principes des achats durables et le cadre législatif et réglementaire en vigueur. Ces éléments ont mis en évidence l'évolution des achats publics vers une pratique plus consciente des enjeux environnementaux, sociaux, et économiques, contribuant à transformer la commande publique en un levier essentiel de la transition écologique et sociale.

Par ailleurs, nous avons examiné le rôle central que les collectivités territoriales peuvent jouer dans cette transformation, notamment grâce aux Schémas de Promotion des Achats Publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER). Ces schémas constituent des

outils stratégiques, mais leur mise en œuvre pose un ensemble de défis institutionnels, réglementaires et opérationnels.

Ces constats préparent la transition vers la seconde partie, qui portera sur la mise en œuvre et le pilotage des SPASER dans les collectivités. Nous y analyserons les défis pratiques rencontrés sur le terrain, les stratégies adoptées pour y répondre, et les bonnes pratiques issues de cas concrets. L'objectif est de comprendre comment les ambitions de durabilité des achats publics peuvent se traduire en actions effectives et générer un impact mesurable au niveau local.

2. DEUXIEME PARTIE : MISE EN ŒUVRE ET PILOTAGE D'UN SPASER, DEFIS ET SOLUTIONS

2.1 Choix de la méthodologie

2.1.1 Objectifs de l'étude

L'étude poursuit trois objectifs principaux :

- Identifier des retours d'expérience sur la mise en œuvre et le pilotage des Schémas de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER), afin de documenter les pratiques actuelles.
- Comprendre les défis associés à ces démarches, qu'ils soient opérationnels, organisationnels ou stratégiques.
- Explorer les perspectives d'évolution et d'amélioration, notamment à travers l'intégration de nouveaux outils ou approches innovantes.

2.1.2 Sélection des participants

Les participants de l'étude sont regroupés en deux catégories clés :

- Responsables des achats publics, incluant des représentants de collectivités territoriales et des experts rattachés à des réseaux territoriaux ou nationaux spécialisés dans les achats publics.
- Directeurs généraux adjoints (DGA) et chefs de projet en charge des politiques d'achats durables, qui jouent un rôle stratégique dans la mise en œuvre des SPASER.

La sélection des participants sera réalisée selon une méthode de sélection raisonnée (*purposive sampling*), afin de garantir :

- Une diversité des points de vue, en incluant des collectivités de tailles et contextes variés.
- Une pertinence des expertises, avec un accent particulier sur les professionnels directement impliqués dans la conception et le pilotage de démarches d'achats durables.

2.1.3 Conception des outils de collecte de données

2.1.3.1 Guide d'entretien

Un guide d'entretien semi-structuré sera élaboré pour orienter les discussions tout en laissant une grande liberté aux participants. Cette approche permet de favoriser une spontanéité dans les réponses, tout en garantissant que les thématiques principales de l'étude soient abordées.

2.1.3.2 Questionnaire de profil

Un court questionnaire préalable sera distribué aux participants afin de recueillir des informations contextuelles. Ce questionnaire permettra de renseigner des données essentielles telles que :

- Le poste occupé et les responsabilités associées.
- Le niveau d'expérience en matière de pilotage des SPASER.
- L'utilisation éventuelle de logiciels ou outils spécifiques pour les achats publics.

2.1.3.3 Conduite des entretiens

Les entretiens seront réalisés de manière flexible, en fonction des contraintes et disponibilités des participants :

- En présentiel, lorsque cela est possible, pour maximiser les interactions.
- Par le biais de visioconférences, afin d'inclure des participants géographiquement éloignés.

La durée estimée de chaque entretien est de 30 à 60 minutes, selon la profondeur des réponses et la complexité des sujets abordés.

2.1.3.4 Analyse des réponses

Les entretiens seront enregistrés, sous réserve du consentement des participants, puis transcrits intégralement. Les données seront analysées à l'aide de l'analyse thématique, une méthode qualitative permettant d'identifier, coder et interpréter les principaux motifs et tendances dans

les discours. Cette approche garantira une interprétation rigoureuse et nuancée des résultats, tout en préservant la richesse des témoignages recueillis.

Introduction

La mise en œuvre et le pilotage d'un Schéma de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER) constituent un défi majeur pour les collectivités territoriales. En tant qu'outil stratégique et transversal, le SPASER incarne l'ambition des territoires de concilier performance économique, transition écologique et engagement social dans leurs politiques d'achat. Toutefois, transformer cette ambition en réalité opérationnelle ne va pas sans obstacles.

Ce chapitre se propose d'analyser les principaux défis auxquels sont confrontées les collectivités dans la conception, la mise en place et le suivi d'un SPASER. Ces défis sont multiples : institutionnels, organisationnels, opérationnels, techniques, reflétant la complexité de l'intégration des objectifs de développement durable dans les processus d'achat public. Ils nécessitent une coordination entre plusieurs parties prenantes, des ajustements permanents au contexte économique et législatif, ainsi qu'une coopération fructueuse des acteurs internes et externes.

Au-delà des aspects organisationnels, l'un des principaux enjeux reste la capacité des collectivités à mobiliser et à articuler des objectifs à plus ou moins long terme. En prenant appui sur les retours d'expérience de collectivités ayant adopté un SPASER, ce chapitre met en lumière les difficultés rencontrées tout en proposant des solutions pour les surmonter.

Cette réflexion se veut une contribution à une meilleure compréhension des dynamiques et des mécanismes nécessaires à la réussite de la mise en œuvre d'un SPASER.

2.2 Implications institutionnelles et organisationnelles

2.2.1 Mobilisation des parties prenantes internes

La réussite de la mise en œuvre d'un SPASER dépend fortement de la mobilisation des parties prenantes internes, à savoir les élus, les directions générales, et les services opérationnels. En effet, ces acteurs jouent un rôle central dans la concrétisation des objectifs stratégiques du SPASER. Leur implication active et coordonnée est essentielle pour garantir

non seulement la pertinence du schéma, mais aussi sa capacité à générer des changements réels et durables au sein de la collectivité.

2.2.1.1 L’engagement des élus : un portage politique indispensable

Le SPASER, en tant que document stratégique, nécessite une volonté politique forte. Les élus doivent non seulement initier ou au moins participer à la démarche, mais aussi la soutenir tout au long de son cycle de vie. Cette appropriation est indispensable. C'est souvent l'élu en charge de la commande publique qui porte et représente cet engagement pour le collectif élu.

Le rôle des élus est double : ils sont à la fois les porteurs des grandes orientations et les garants de la mise en œuvre des décisions qui découlent du schéma. En mobilisant les ressources nécessaires et en facilitant les arbitrages, ils jouent un rôle clé dans le déploiement des actions du SPASER.

Johan Theuret, DGA Pôle Ressources de Rennes Métropole rappelle à ce sujet que pour l'élaboration du premier SPAR de la métropole en 2018, l'objectif était de promouvoir les achats durables au-delà des exigences légales, « *avec une commande politique très claire* » en particulier dans le secteur alimentaire⁵⁹. Mücella Altindag, Responsable de la stratégie achats de la Région Pays de la Loire⁶⁰ souligne de son côté : « *Sans volonté politique forte, il n'y a pas de transformation* ».

L'engagement des élus est par conséquent crucial pour insuffler une dynamique positive au projet et surmonter les résistances internes potentielles.

2.2.1.2 L’implication des directions générales : assurer la coordination et le suivi

La direction générale joue un rôle pivot dans la coordination des différentes actions du SPASER. Elle est responsable de la supervision globale et doit veiller à ce que les orientations stratégiques soient traduites en actions concrètes au sein des différents services de la collectivité. Leur capacité à fédérer et à impliquer les différents services est déterminante pour le succès du SPASER : chaque direction sera mobilisée, les directions opérationnelles

⁵⁹ Voir interview Johan Theuret en Annexe n°1

⁶⁰ Voir interview Mücella Altindag en Annexe n°8

acheteuses bien sûr, mais aussi les directions supports (achats, commande publique, finances, numérique, communication...).

2.2.1.3 La mobilisation des services opérationnels : l'exécution sur le terrain

Les services opérationnels sont en première ligne pour la mise en œuvre des actions du SPASER. Leur rôle est de traduire les orientations stratégiques en actions opérationnelles au quotidien. La réussite d'un SPASER repose en grande partie sur leur capacité à intégrer les objectifs sociaux et environnementaux dans leurs pratiques d'achat mais aussi sur leur motivation et leur participation.

Cela nécessite souvent une montée en compétence, d'où l'importance de la formation et de l'accompagnement technique que nous verrons plus loin. De plus, les services opérationnels doivent être sensibilisés à l'importance des achats durables et accompagnés dans l'adaptation de leurs processus internes pour répondre aux nouvelles exigences du schéma, notamment en termes de données à exploiter. Une communication et une coordination fluides et continues entre les services opérationnels, la direction générale, et les élus sont essentielles pour garantir la cohérence des actions et leur alignement avec les objectifs stratégiques.

Pour la réactualisation du SPAR, Johan Theuret a insisté sur une démarche de concertation approfondie, impliquant les directions opérationnelles et les réseaux d'acheteurs : « *Quand on a décidé de lancer la réactualisation du SPAR, c'était dans une démarche de prendre son temps sur son élaboration pour associer énormément les directions opérationnelles à son élaboration.* » Cette démarche a permis de mieux intégrer les besoins spécifiques de chaque secteur, notamment les achats numériques qui dépendent de sa responsabilité, et que nous verrons plus loin comme exemple de politique d'achat durable.

2.2.2 Comitologie et gouvernance

La mise en place d'un SPASER repose sur une gouvernance rigoureuse et un suivi efficace, nécessitant la création de corps adaptés pour coordonner l'ensemble des parties prenantes et garantir le bon déroulement des actions.

Parmi ces structures, le comité de pilotage (Copil) joue un rôle central, assurant la supervision, la validation et le suivi des initiatives. La comitologie et la gouvernance d'un SPASER sont ainsi des éléments déterminants de sa réussite.

2.2.2.1 Le comité de pilotage (Copil) : un lieu de coordination stratégique

Le Copil est la structure clé qui réunit les acteurs majeurs de la collectivité, notamment les élus et les représentants des services concernés, autour du SPASER. Il a pour mission de garantir la cohérence entre les orientations politiques du SPASER et leur mise en œuvre opérationnelle. Son rôle est de superviser les actions, de veiller au respect des engagements pris et de procéder aux arbitrages nécessaires en fonction des priorités. Les élus y jouent un rôle de premier plan, assurant le portage politique du schéma et facilitant la prise de décisions.

La fréquence des réunions, semestrielle ou annuelle, permet de suivre de manière régulière l'évolution du SPASER, d'évaluer les résultats obtenus et d'ajuster la feuille de route en fonction des besoins. Il est aussi important d'y associer les membres de la CAO pour intégrer les modes d'attribution des marchés et leurs évolutions en lien avec le SPASER.

Romain Tournereau, Responsable de la coordination des achats de Brest Métropole cite par exemple que le Copil de Brest Métropole s'est constitué en prolongement du "Comité de la Commande Publique Responsable"⁶¹ créé dès 2008, bien avant la loi de 2014 promulguant le SPASER. Il s'est renforcé lors de la mise en œuvre de leur premier SPASER en 2024.

2.2.2.2 Gouvernance partagée entre élus et services opérationnels

La gouvernance du SPASER ne peut se limiter à un comité de pilotage unique. Elle implique une articulation fluide entre les élus, les services opérationnels, et les directions concernées. Chaque thématique couverte par le SPASER – environnementale, sociale ou économique – nécessite l'implication de plusieurs départements au sein de la collectivité. Ainsi, la participation active des représentants des services de la commande publique, des services environnementaux, ainsi que des services chargés de l'insertion, des finances est essentielle pour concilier les divers objectifs. Cette gouvernance partagée permet de favoriser une vision

⁶¹ Voir interview Romain Tournereau en Annexe n°6

intégrée des politiques d'achat responsable et d'assurer que toutes les parties prenantes soient pleinement engagées.

Le SPASER de Brest Métropole mentionne à ce sujet : « *Afin d'assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation du SPASER, un comité de suivi commun à Brest métropole et à la ville de Brest est institué. Instance décisionnelle, ce comité de suivi est composé d'élus concernés par l'achat public durable. Il se réunit annuellement en associant les directions concernées afin de suivre et d'ordonner la mise en œuvre des objectifs du SPASER. Les membres des Commissions d'Appel d'Offres de Brest métropole et de la ville de Brest sont tenus informés annuellement de l'état d'avancement de la mise en œuvre du SPASER* ».

Le SPAR de Nantes Métropole fait lui référence à une gouvernance technique interne au sein de la gouvernance partagée avec les élus, cette gouvernance est incarnée par : le service des marchés, le service achat durable, le contrôle de gestion, la direction juridique, les ambassadeurs du SPAR (nous verrons plus loin leur signification) et les négociateurs, qui sont chargés en interne de la construction, de la négociation et de l'exécution des marchés.

2.2.3 Le chef de projet, rôle central

Le chef de projet, ou l'équipe de coordination, joue un rôle pivot dans la réussite du SPASER. C'est très souvent un poste dédié, étant donné la mobilisation qu'il porte. Ce chef de projet est chargé de la mise en œuvre opérationnelle du schéma, en s'assurant de la bonne exécution des décisions prises par le Copil. Il veille à la cohérence des actions et fait le lien entre les élus et les services techniques. De plus, il est responsable de la communication interne et externe autour du SPASER, contribuant à maintenir une dynamique au sein de la collectivité. C'est aussi lui qui anime, qui embarque les opérationnels sur le chemin, il s'assure de l'adhésion forte de ces parties et est à même d'intégrer et dépasser les résistances qui pourraient se manifester.

Le SPASER de Brest explique ainsi son rôle :

- « *coordonne les groupes de travail techniques mis en place pour une thématique donnée ou pour un projet de consultation spécifique* ;

- *accompagne les agents des directions concernées dans l'intégration de clauses et critères d'analyse des offres en faveur du développement durable dans leurs contrats notamment par la mise à disposition d'outils et l'organisation de formations ;*
- *assure la collecte des indicateurs et la réalisation du bilan annuel de la mise en œuvre des objectifs ;*
- *organise des rencontres avec l'ensemble des parties prenantes externes concernées ;*
- *veille à la déclinaison des objectifs du SPASER par sa participation aux démarches transversales en faveur du développement durable menées par Brest métropole et la ville de Brest »*

Il est indispensable que le chef de projet soit parfaitement formé à son rôle central. Les réseaux régionaux d'acheteurs 3AR en Nouvelle Aquitaine et Reseco dans le Grand Ouest ont conçu un programme de formation spécifique destiné au chef de projet SPASER. Ce module sera déployé au cours du 1er semestre 2025.

2.2.3.1 Coordination et suivi des actions

La coordination des actions repose en effet en grande partie sur la capacité du chef de projet à suivre l'évolution de chaque initiative. Il est responsable de l'élaboration du rétroplanning des actions, de leur mise en œuvre et de leur suivi régulier. Cela inclut la gestion des ressources, le respect des échéances, et l'évaluation des performances à travers les indicateurs définis dans le SPASER, que nous expliquerons plus loin. Le chef de projet doit également adapter les actions en fonction des évolutions législatives ou contextuelles, garantissant ainsi que le SPASER reste pertinent et en phase avec les objectifs de la collectivité.

2.2.3.2 Une équipe projet en soutien : mobiliser les compétences internes

Dans certaines collectivités, en fonction de la taille et des moyens disponibles, une équipe projet peut être mise en place pour épauler le chef de projet. Cette équipe peut inclure des représentants des différents services impliqués dans le SPASER, tels que la commande publique, l'environnement, les finances, ou encore les services d'actions sociales. Une telle équipe permet de mieux répartir les responsabilités, d'assurer une expertise thématique plus poussée, et de maintenir un dialogue constant entre les différentes directions de la collectivité.

Parfois cette équipe peut s'appuyer sur l'expertise d'un cabinet de conseil extérieur et d'expérience, notamment sur les meilleures pratiques adoptées par d'autres collectivités.

Emmanuelle Monin, Cheffe des achats au Conseil départemental de l'Ille et Vilaine⁶²explique à ce sujet que leur Comité d'achat stratégique s'est appuyé sur des experts internes « *durables* » : « *Ce sont des personnes qui ont une vue transversale. Ils sont attachés à des directions, pas forcément des directions acheteuses* ».

2.2.3.3 Garantir la continuité des actions

La pérennité du SPASER dépend de la continuité des actions dans le temps, indépendamment des changements politiques ou organisationnels qui peuvent survenir au sein de la collectivité. Le chef de projet, ou l'équipe dédiée, doit veiller à la continuité des efforts engagés, en assurant une transmission fluide des informations et une documentation claire des avancées. Cela inclut la production de rapports réguliers, permettant de « corriger le tir » en continu, et d'évaluer si des actions seront plus pertinentes que d'autres pour atteindre les cibles du SPASER. De plus, la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation garantit une meilleure transparence et responsabilisation des acteurs concernés.

2.2.4 Formation des parties prenantes

La formation des équipes est un pilier essentiel dans la mise en œuvre d'un SPASER. Afin d'assurer l'atteinte des objectifs sociaux et environnementaux définis, il est primordial que les agents en charge des achats publics soient pleinement conscients des enjeux, des outils, et des leviers à leur disposition pour intégrer les critères de durabilité dans leurs processus. La formation constitue ainsi un levier d'appropriation des nouvelles pratiques d'achat durable tout en assurant la montée en compétence des agents dans ce domaine complexe.

2.2.4.1 Développer une culture commune de l'achat durable

L'un des principaux enjeux de la formation des équipes internes est d'assurer une compréhension partagée des objectifs du SPASER au sein de la collectivité. Tous les agents

⁶² Voir interview Emmanuelle MONIN en Annexe n°7

impliqués, qu'il s'agisse des opérationnels notamment les prescripteurs, les acheteurs ou les juristes marchés, doivent être alignés sur les concepts clés de l'achat socialement et écologiquement responsable. Une formation générale sur les principes de l'achat durable, les cadres réglementaires (loi Climat et Résilience, loi Agec, exigences du Code de la commande publique), ainsi que les avantages concrets pour la collectivité est nécessaire pour instaurer une culture commune.

Cette formation initiale permet non seulement de sensibiliser les équipes aux enjeux du développement durable, mais aussi de favoriser leur engagement et leur adhésion à la démarche. En effet, le changement de pratiques qu'impose le SPASER, notamment l'intégration de critères sociaux ou environnementaux dans les appels d'offres notamment obligatoire, requiert une compréhension profonde des bénéfices à long terme, tant pour la collectivité que pour les parties prenantes locales.

Gildas Renard, Chef du service politique d'achat à la Région Bretagne⁶³ souligne l'importance de l'acculturation des services aux enjeux des achats durables. « *Le volet achat doit être intégré dans les objectifs de la feuille de route de chaque direction* ». Il note que ce changement est freiné par une certaine résistance au sein des organisations, une « *culture du changement* » qui reste encore à inculquer dans plusieurs directions. La résistance au changement peut être un obstacle majeur à la mise en place des achats durables « *Il y a besoin un petit peu de casser un système pour emporter une nouvelle manière de faire* ». Pour cela, la formation est perçue comme un levier essentiel pour changer la culture d'achat de la Région. Des modules de formation continue, des séminaires, et des ateliers de sensibilisation pour assurer que chaque responsable soit au fait des enjeux et des outils disponibles sont engagés. « *On doit faire en sorte que chaque personne impliquée dans le processus d'achat comprenne la valeur ajoutée de ces nouvelles pratiques, et qu'elle soit capable de les appliquer dans son quotidien* ». L'objectif est de former des « *ambassadeurs* » qui pourront relayer et infuser ces valeurs au sein de chaque direction et assurer une cohérence globale.

Il conclut sur la nécessité d'établir des mini-SPASER spécifiques pour chaque direction afin de mieux adapter les objectifs aux particularités de chaque domaine d'achat : « *Il faut un travail d'adaptation de nos objectifs par direction, pour que chacun puisse atterrir sur ces sujets à son*

⁶³ Voir interview Gildas Renard en Annexe n°5

rythme ». Ces mini-SPASER permettront de mieux suivre la progression des actions par direction et viendront alimenter le SPASER central.

2.2.4.2 Formation des agents acheteurs

Que ce soit à la mise en œuvre du SPASER ou lors de son exécution, toutes les collectivités interrogées insistent sur la nécessité d'une professionnalisation de la fonction achat des agents qui opèrent un marché (acheteurs, juristes-marchés, prescripteurs-acheteurs) par une solide formation. Par exemple, ces équipes doivent être formés à l'identification et à l'évaluation des critères environnementaux et sociaux dans les appels d'offres. Cela inclut la phase d'expression du besoin, le sourcing et les négociations adaptées, l'utilisation d'outils tels que l'analyse du cycle de vie des produits et services, ou encore la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics.

Romain Tournerau (Brest Métropole) indique « *On a très peu d'acheteurs dans la collectivité au sens strict du terme. Nous avons plutôt des prescripteurs* ». Pour préparer la mise en œuvre du SPASER, des ateliers ont été organisés avec toutes les directions concernées. Ces ateliers visaient à sensibiliser les agents aux enjeux des achats durables et présenter les objectifs du SPASER.

De son côté, Mücella Altindag (Région Pays de la Loire) a mis en place des outils de formation et de sensibilisation des agents acheteurs dans les directions opérationnelles : « *J'ai créé un groupe des acheteurs responsables, des ambassadeurs, que je forme et ensuite ils font le relais dans leurs services* ». Elle qualifie à ce sujet sa mission de soutien comme « *permettre les interconnexions* » entre les services. Elle propose aussi des webinaires et met à disposition des ressources sur l'intranet.

Pour faire face à ces défis, Nantes Métropole a mis en place une approche collaborative et transversale pour renforcer la culture de l'achat durable au sein des différents services. Maxime Roux, Responsable des achats durables à Nantes Métropole⁶⁴, indique que « *80 % du temps des acheteurs centralisés est consacré à l'accompagnement des directions* », permettant ainsi de transférer des compétences et de structurer les pratiques d'achat. L'objectif est de développer

⁶⁴ Voir interview Maxime Roux en Annexe n°9

une culture de l'achat responsable et de rendre les directions opérationnelles autonomes sur les aspects du développement durable. L'équipe centralisée achats de Nantes Métropole joue ainsi un rôle de « *business partner* » en accompagnant les directions dans la mise en œuvre de leurs projets.

Pour la Région Bretagne, Gildas Renard témoigne : « *Un des enjeux principaux dans la mise en œuvre des SPASER, c'est de faire passer la fonction d'une fonction gérée essentiellement par des juristes à une fonction plus stratégique, axée sur les achats.* ». La professionnalisation des achats publics a donc été une priorité, avec un focus sur l'acquisition de compétences spécifiques aux achats durables.

Rennes Métropole souhaite aussi renforcer la culture de l'achat durable au sein des services, en proposant des formations et en accompagnant les services techniques dans l'utilisation des nouveaux outils de suivi.

Par ailleurs, L'État crée en novembre 2024 la plateforme d'accompagnement des acteurs des achats durables : achats-durables.gouv.fr, avec notamment un mooc gratuit dédié à ce sujet⁶⁵.

2.2.4.3 L'accompagnement continu : une clé de la réussite

La formation initiale, bien qu'essentielle, ne suffit pas à elle seule à garantir la mise en œuvre efficace du SPASER. Un accompagnement continu est nécessaire pour assurer une montée en compétence progressive des équipes internes. Cet accompagnement peut prendre la forme de formations régulières et de modules d'approfondissement, en fonction de l'évolution des besoins et du cadre législatif. Des sessions de sensibilisation ponctuelles, en partenariat avec des organismes spécialisés comme l'agence de la transition écologique gouvernementale l'ADEME, le Commissariat Général du Développement Durable (CGDD) ou le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), peuvent être organisées pour approfondir des thématiques spécifiques (économie circulaire, clauses d'insertion, etc.). Certains réseaux régionaux d'acheteurs publics peuvent être aussi sollicitées à ce sujet, comme 3AR en Nouvelle Aquitaine, RES'OCC en Occitanie ou RESECO pour le Grand ouest.

⁶⁵ <https://achats-durables.gouv.fr/>, site gouvernemental français

De plus, la création de groupes de travail ou de communautés de pratiques au sein de la collectivité, ou avec d'autres collectivités, peut faciliter le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre les différents services. Ces groupes peuvent être animés par des référents internes formés, sortes d'ambassadeurs, capables de jouer un rôle de relai dans la mise en œuvre des achats durables.

Enfin, la formation doit être pensée comme un investissement à long terme : elle doit non seulement permettre de répondre aux exigences réglementaires actuelles, mais aussi anticiper les évolutions à venir, qu'elles soient législatives, environnementales ou sociétales. En offrant aux équipes les outils et les connaissances nécessaires pour agir de manière proactive, la collectivité se donne les moyens de réussir la transition vers des achats publics plus responsables.

Les implications institutionnelles et organisationnelles de la mise en œuvre du SPASER montrent combien la mobilisation des acteurs internes, la comitologie, et la formation des parties prenantes sont essentielles pour structurer une gouvernance efficace. Une coordination transversale et une répartition claire des rôles permettent de maximiser la cohérence des actions et d'assurer un alignement avec les objectifs stratégiques de la collectivité. Toutefois, cette structuration n'est pas suffisante à elle seule, et elle doit être complétée par des actions concrètes pour répondre aux enjeux techniques et opérationnels auxquels les acteurs doivent faire face.

Nous allons maintenant aborder les défis techniques et opérationnels qui se posent lors de la mise en œuvre du SPASER. Ces défis concernent la nécessité de réaliser des audits internes, d'organiser le benchmarking, et de garantir la pérennité du schéma dans un environnement en évolution constante. En étudiant ces aspects, nous pourrons identifier les freins concrets et proposer des pistes pour améliorer l'efficacité opérationnelle du SPASER dans son contexte écosystémique.

2.3 Défis techniques et opérationnels

2.3.1 Benchmark ou parangonnage

Réaliser un benchmark auprès d'autres collectivités avant la mise en œuvre d'un SPASER est fortement recommandé. Il aide particulièrement à identifier les bonnes pratiques, les erreurs à éviter et les leviers d'action efficaces, pour optimiser l'élaboration et l'adoption du SPASER.

Par exemple, le Conseil départemental du Cher en vue de la mise en œuvre de son SPASER a récemment sollicité des collectivités à travers un questionnaire publié sur la plateforme ministérielle des acteurs publics Rapidd⁶⁶. L'objectif étant de créer un premier contact et de se nourrir des expériences et meilleures pratiques d'autres collectivités de leur taille avant d'élaborer leur tout premier SPASER.

2.3.2 Audit interne

En préambule de tout projet aussi transversal et structurant que celui du SPASER, il est nécessaire d'avoir une bonne photo de la situation de départ.

La réalisation d'un audit interne va permettre d'identifier les bonnes pratiques déjà existantes dans les différents services et de cartographier les directions pilotes qui pourraient jouer un rôle central dans la diffusion des pratiques responsables. L'objectif est également de détecter les directions moins avancées sur ces sujets, qui nécessitent un accompagnement plus spécifique.

L'audit doit aussi être en mesure d'analyser les données exploitables des achats, au sein de la direction commande publique ou des achats, la direction financière ou du contrôle de gestion et toutes les directions opérationnelles générant de la donnée. Il est non seulement nécessaire de réaliser une cartographie des achats, mais aussi une revue de toutes les données issues des différents services et exploitables en termes d'indicateurs. Ceci constituerait d'ailleurs le préambule à la mise en place d'un système d'information achats, s'il n'existe pas. L'objectif étant de rassembler des données fiables, facilement accessibles et exploitables, indispensables à la construction du schéma et à la définition des indicateurs de suivi. Ce diagnostic initial est essentiel pour assurer la cohésion entre les objectifs stratégiques du SPASER et les capacités opérationnelles de la collectivité.

⁶⁶ <https://rapidd.developpement-durable.gouv.fr/article/12412>, site gouvernemental français

L'un des défis majeurs de l'audit interne est la mobilisation des différentes directions et services de la collectivité. En effet, ce processus nécessite la collaboration de multiples acteurs internes qui doivent être prêts à partager des informations sur leurs pratiques, parfois peu formalisées. La constitution de groupes de travail par objectif stratégique ciblé (par exemple : éco-construction, réemploi, recyclage, mobilisation de l'ESS, alimentation durable, ...) permet d'assurer une meilleure appropriation du projet et de renforcer l'adhésion des agents. Cela permet ainsi aux directions opérationnelles de contribuer concrètement au contenu du SPASER, en échangeant sur leurs pratiques et leurs problématiques propres. Il sera aussi décisif de nommer un représentant pour chacun des groupes constitués, représentant clé et indispensable sur lequel le chef de projet pourra s'appuyer tout au long du processus du projet et pour son pilotage. La réalisation de l'audit interne est souvent une phase longue et complexe, impliquant des ressources humaines importantes. Souvent il est souhaitable que le chef ou le comité projet soit accompagné par un expert externe afin de bénéficier des expériences de réussites d'autres collectivités, au démarrage ou tout au long, ou à minima par une direction projets interne en soutien projet.

Les résultats de l'audit interne doivent être consolidés et analysés avec soin afin de servir de base à la construction du SPASER. Ils permettront d'identifier les priorités d'action et de déterminer les indicateurs de performance les plus pertinents. La mise en place de ces indicateurs est cruciale pour assurer un suivi régulier des progrès réalisés et ajuster les stratégies en fonction des évolutions contextuelles.

2.3.3 Temporalité

Le SPASER, en tant que document stratégique, doit s'inscrire dans un temps long, souvent celui de la mandature des élus, avec des actions à plusieurs niveaux de temporalité. Il est primordial de définir des objectifs à long terme pour assurer une transformation progressive des pratiques d'achat. Toutefois, il est tout aussi crucial d'inclure des actions à court et moyen terme, qui permettent de générer des résultats visibles rapidement, afin de maintenir la dynamique et d'obtenir l'adhésion des parties prenantes.

- Les actions à court terme visent des résultats immédiats ou à obtenir dans l'année suivant la mise en œuvre du SPASER. Elles sont essentielles pour maintenir l'élan initial

et montrer rapidement l'efficacité du schéma. Par exemple, des actions comme la réduction des plastiques à usage unique dans les marchés publics peuvent être rapidement mises en place et sont déjà souvent matures dans certaines collectivités.

- Le moyen terme, couvrant un horizon de 1 à 3 ans, concerne des actions qui nécessitent une mise en place progressive mais dont les premiers résultats sont visibles à relativement brève échéance. Il peut s'agir de l'adaptation progressive des critères d'achat durable ou de la formation des acheteurs sur l'analyse du cycle de vie des produits, ce qui demande du temps et des ressources mais peut avoir des effets mesurables avant la fin de la mandature.
- Les actions à long terme, qui peuvent dépasser la durée d'un mandat, visent des objectifs structurants et pérennes. Elles touchent à des transformations systémiques, comme l'évolution complète des processus d'achat vers des critères écologiques et sociaux ou l'intégration des principes de l'économie circulaire dans tous les appels d'offres.

Par exemple, la Région Bretagne affiche au sein de son SPASER un calendrier des objectifs-cibles à atteindre qui s'étale sur toute la durée de celui-ci. Ainsi les chantiers sont ordonnés selon une temporalité d'actions et d'objectifs.

L'un des défis majeurs de la gestion temporelle du SPASER réside aussi dans la nécessité d'adapter les actions en fonction des évolutions du contexte socio-économique et législatif. Les objectifs et actions fixés doivent être suffisamment flexibles pour répondre à des changements rapides. Ils doivent ainsi permettre une révision périodique des objectifs en fonction des résultats obtenus, tout en maintenant une orientation stratégique à long terme.

Toutes les actions prévues dans le cadre du SPASER ne peuvent pas être mises en œuvre simultanément. Il est donc crucial d'établir des priorités en fonction des urgences et des ressources disponibles. Les actions à court terme qui ont un impact rapide et significatif sur les pratiques d'achat doivent être privilégiées au début, tandis que des projets plus longs et plus complexes, nécessitant plus de ressources et de coordination, peuvent être planifiés progressivement. Il peut aussi être considéré une approche séquencée d'actions par groupes d'indicateurs, les uns après les autres.

2.3.4 Écosystème : Faire vivre le SPASER avec les autres schémas directeurs de la collectivité

Le SPASER est un outil transversal qui ne peut fonctionner en vase clos. L'un des principaux défis pour faire vivre le SPASER au sein de l'écosystème des politiques publiques locales est d'assurer une cohérence entre les objectifs du SPASER et ceux des autres schémas directeurs de la collectivité. Par exemple, le Plan-Climat-Air-Energie Territorial (PCAET), qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à favoriser la transition énergétique, peut être soutenu par les actions d'achat public responsables du SPASER, telles que la sélection de fournisseurs locaux ou d'entreprises engagées dans l'économie circulaire.

De la même manière, le SPASER peut contribuer à la mise en œuvre du Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA) en favorisant les achats qui privilégient les produits réutilisables ou issus du recyclage. Cette synergie entre les schémas permet de mutualiser les efforts et de renforcer l'impact des actions menées, tout en garantissant une utilisation plus rationnelle des ressources financières et humaines.

Par exemple, Rennes Métropole a intégré les fruits de sa Stratégie Numérique Responsable⁶⁷ dans la mise à jour de son dernier SPASER, et s'est nourrie des objectifs du SPASER, comme l'approche de performance énergétique, matériels recyclés, ou analyse «cycle de vie», dans sa politique achat de matériels et logiciels informatiques.

Un SPASER ne peut remplacer l'ensemble des schémas stratégiques et durables d'une grande ou moyenne collectivité. Comme le souligne Johan Theuret (Rennes Métropole) : « *Il est important que le SPASER puisse être aligné avec les autres schémas structurants, comme le PCAET, Plan Alimentaire Durable de Rennes (2023-2027), la Stratégie Numérique Responsable, le plan d'économie énergie sur les rénovations bâtiments etc..* ». « *Le SPASER vient s'inscrire dans l'ensemble de ces schémas...* ». « *Il n'a pas vocation à remplacer les schémas qui sont très opérationnels* ».

Bien que les différents schémas directeurs partagent des objectifs communs en matière de développement durable, ils sont souvent conçus et mis en œuvre de manière isolée ou sont dans des temporalités différentes. L'un des enjeux du SPASER est de décloisonner les pratiques et les objectifs des différents schémas afin de construire une stratégie intégrée et harmonisée.

⁶⁷ Voir interview Sophie Provost en Annexe n°4

En créant des passerelles entre les schémas, le SPASER contribue à une vision holistique de la commande publique durable, capable de répondre aux multiples enjeux de la collectivité.

Johan Theuret ajoute : « *Bien qu'il serait pertinent idéalement qu'il soit un peu tête de gondole, je ne crois pas trop à ce qu'il pilote l'ensemble des schémas, car nous sommes (à Rennes Métropole) dans une politique achats qui est très éclatée, déconcentrée.* »

2.3.4.1 L'articulation avec la stratégie financière et budgétaire

Un autre défi important pour faire vivre le SPASER au sein de l'écosystème des schémas directeurs de la collectivité concerne son intégration dans la stratégie budgétaire et financière. Le SPASER doit être pris en compte dans l'élaboration des budgets, en particulier à travers des outils comme les « budgets verts »⁶⁸ ou l'évaluation climat des budgets, qui permettent de mesurer l'impact environnemental et social des dépenses publiques. En effet, la commande publique territoriale durable se doit d'impulser et amorcer des pratiques plus vertueuses, il peut être nécessaire d'y associer un budget fléché pour soutenir la création de filières économiques territoriales innovantes en la matière.

Cette articulation budgétaire est cruciale pour éviter que les achats durables ne soient perçus comme un surcoût non prioritaire. Au contraire, en intégrant les objectifs du SPASER dans les processus budgétaires, la collectivité peut démontrer la valeur ajoutée des achats durables sur le long terme, tant en termes d'économies (par exemple, grâce à l'optimisation des coûts sur le cycle de vie des produits) que d'impacts positifs sur la société et l'environnement.

2.3.4.2 Animation et gouvernance partagée

Enfin, pour garantir la pérennité du SPASER au sein de l'écosystème des autres schémas directeurs, il est essentiel de mettre en place une gouvernance partagée et une animation régulière. Cela peut se traduire par la création de comités inter-schémas, rassemblant les responsables de chaque plan stratégique (PCAET, PLPDMA, PNR, ESS, etc.), afin d'assurer une cohérence dans les actions et de suivre l'avancement des différents projets. Ces instances

⁶⁸ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/budget-vert-des-collectivites>, site gouvernemental français

de coordination permettent de mutualiser les efforts, de partager les bonnes pratiques, et d'identifier les éventuelles redondances ou contradictions entre les objectifs.

L'animation de ces comités doit être assurée par un chef de projet transversal, capable de fédérer les parties prenantes internes et externes autour des objectifs communs du SPASER et des autres schémas directeurs. Ce rôle de coordination est aussi important pour garantir que le SPASER reste un outil vivant et évolutif, en phase avec les autres priorités de la collectivité.

Les défis techniques, opérationnels et organisationnels rencontrés lors de la mise en œuvre des SPASER montrent l'importance d'une coordination efficace, d'une adaptation constante aux exigences réglementaires et d'une mobilisation des parties prenantes. Ces défis, bien qu'exigeants, sont essentiels à relever pour garantir la pertinence et l'efficacité des actions mises en place. Leurs surmontements nécessitent non seulement une bonne préparation, mais aussi une approche collaborative et agile permettant aux collectivités de s'adapter aux nouvelles contraintes et d'optimiser les processus d'achat durable.

Après avoir examiné les défis liés à la mise en œuvre des SPASER, il est maintenant crucial d'approfondir la question des méthodologies d'identification et de priorisation des achats stratégiques. Cette prochaine section analysera comment les collectivités territoriales peuvent, à travers diverses approches théoriques et pratiques, déterminer les achats à fort impact et optimiser leur stratégie pour maximiser les bénéfices environnementaux et sociaux. Nous verrons notamment l'application des outils tels que la matrice de Kraljic et les meilleures pratiques utilisées par des collectivités comme Nantes Métropole et Rennes Métropole.

2.4 Méthodologies d'identification et de priorisation des achats stratégiques

Les collectivités territoriales, soumises à des contraintes organisationnelles, doivent souvent faire des choix concernant les marchés publics à prioriser dans leurs suivis. Plusieurs des collectivités rencontrées établissent ainsi une sélection des marchés au travers de leur programmation d'achats annuelle ou pluriannuelle. Cette sélection correspond souvent aux marchés d'achats qui permettent les plus forts leviers en terme de durabilité. Nous appellerons ces achats, "achats stratégiques" au sens du SPASER. La Région Pays de la Loire a d'ailleurs

appelé son SPASER le SSPASER (le S en deuxième position, correspond à Stratégique) pour appuyer ce caractère stratégique des achats réalisés.

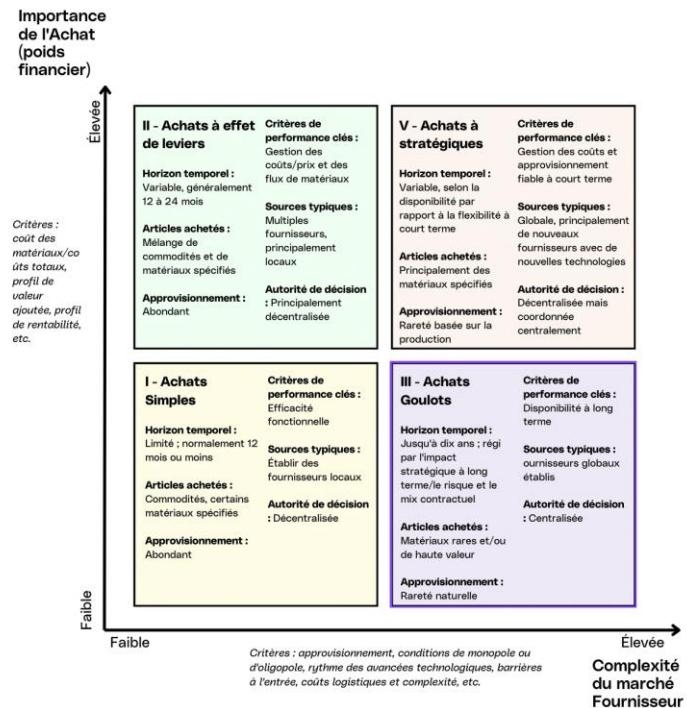
Dans cette partie, nous examinerons les principales méthodologies utilisées pour identifier et prioriser les achats stratégiques. Nous nous attarderons sur les approches théoriques classiques ainsi que sur l'exemple de la méthodologie appliquée à Nantes Métropole et d'autres collectivités, comme Rennes Métropole.

2.4.1 Examen des approches théoriques classiques

L'identification des achats stratégiques repose souvent sur des modèles théoriques bien établis, dont les plus courants sont la matrice de Kraljic⁶⁹ ou la loi de Pareto. Ces outils visent à classer les achats en fonction de leur criticité et de leur impact sur la performance de l'organisation.

- La matrice de Kraljic, développée dans les années 1980, est un outil utilisé pour évaluer les marchés en fonction de deux axes : la complexité de la chaîne d'approvisionnement et l'importance stratégique du marché pour l'organisation. Cette méthode permet de segmenter les achats en quatre catégories : achats non critiques ou simples, achats leviers, achats stratégiques, et goulots d'étranglement. Les achats stratégiques, nécessitant une gestion attentive en raison de leur importance et de la difficulté d'approvisionnement, sont ceux qui reçoivent la plus grande attention.

⁶⁹ <https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management> , Article de Peter Kraljic dans la revue Harvard Business Review, septembre 1983



Source : Swott - La matrice de Kraljic – Stratégie achats RSE

- La loi de Pareto, également appelée règle des "80/20", est une autre approche couramment utilisée pour prioriser les marchés. Selon cette règle, environ 20 % des marchés représentent 80 % de la valeur totale des achats. En se concentrant sur ces marchés à forte valeur, les collectivités peuvent maximiser l'impact de leurs actions, tout en simplifiant la gestion des achats moins importants.

Cependant, ces approches classiques ont leurs limites, notamment lorsqu'il s'agit d'intégrer les critères de développement durable, sociaux et environnementaux, ou de s'adapter aux spécificités des collectivités territoriales. Pour cette raison, certaines collectivités ont développé des méthodologies plus spécifiques, adaptées à leurs contextes et à leurs objectifs locaux.

2.4.2 Méthodologie appliquée à Nantes Métropole pour la sélection des achats stratégiques

Maxime Roux rappelle les enjeux de la collectivité : « *La volonté politique, très marquée, était de faire de la commande publique une politique publique à part entière au service des transitions écologiques, sociales, territoriales* ». Ainsi, en 2021, Nantes Métropole a introduit la notion de « marchés stratégiques ». L'idée était d'identifier les marchés où

l'intervention des acheteurs du service des achats durables apporterait une valeur ajoutée significative. « *L'accueil dans les directions était compliqué donc il fallait légitimer notre intervention en créant des règles claires* », explique Maxime Roux.

Plutôt que de suivre une méthodologie classique de classification des achats (comme la matrice de Kraljic), l'équipe a choisi d'inventer un système qui répond aux besoins spécifiques de Nantes Métropole. Ainsi l'équipe a développé une méthode pour recenser tous les marchés programmés par les directions et les évaluer selon des critères précis (enjeux financiers, impact environnemental, potentiel de mutualisation, etc.). Cet outil interne appelé le « Pentagone de la transition durable », aide à noter chaque marché programmé en fonction de son impact sur cinq thématiques : l'alimentation saine et durable, la biodiversité, le mode de production ou de consommation, la sobriété carbone, ou la santé publique. Chaque marché reçoit ainsi une note globale sur 100, ce qui permet de déterminer ceux sur lesquels les acheteurs doivent intervenir en priorité. Dès 2022, le développement durable a été intégré dans les critères d'évaluation des marchés stratégiques comptant pour 40 % de la note attribuée à chaque marché. « *L'intégration massive des critères environnementaux était une priorité* », souligne Maxime Roux.

Afin de pallier les limites identifiées, notamment la subjectivité des critères de notation, Nantes Métropole a fait appel à des partenaires internes, appelés « ambassadeurs du SPAR », pour évaluer les aspects sociaux et écologiques des marchés. « *On s'est dit, vous avez plus de légitimité que nous sur ces sujets, donc c'est vous qui allez scorer votre partie* », explique Maxime Roux. Cette approche a permis de renforcer la légitimité de l'évaluation et de mieux intégrer les spécificités des différents domaines.

En 2022, environ 300 marchés ont été identifiés et notés sur la base de cette méthodologie ainsi qu'en termes d'enjeux financiers, de concurrence ou de mutualisation. Ainsi une trentaine de marchés ont été retenus comme étant les plus stratégiques. Ces marchés bénéficient d'un accompagnement particulier par les acheteurs centraux, Maxime Roux et ses équipes centrales, en collaboration avec les directions pour notamment accompagner le sourcing ou poser les bonnes questions aux fournisseurs. Maxime Roux mentionne à ce sujet : « *Tous les marchés stratégiques sur lesquels on intervient, rien ne sort sans qu'on ait proposé quelque chose (méthode, accompagnement, recommandations, etc...)* ». Le reste des marchés étant eux pilotés en autonomie par les directions prescriptrices. Ce choix de sélectionner et

centraliser les marchés les plus stratégiques permet d'infuser une méthodologie solide sur tous les autres marchés de la collectivité, comme une courroie de transmission.

2.4.3 Comparaison avec d'autres collectivités territoriales

L'approche de Rennes Métropole au sujet des marchés stratégiques, se fait aussi à partir de la phase de la programmation des achats. « *Grâce à celle-ci, on peut identifier au plus tôt les marchés stratégiques sur lesquels nous pouvons faire évoluer le cahier des charges, en intégrant par exemple davantage de clauses environnementales ou sociales.* » témoigne Cédric Faucon de Rennes Métropole⁷⁰. Cela permet d'éviter de devoir réagir une fois les marchés déjà attribués, favorisant ainsi une adaptation plus proactive des stratégies d'achat aux objectifs durables de la métropole.

Au département d'Ille-et-Vilaine, la programmation des achats est effectuée de manière pluriannuelle, permettant une vision stratégique sur quatre ans. Cette planification intègre non seulement les nouveaux marchés, mais aussi les renouvellements des accords-cadres. Dans le SPASER du Conseil départemental, il est précisé : « *L'analyse de la programmation pluriannuelle des achats permettra d'identifier les consultations pouvant faire l'objet de considérations environnementales et sociales et de définir chaque année un plan d'actions dédié* ». La sélection des marchés les plus importants s'effectue au travers d'un Comité d'achat stratégique. Ce comité inclut des représentants référents : « *C'est un comité composé du service de la commande publique, un référent budget carbone, un référent pour l'environnement au sens large, un pour l'insertion* » explique Emmanuelle Monin. Les critères de sélection des dossiers stratégiques reposent sur leur haut potentiel à répondre aux objectifs du SPASER. Emmanuelle Monin indique : « *C'est un achat susceptible d'abord d'être porteur de beaucoup d'éléments pour répondre au SPASER* ». Elle mentionne également : « *On ne va pas flétrir seulement les projets de notre cœur de cible. Il faut aussi avoir une diversité de dossiers sur les familles d'achat concernées et sur les montants en jeu* ». Ainsi entre 10 et 15 dossiers sont sélectionnés chaque année pour un suivi et un pilotage particulier réalisé par Emmanuelle Monin.

⁷⁰ Voir interview Astrid Delanoë-Eboki et Cédric Faucon en Annexe n°3

Ces différents exemples illustrent que la méthodologie appliquée est très liée à l'organisation achats au sein des collectivités ainsi qu'au volume de marchés programmés. Nantes, Rennes ou le Département d'Ille-et-Vilaine sont organisées sous une forme semi-centralisée des achats, la Région Bretagne et la Région Pays de la Loire également. Les achats sont principalement décentralisés, chaque direction ayant la responsabilité de ses propres achats avec un appui de l'équipe centrale. Cela permet une certaine souplesse mais aussi des « *pertes en ligne* » comme le soulève Gildas Renard (Région Bretagne).

La priorisation des achats stratégiques constitue un élément fondamental dans la mise en œuvre d'un SPASER efficace. Les méthodologies telles que la matrice de Kraljic ou la classification Pareto offrent des cadres d'analyse structurés pour identifier les achats critiques et optimiser les ressources allouées. Chaque collectivité territoriale doit adapter ces approches aux spécificités de son contexte local et à ses objectifs stratégiques, afin de maximiser l'impact social, économique et environnemental de ses politiques d'achat.

Après avoir analysé les différentes méthodes de priorisation des achats stratégiques, il est maintenant essentiel d'aborder la manière dont un SPASER est évalué et piloté. La section suivante se concentrera sur les objectifs à atteindre, les indicateurs de performance pertinents à suivre, ainsi que les processus de collecte et de publication des données, permettant ainsi d'assurer un suivi rigoureux et une amélioration continue des pratiques d'achat public durable.

2.5 Évaluer et piloter un SPASER

Nous l'avons vu, le SPASER s'inscrit dans une démarche stratégique qui vise à transformer en profondeur les pratiques d'achats des collectivités publiques. Pour garantir son efficacité, il est indispensable de définir des objectifs clairs et mesurables à travers des indicateurs de performance. L'enjeu est de suivre les progrès réalisés et d'ajuster les actions si nécessaires.

Le SPASER est une représentation à trois dimensions : les objectifs stratégiques fixés par la collectivité, les plans d'actions ou moyens déployés qui représentent les politiques durables réalisées, et les indicateurs (qui mesurent à un instant t le niveau d'atteinte de ces objectifs). Il n'est de politique mesurable que s'il existe une mesure pour le faire. La pertinence,

l'évaluation et le suivi des indicateurs sont donc déterminants dans la mise en œuvre et le pilotage d'un SPASER. L'identification d'indicateurs judicieux, mais aussi la capacité de leur collecte régulière et leur analyse rigoureuse permettent de vérifier l'atteinte des objectifs fixés, d'anticiper les ajustements nécessaires et d'assurer une transparence vis-à-vis des parties prenantes, notamment les élus et les citoyens.

Ce chapitre se propose d'explorer les mécanismes nécessaires pour assurer un suivi régulier des objectifs et les principaux défis liés à l'évaluation des performances du SPASER, en abordant les difficultés techniques, organisationnelles et méthodologiques inhérentes à la définition et au suivi des indicateurs en lien avec les objectifs directeurs.

2.5.1 Objectifs à suivre

Dans le cadre du SPASER, les objectifs sont classés en objectifs généraux et objectifs cibles.

- Les objectifs "généraux" concernent les orientations globales de la politique d'achat responsable. Ils englobent des engagements tels que le développement des achats auprès du secteur protégé et adapté (STPA), la réduction des émissions de CO2 dans les marchés publics, ou encore le soutien à l'économie circulaire. Ces objectifs sont suivis annuellement et traduisent la volonté de la collectivité de concilier performance économique et responsabilité sociale et environnementale.
- Les objectifs "cibles", quant à eux, sont définis de manière plus précise et traduits en chiffres. Ils permettent de fixer des seuils mesurables à atteindre dans des domaines spécifiques, comme par exemple le pourcentage de marchés intégrant des clauses sociales ou environnementales⁷¹, ou encore la proportion d'achats réalisés auprès d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS). Ces objectifs cibles, inscrits dans le cadre légal et renforcés par la loi Climat et Résilience, sont publiés régulièrement pour garantir la transparence et l'évaluation continue de l'impact du SPASER.

⁷¹ Dans le cadre du PNAD 2022-2025, deux objectifs cible obligatoires doivent être atteints en 2025 :

- 100% des marchés comprennent au moins une considération environnementale,
- 30% des marchés intègrent au moins une considération sociale.

Le Code de la commande publique par l'article L.2111-3 impose aussi aux collectivités de publier leurs objectifs généraux « *ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel* », et de publier et « *préciser les objectifs cibles (...) notamment ceux relatifs aux achats réalisés auprès des ESUS (...) ou auprès d'entreprises employant des personnes défavorisées ou appartenant à des groupes vulnérables* ». Ces deux catégories d'objectifs, bien que distinctes, sont interdépendantes. Ensemble, ces objectifs constituent le socle de la démarche d'évaluation et de suivi du SPASER, garantissant que la collectivité puisse répondre efficacement aux défis sociaux et environnementaux actuels tout en respectant les exigences légales.

Le SPASER 2023-2025 de la Région Bretagne est un bon exemple à ce sujet. Quarante objectifs y sont inscrits : vingt-un concernent des objectifs généraux et cibles et dix-neuf concernent les objectifs dits de transparence qui sous-tendent les objectifs cibles. Les indicateurs de transparence ont pour objectif de rendre les informations accessibles aux parties prenantes et au grand public. Ils concernent la publication des données relatives aux marchés publics, comme les montants, les entreprises attributaires, et les critères d'attribution. « *La transparence est cruciale pour instaurer la confiance, non seulement avec les citoyens mais aussi avec les fournisseurs et partenaires* », affirme Gildas Renard. En rendant les données disponibles, la Région Bretagne permet aux différents acteurs de suivre et d'évaluer les engagements pris en matière de durabilité et d'inclusion

2.5.2 Choix des indicateurs de performance

L'article L2111-3 précise le caractère obligatoire de certains indicateurs, mais laisse à ce stade la libre mise en œuvre de tout autres indicateurs. Nous nous rappelons à ce sujet, que le gouvernement s'était engagé à adresser au parlement une proposition de schéma-type de SPASER, qui sous-tendait aussi un élargissement des types d'indicateurs obligatoires.

Pour autant, la mise en œuvre d'un SPASER exige la définition d'indicateurs de performance spécifiques à chaque collectivité. Ces indicateurs doivent mesurer l'impact des achats durables sur les plans économique, social et environnemental, afin de permettre d'assurer un suivi précis des objectifs fixés par la collectivité. Le choix des indicateurs est donc crucial, il conditionne la capacité à évaluer l'efficacité du SPASER et à ajuster les actions en fonction des résultats obtenus. Il est déterminant que ces indicateurs soient parfaitement choisis,

obtiennent l'adhésion de toutes les parties prenantes au regard de leur pertinence et efficience à mesurer l'atteinte des objectifs cibles du SPASER.

Le premier schéma de Rennes Métropole en 2018, bien qu'ambitieux, manquait d'indicateurs concrets de suivi rappelle Johan Theuret. Ce premier schéma s'est révélé plus une feuille de route qu'un plan opérationnel : « *plutôt définir des trajectoires... il n'y avait pas vraiment d'indicateurs* ». Le nouveau SPASER 2024-2027 de Rennes Métropole a été conçu avec une concertation approfondie, impliquant fortement les directions opérationnelles et les réseaux d'acheteurs. M. Theuret a veillé à ce que soient intégrés des indicateurs pour mesurer les progrès, permettant un suivi et une meilleure objectivation des résultats : « *Ce que je voulais vraiment, c'étaient des indicateurs, de suivi, de pilotage, pour que tous les ans on puisse vraiment faire un bilan de l'avancée du SPAR* ».

2.5.2.1 Indicateurs environnementaux

Les indicateurs environnementaux sont au cœur des objectifs du SPASER. Ils permettent de suivre l'impact des achats sur la transition écologique ou la soutenabilité environnementale, et d'évaluer dans quelle mesure la collectivité réduit son empreinte écologique à travers ses choix d'achat. Les indicateurs à privilégier incluent :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) : Cet indicateur peut être mesuré en calculant les émissions évitées grâce à l'achat de produits éco-conçus ou à faible impact carbone, tels que des véhicules électriques ou des matériaux de construction durables,
- Une proportion de produits éco-labellisés : Le suivi du pourcentage de biens achetés avec un label écologique reconnu (par exemple, Ecolabel européen, NF Environnement) permet de mesurer avec assurance la part des produits respectueux de l'environnement dans les marchés publics,
- L'utilisation de matières recyclées ou issues du réemploi : Cet indicateur permet d'évaluer la quantité de produits recyclés ou issus du réemploi achetés par la collectivité, contribuant à la réduction de la consommation de ressources naturelles et à la promotion de l'économie circulaire. Par exemple, dans un marché de construction, la proportion de matériaux recyclés utilisés (acier ou béton recyclés par exemple) peut être mesurée

par rapport à l'ensemble des matériaux achetés. De même, les achats de papier recyclé ou de mobilier issu du réemploi peuvent être aussi suivis.

2.5.2.2 Indicateurs sociaux

Les indicateurs sociaux mesurent l'impact des achats publics sur l'inclusion sociale et le développement des solidarités locales. Ils reflètent l'engagement de la collectivité en faveur de l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi et du soutien aux entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS). Parmi les indicateurs pertinents, on peut citer :

- Nombre d'heures d'insertion réalisées : Cet indicateur mesure le volume d'heures d'insertion sociale effectué dans le cadre des marchés publics, en particulier pour les marchés intégrant des clauses sociales. Il reflète l'impact des achats sur l'emploi des personnes en difficulté (par exemple, chômeurs de longue durée, jeunes sans qualification).
- Proportion de marchés attribués à des structures de l'ESS : Suivre le pourcentage de marchés attribués à des entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) qui disposent d'un agrément spécifique ou à des entreprises d'insertion permet d'évaluer l'engagement de la collectivité à soutenir l'économie solidaire. Exemple concret : Dans un marché de services (entretien, restauration collective par exemple), il est possible de suivre le nombre d'heures d'insertion sociale réalisées par des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), ou la proportion de contrats attribués à des entreprises adaptées.

Par exemple, Romain Tournereau indique que Brest Métropole a mis en place une politique robuste d'achat social depuis 2008 comprenant notamment 120.000 heures d'insertion par an via la clause sociale, et 1 million d'euros d'achats à des structures du handicap et de l'insertion. En 2023, 124.093 heures d'insertion ont été réalisées. À Rennes, 263.908 heures d'insertion ont été réalisées par Rennes Métropole et 14.881 heures par la Ville de Rennes.

2.5.2.3 Indicateurs économiques

Les indicateurs économiques peuvent être de plusieurs natures :

- Certains permettent d'évaluer la performance financière des achats, tout en s'assurant que les critères de durabilité ne nuisent pas à la gestion budgétaire de la collectivité. Il

est préconisé à ce sujet d'adopter une approche « coût global » qui prend en compte les coûts et les bénéfices économiques à long terme.

- D'autres mesurent les efforts et les effets de levier de l'achat public sur le développement du tissu économique territorial de la collectivité. Par exemple, la part des achats issus du territoire, l'accès des TPE/PME à la commande publique sur ce territoire comme la proportion que représentent les TPE/PME dans ces achats, la promotion de l'innovation sur le territoire, le soutien de filières vertueuses, etc..

Les indicateurs peuvent inclure :

- Le coût total sur le cycle de vie des produits : Au lieu de se limiter au prix d'achat, cet indicateur mesure les coûts engendrés sur l'ensemble du cycle de vie du produit, de sa production à son élimination (maintenance, énergie consommée, etc.). Cela permet de privilégier les achats plus durables et plus économiques sur le long terme.

Un des articles de la loi Climat et Résilience prévoit d'ailleurs de mettre à disposition des acteurs publics des outils de mesure du cycle de vie des produits à compter du 1er janvier 2025. À ce jour seuls deux outils sont publiés : un outil d'analyse de cycle de vie (ACV) pour l'impact de l'alimentation, ainsi qu'un autre concernant l'habillement (Ecobalyse⁷²)

- Le taux de retour sur investissement des achats durables : Cet indicateur évalue l'impact économique positif des achats durables, en comparant le coût initial avec les économies réalisées sur la durée (réduction des coûts énergétiques, moindre besoin de maintenance, etc.). Exemple concret : Lors de l'achat de matériels informatiques, le calcul des économies réalisées grâce à une moindre consommation d'énergie sur plusieurs années (par rapport à un équipement traditionnel) constitue un bon indicateur de performance économique (principe de la sobriété numérique).

2.5.2.4 Articulation avec les obligations légales

Le SPASER doit également inclure des indicateurs obligatoires imposés par la loi, notamment dans le cadre de la loi Climat et Résilience qui impose des objectifs chiffrés en termes d'achats socialement et écologiquement responsables. Ainsi, le Code de la commande

⁷² <https://ecobalyse.beta.gouv.fr/>, site gouvernemental français

publique prévoit à l'article L2111-3 la publication d'indicateurs relatifs au nombre de contrats comportant des clauses environnementales ou sociales, ou leur proportion en valeur.

La proportion de marchés publics comportant une dimension écologique ou sociale doit être publiée tous les deux ans conformément au Code. Un tableau de bord reprenant ces informations permettra de suivre et d'ajuster les stratégies du SPASER.

Des indicateurs bien définis, fiables et mesurables sont indispensables pour garantir un suivi régulier et pour adapter les actions du SPASER aux évolutions de la collectivité et du contexte législatif.

Pour autant et à l'exception des indicateurs obligatoires, les collectivités ont la liberté de modifier ou ajuster leurs indicateurs pendant la durée de leurs SPASER, notamment en cas de cibles atteintes ou de nouveaux enjeux stratégiques portés. Certaines collectivités font d'ailleurs régulièrement des revues de pertinence de leurs indicateurs.

Gildas Renard (Région Bretagne) met également l'accent sur l'évolution continue de ces indicateurs : « *Nous ajustons régulièrement nos indicateurs en fonction des avancées et des retours que nous recevons. L'idée est de toujours être en phase avec les réalités du terrain et de pouvoir rectifier nos actions si nécessaire* ». Ce processus d'ajustement garantit que les actions entreprises restent pertinentes et alignées avec les objectifs de la Région.

2.5.3 Collecte et publication des données

Nous l'avons vu au chapitre traitant de l'audit interne, un SPASER ne peut être nourri sans données accessibles et fiables. Il est par conséquent décisif que la collecte soit régulière et rigoureuse. Ces données, une fois traitées et analysées, vont permettre d'évaluer l'impact des politiques d'achat durable, et de les ajuster en fonction des résultats obtenus. Cette collecte et leur publication présentent plusieurs défis techniques et organisationnels qu'il est essentiel d'anticiper pour garantir un suivi optimal des actions entreprises.

2.5.3.1 Collecte des données

La première étape dans l'évaluation des performances d'un SPASER est la collecte des données auprès des différents services de la collectivité. Il s'agit d'une tâche complexe car elle implique de recueillir des informations très variées, souvent dispersées entre les services achats, finances, directions opérationnelles ou partenaires extérieurs. Afin de centraliser ces informations et d'assurer leur fiabilité, il est nécessaire de mettre en place des systèmes d'information adaptés, en lien avec le logiciel de gestion des achats publics et/ou le système d'information achats (SI Achat) et le système d'information financières (ERP par exemple), interopérables avec les autres outils de gestion utilisés par la collectivité. À ce sujet, Mucella Altindag (Région Pays de la Loire) exprime que le principal obstacle réside dans l'absence de certains outils essentiels, notamment un système d'information achats (SI Achat) : « *Comment concrètement piloter quand on n'a pas d'outils ?* ».

L'un des défis principaux réside dans la mise en place de processus standardisés pour la collecte des données. Chaque service doit savoir précisément quelles informations transmettre, comment les structurer et à quelle fréquence. Par exemple, le service des marchés publics ou achats pourrait être chargé de fournir des données sur la proportion de marchés comportant des clauses sociales ou environnementales, tandis que le service du contrôle de gestion ou des finances pourrait centraliser les informations sur les coûts ou les économies générées par les achats durables.

Les fournisseurs et autres partenaires peuvent être aussi au cœur de la collecte de certaines données, comme par exemple le nombre d'heures d'insertion réalisées ou le nombre d'emplois créés pour les personnes éloignées du marché du travail. Par exemple, l'association Atout Clauses qui opère comme pôle d'expertise à Rennes Métropole accompagne les donneurs d'ordre dans l'intégration de clauses sociales dans les marchés publics et privés. Elle agit comme guichet unique, intervenant à toutes les étapes des marchés, de la conception à l'exécution, pour faciliter l'inclusion sociale et soutenir les entreprises dans l'application de ces clauses. Elle collecte par ailleurs les données qui viennent nourrir les indicateurs sociaux du SPASER de Rennes Métropole.

2.5.3.2 Traitement et publication des données

Une fois collectées, les données doivent être traitées et analysées pour mesurer l'efficacité du SPASER. Cela implique de consolider les informations issues des différents services, de les comparer aux objectifs fixés, et de produire des rapports de suivi détaillés.

Il est fortement recommandé d'avoir à ses côtés un profil de « data analyst » ou de contrôleur de gestion, à l'aise avec les outils statistiques numériques, capable d'automatiser une partie de ces traitements et de générer des tableaux de bord, facilitant ainsi le suivi en temps réel des indicateurs de performance. Ce profil essentiel aux côtés du chef de projet SPASER doit aussi être doté de capacités relationnelles pour « aller chercher les infos » auprès des parties prenantes.

Conformément aux exigences légales, les résultats obtenus doivent être publiés tous les deux ans pour assurer la transparence et permettre une évaluation publique de l'impact des politiques d'achat durables. Pour autant il est préférable de réaliser des bilans intermédiaires afin d'être en capacité de « corriger le tir » des stratégies et plans d'actions qui soutiennent le SPASER, notamment en cas de dérapage de trajectoire. Ces publications peuvent prendre la forme de rapports annuels ou semestriels, disponibles sur le site internet de la collectivité.

À ce sujet, les élus de Rennes Métropole expriment le besoin d'avoir des rapports plus réguliers afin de suivre les avancées de manière dynamique, au lieu d'un seul rapport annuel, d'améliorer la réactivité et d'orienter les actions de la collectivité en fonction des résultats obtenus. Comme le souligne Astrid Delanoë-Eboki, Responsable du service de la Commande publique et des Achats de Rennes Métropole : « *Il est regrettable effectivement d'avoir une remontée statistique à un an, alors qu'il serait pertinent d'avoir des éléments tous les trimestres ou tous les semestres pour avoir les moyens de réagir.* »

De son côté, Nantes Métropole réalise un bilan annuel, en mettant particulièrement en avant pour chacun des axes stratégiques de leur SPASER un exemple concret (par ex l'impact environnemental du transport), l'indicateur mesuré (le pourcentage des véhicules propres acquis à date), le plan des actions qui ont été réalisées (la passation d'un marché transversal de cyclologistique) et celles prévues (par exemple la fluvialisation de la logistique des chantiers).

2.5.3.3 Transparence et communication

Il est essentiel de rendre les données accessibles et compréhensibles pour un large public, en vulgarisant certaines informations complexes. L'usage de supports visuels tels que des infographies ou des tableaux de bord interactifs peut grandement faciliter cette démarche.

En effet, la publication des données ne doit pas se limiter à un exercice de conformité légale. Elle doit s'inscrire dans une démarche plus large de communication et de valorisation des actions entreprises par la collectivité. La transparence est un facteur clé pour engager l'ensemble des parties prenantes, qu'il s'agisse des élus, des agents des services, des entreprises ou des citoyens-usagers. Une plateforme en ligne dédiée au SPASER peut être créée, où les citoyens pourront consulter les résultats en temps réel et suivre l'évolution des performances durables des achats publics.

A ce sujet, la Région Bretagne a fait le choix de la transparence en lançant au printemps 2022 la plateforme l'Observatoire régional des données de l'achat public (en open data)⁷³, qui présente en quasi temps réel les objectifs et résultats concrets de la Région. « *Avec l'Observatoire, nous voulons donner à voir l'ensemble de notre politique d'achat, que chacun puisse comprendre les choix effectués et mesurer les résultats concrets. Cela va au-delà des seuls chiffres, c'est une question de responsabilité et de participation citoyenne* » souligne Gildas Renard. En outre, ces indicateurs permettent d'identifier rapidement les points de blocage ou les domaines où des efforts supplémentaires sont nécessaires.

2.5.4 Le label RFAR, facilitateur du pilotage du SPASER ?

Le label RFAR (Relations Fournisseurs et Achats Responsables) a été créé en 2010 par le Médiateur des entreprises et le Conseil National des Achats. Il vise à reconnaître les entités, publiques ou privées, qui s'engagent dans des relations durables et responsables avec leurs fournisseurs. Le RFAR s'appuie sur la Charte "Relations fournisseurs et achats responsables" et la norme ISO 20400:2017, qui encadre les achats durables.

Le processus de labellisation comporte deux étapes principales :

⁷³ <https://achat-public.data.bretagne.bzh/pages/dashboard-chiffres-cles/> , site de l'Observatoire des achats de la Région Bretagne

- Candidature : L'entité commence par signer la charte et réalise une autoévaluation pour évaluer son niveau de maturité en achats responsables. Un plan d'actions est ensuite élaboré pour structurer les efforts.
- Labellisation : Un organisme tiers évalue l'entité en fonction du référentiel RFAR. Le label est décerné pour trois ans, avec des vérifications annuelles pour assurer l'amélioration continue.

Nantes Métropole a signé la Charte RFAR, mais n'a pas encore entamé la phase de labellisation.

Sandrine Jarry, Présidente du Club des labélisés RFAR, en plus de sa fonction de Sous-directrice à la Direction des Achats de l'État⁷⁴, décrit ces deux outils RFAR et SPASER comme une « *convergence des luttes* » visant à transformer la fonction achat pour en faire un levier de performance. Les deux outils permettent une synergie en partageant une vision à long terme et en structurant les engagements en matière d'achats responsables.

Pour cela nous allons distinguer ce qui nous semble être les avantages et les inconvénients à la complémentarité offerte par le label RFAR.

2.5.4.1 Les avantages du RFAR pour le pilotage du SPASER

- Structuration et clarté : Le RFAR agit comme un « *motif de clarté* » qui permet de mieux structurer et rendre visibles les engagements pris par l'entité. Cette structuration renforce la cohérence et la transparence des pratiques d'achat et facilite leur suivi annuel.
- Facilitation de la mise en œuvre : Pour une entité ayant déjà intégré un SPASER, l'obtention du label RFAR est facilitée car une grande partie des pratiques et des engagements sont déjà alignés. Réciproquement, une labellisation RFAR peut simplifier la mise en œuvre d'un SPASER, grâce à des pratiques normalisées et des objectifs partagés.

⁷⁴ Voir interview Sandrine JARRY en Annexe n°10

- Accompagnement de la montée en compétences : Le RFAR, par ses exigences et ses audits annuels, encourage les entités à renforcer leurs compétences en matière d'achats responsables et à améliorer en continu leurs pratiques, cela crée un cadre.
- Valorisation des efforts : Le RFAR offre une reconnaissance officielle de la qualité et des efforts en matière d'achat responsable. Cette valorisation est un atout non seulement pour l'image de l'entité auprès des fournisseurs, mais elle facilite aussi la communication sur les engagements environnementaux et sociétaux auprès des parties prenantes.
- Indicateurs communs et gouvernance : Le RFAR et le SPASER partagent une approche structurée par la mise en place d'indicateurs de suivi qui permettent d'évaluer les progrès réalisés, notamment en matière de développement durable et de responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Ces indicateurs peuvent être pilotés conjointement par une même instance, comme un comité d'achat durable.

2.5.4.2 Inconvénients et limites du RFAR

- Complexité et charge de travail : La démarche de labellisation RFAR, bien qu'enrichissante, est perçue comme relativement complexe et demande une implication significative en termes de ressources humaines et de temps. Par exemple, un temps de travail additionnel équivalent à 1 ETP (équivalent temps plein) sur 12 à 18 mois est souvent nécessaire pour la préparation et la gestion de la labellisation.
- Alignement avec le SPASER : Même si le RFAR et le SPASER convergent sur de nombreux aspects, certains critères propres au RFAR, comme la transparence des délais de paiement, peuvent ne pas être directement pertinents pour le SPASER, sauf si cela est considéré sous l'angle de la responsabilité économique vis-à-vis des PME.
- Risque d'inertie : Le processus de labellisation et les audits réguliers du RFAR peuvent rigidifier les pratiques et réduire la flexibilité des entités, car le label repose sur un référentiel strict, laissant peu de place à la créativité dans la mise en œuvre des politiques d'achat. Cela peut limiter la capacité des collectivités à adapter leurs pratiques aux particularités locales ou contextuelles.

Le label RFAR peut faciliter le pilotage du SPASER en structurant et en valorisant les démarches, et en apportant des outils concrets pour accompagner les collectivités dans leurs engagements. Toutefois, cette démarche requiert un investissement en temps et en ressources, ainsi qu'une adaptation rigoureuse aux critères du label.

La Région Bretagne étudie cette voie de labellisation RFAR pour renforcer la reconnaissance des efforts qu'elle a réalisés. Cependant, Gildas Renard reste prudent quant à l'utilité directe de ce label pour le pilotage des politiques d'achat : « *Avec le SPASER, on coche quasiment toutes les cases. Le label RFAR pourrait être un complément, mais pas une fin en soi* ».

L'évaluation et le pilotage d'un SPASER reposent sur une approche structurée et continue visant à mesurer l'atteinte des objectifs fixés et à adapter les actions en conséquence. L'utilisation d'indicateurs de performance pertinents, associés à une collecte rigoureuse des données, est essentielle pour garantir la transparence et l'efficacité des achats publics durables. En outre, la publication régulière des résultats permet de maintenir une dynamique d'amélioration et de renforcer la confiance des parties prenantes internes dans la démarche.

Après avoir défini les mécanismes internes d'évaluation et de pilotage, il est crucial d'aborder la question de l'implication des acteurs externes. En effet, la réussite d'un SPASER ne dépend pas uniquement de la mobilisation des ressources internes, mais également de la capacité à embarquer les acteurs économiques locaux, à les former, et à établir une collaboration efficace. La partie suivante examinera les stratégies mises en place pour engager ces partenaires externes, avec un focus particulier sur la formation, la communication et la collaboration avec les autres collectivités.

2.6 Embarquer les acteurs externes

La mise en œuvre et le pilotage d'un SPASER repose sur une coordination étroite entre les acteurs publics et privés. Cependant, impliquer les acteurs externes dans cette dynamique pose de nombreux défis. Ce chapitre explore les principaux défis rencontrés dans l'implication des parties prenantes externes, en soulignant l'importance d'un cadre structuré et cohérent pour maximiser l'impact des achats publics sur le territoire. L'analyse est déclinée en quatre parties

: l'inclusion des acteurs économiques locaux, la formation de ces acteurs externes, la mise en place d'un plan de communication adapté, et enfin la collaboration ou mutualisation avec d'autres collectivités. Ces aspects sont autant de leviers indispensables pour réussir une commande publique véritablement responsable et performante.

2.6.1 Inclusion des acteurs économiques locaux

L'inclusion des acteurs économiques locaux ne se limite pas seulement à leur participation en tant que prestataires dans les marchés publics, mais doit aussi s'étendre à leur implication dans la mise en œuvre des SPASER mais aussi dans leurs pilotages et leurs gouvernances. Cette participation active est un levier essentiel pour garantir que les stratégies d'achat public soient adaptées aux réalités économiques locales et qu'elles favorisent une transition écologique et sociale en cohérence avec les dynamiques territoriales.

Plusieurs SPASER, mettent en place des mécanismes de concertation avec les entreprises locales dès la phase de conception des schémas ou lors de leurs actualisations. Par exemple, dans le renouvellement de son SPASER (2023-2025), la Région Bretagne a mobilisé l'ensemble de l'écosystème économique breton à travers une large concertation régionale appelée «Tro Breiz» qui en breton signifie «tour de Bretagne». Ces rencontres se sont étalées sur l'année 2022, dans un mode bilatéral, elles ont permis de recueillir les avis des opérateurs économiques, les fédérations et organisations professionnelles, les syndicats, la CRESS (Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire) ou encore le secteur de l'ESS. Cette démarche permet aux acteurs économiques locaux de co-construire les politiques d'achats durables territoriales, garantissant ainsi que les besoins des entreprises locales soient pris en compte, et qu'elles s'engagent dans des objectifs de développement durable.

2.6.2 Formation des acteurs externes

La formation des opérateurs économiques est essentielle pour garantir la réussite des objectifs du SPASER. Le SPASER de Bretagne souligne que la formation est cruciale pour assurer la montée en compétences des entreprises dans le domaine des achats durables. Des programmes de formation, notamment des webinaires, doivent être proposés aux entreprises locales afin de les sensibiliser aux exigences des achats socialement et écologiquement

responsables (RSE, économie circulaire, etc.), leur permettant ainsi de mieux répondre aux appels d'offres.

La transition écologique et sociale est un axe prioritaire pour Rennes Métropole, et Jérôme Bastin, DGA chargé du Pôle Stratégie, Développement, Aménagement à Rennes Métropole⁷⁵ souligne son importance pour la compétitivité future des entreprises locales. Il insiste sur le fait que les entreprises qui n'adoptent pas des pratiques durables risquent de sortir du marché à moyen terme : « *Les entreprises compétitives de demain sont les entreprises durables d'aujourd'hui.* » et « *Pour nous le développement économique territorial, c'est majoritairement la transformation écologique et sociale* ». Les PME manquent souvent de ressources pour anticiper ces exigences. C'est pourquoi Rennes Métropole propose des outils d'autodiagnostic RSE gratuits et offre des aides économiques pour accompagner les entreprises dans cette transformation.

2.6.3 Plan de communication

Un plan de communication efficace est indispensable pour impliquer les parties prenantes externes dans la commande publique. Ce plan doit à la fois sensibiliser les entreprises locales aux opportunités d'affaires qu'offrent les marchés publics et les informer des critères de sélection en matière de développement durable et de responsabilité sociétale.

La région Pays de la Loire, le département de Loire-Atlantique et Nantes métropole organisent chaque année le forum FAIR⁷⁶ Ce sont des rencontres entre entreprises/associations innovantes ou responsables d'une part et, les acheteurs publics du territoire réunis d'autre part.

Toutefois les collectivités ne peuvent limiter leur communication qu'à une seule rencontre annuelle, car comme le dit Jérôme Bastin, : « *la temporalité des PME, leurs plans de charge sont courts souvent à trois mois, il faut les voir régulièrement* ».

Astrid Delanoë-Eboki mentionne par ailleurs la volonté de multiplier les occasions de rencontres et d'échanges entre les acheteurs publics et les entreprises, en organisant par exemple

⁷⁵ Voir interview Jérôme Bastin en Annexe n°2

⁷⁶ Voir interview Mücella Altindag en Annexe n°8

des « *cafés autour de l'achat* », où les parties prenantes pourraient discuter de manière informelle des problématiques rencontrées et des solutions potentielles.

2.6.4 Collaboration ou mutualisation avec les autres collectivités

Comme le dit ce proverbe africain : « *Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin* ». La collaboration entre les collectivités permet de mutualiser les ressources, les connaissances, et les bonnes pratiques, tout en optimisant les coûts et en améliorant l'efficacité des achats publics.

L'une des initiatives fortes mises en avant par Gildas Renard est la création du groupe « B7 », regroupant la Région Bretagne, les quatre départements administratifs et les deux métropoles du territoire, Brest Métropole et Rennes Métropole. Cette coordination permet d'harmoniser les actions, de créer des synergies et de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle régionale. « *Cela permet d'avoir une forme de consensus sur la manière de mener les politiques publiques.* » Malgré les divergences politiques possibles, les collectivités bretonnes partagent une vision commune pour l'intérêt général.

Les centrales d'achats sont aussi un axe porteur de mutualisation. Par exemple, la Région Bretagne et les quatre départements ont travaillé ensemble pour créer « Breizh Achats ». À compter de 2025, cette centrale permettra aux lycées et collèges publics bretons (306 établissements) de s'approvisionner en denrées alimentaires de qualité, auprès de producteurs locaux. Cette initiative permettra non seulement de réaliser des économies d'échelle, elle simplifie également les procédures administratives en centralisant la gestion des marchés publics, réduisant ainsi la charge pour chaque établissement. De plus, elle permet aux petits producteurs d'accéder plus facilement à la commande publique et remplace plusieurs groupements de commandes, harmonisant ainsi les stratégies d'achat et réduisant les redondances.

Rennes Métropole pilote la centrale d'achat appelée REGATE (acronyme signifiant REnnes Groupement Achat TErritorial) qu'elle a créée en 2016, et qui regroupe 34 communes adhérentes sur le territoire métropolitain. Ses objectifs sont les suivants :

- Mutualiser les achats afin de réaliser des économies (massification),
- Intégrer le développement durable dans les achats,

- Favoriser le développement économique local,
- Proposer aux communes qui en ont besoin l'expertise achats / marchés développée par Rennes Métropole et la Ville de Rennes,
- Sécuriser les achats dans un contexte de réglementation complexe et évolutive,
- Développer les compétences et les outils achats en réseau sur le territoire métropolitain.

Non seulement cet outil permet de massifier les marchés, mais c'est aussi un vecteur de communication important pour « faire savoir » les projets d'achats du bassin rennais.

Il est aussi souhaitable de mettre en place une plateforme commune entre les collectivités, permettant de centraliser et standardiser les appels d'offres. L'existence de multiples plateformes complique la tâche des PME qui doivent souvent jongler entre différents systèmes. Jérôme Bastin explique à ce sujet que la plateforme unique Mégalis au niveau régional breton simplifie l'accès aux marchés publics pour les PME en leur évitant de devoir s'inscrire sur de multiples plateformes.

Il ajoute par ailleurs que l'harmonisation des clauses environnementales et sociales entre collectivités sur un même territoire est aussi souhaitable pour faciliter l'accès des marchés aux PME. Les collectivités d'une même zone géographique (départements, régions, communes) achètent souvent les mêmes choses, si les cahiers des charges diffèrent, cela rend l'accès plus complexe pour les entreprises locales.

La participation des acteurs externes est un pilier essentiel pour assurer le succès et la pérennité des démarches de mise en œuvre du SPASER. Leur mobilisation permet non seulement de renforcer l'impact social et environnemental des achats publics, mais également de créer un écosystème cohérent et solidaire autour des objectifs de développement durable. La collaboration entre collectivités, entreprises locales et acteurs de l'économie sociale et solidaire représente un atout stratégique pour maximiser les retombées positives et renforcer l'acceptabilité des initiatives mises en place.

Dans la section suivante, nous nous pencherons sur l'évolution du contexte législatif, économique et social qui influence la mise en œuvre des SPASER, ainsi que sur les adaptations

nécessaires pour répondre aux nouvelles exigences. Cette analyse permettra de comprendre comment les collectivités territoriales doivent ajuster leurs stratégies afin de rester alignées sur les objectifs de durabilité tout en faisant face aux contraintes et aux opportunités émergentes.

2.7 Évolution du contexte et adaptation

Le cadre législatif qui régit les achats publics durables et l'économie circulaire évolue rapidement, sous l'impulsion de nouveaux projets de loi et directives européennes. Pour rester pertinent, un SPASER doit s'adapter en continu à ces évolutions législatives, tout en intégrant les nouvelles priorités socio-économiques et environnementales.

L'économie circulaire est au cœur des législations actuelles et futures, notamment avec l'application de la loi Anti-Gaspillage pour une Économie Circulaire (AGEC) et ses prochaines extensions.

Les collectivités devront ajuster leurs objectifs pour atteindre les nouveaux quotas de produits issus du recyclage, avec des cibles progressives en matière d'acquisition de biens recyclés ou réutilisés jusqu'en 2030. L'objectif est de réduire les déchets plastiques et de promouvoir l'utilisation de matériaux recyclés dans des secteurs clés, notamment la construction et les équipements informatiques.

Dans la suite de la directive européenne votée le 23 avril 2024⁷⁷, des lois sur le droit à la réparation renforceront cette tendance en facilitant la réparation des produits, notamment électroniques, et en imposant des standards de durabilité plus stricts pour les fabricants. Ces évolutions législatives pousseront les collectivités à privilégier les achats de services de réparation et de réutilisation, plutôt que l'achat de nouveaux produits.

L'économie de la fonctionnalité, qui prône l'usage des biens plutôt que leur possession, fait également partie des tendances à venir dans les législations relatives à l'économie circulaire.

⁷⁷<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240419IPR20590/rendre-la-reparation-plus-simple-et-plus-interessante-pour-les-consommateurs>

Cette approche, soutenue par l'Union Européenne et la France⁷⁸, encourage les collectivités à acheter des services plutôt que des produits.

Des exemples incluent la location de matériel ou l'accès à des services de maintenance, ce qui permet de prolonger la durée de vie des biens et de réduire les déchets liés à l'obsolescence programmée.

Face à ces évolutions législatives et environnementales, il est essentiel que les collectivités adoptent des mécanismes d'évaluation continue pour ajuster leurs objectifs de SPASER. Cela peut inclure la mise à jour régulière des indicateurs de performance, afin de suivre l'impact des nouvelles législations et de réagir rapidement aux changements.

Conclusion de la seconde partie

La mise en œuvre efficace du SPASER repose sur l'intégration de toutes les parties prenantes, tant internes qu'externes, afin de garantir une approche cohérente et partagée. Pour les parties internes, il est essentiel d'inclure les prescripteurs techniques, les acheteurs, et les élus dès le début du processus afin de favoriser une mobilisation collective. Les parties externes, comme les partenaires économiques, doivent être accompagnées dans leur évolution vers une plus grande maturité en termes de développement durable.

Un des aspects centraux sur lequel s'appuie le SPASER est la qualité de la donnée. La capacité à exploiter les données pour le suivi et l'évaluation des actions, que ce soit via des systèmes d'information dédiés ou avec l'appui de data analysts, est cruciale pour assurer l'efficacité du pilotage du SPASER. La mise en place d'indicateurs réalistes et exploitables à court, moyen et long terme permet de tracer une trajectoire claire, d'effectuer des ajustements nécessaires et de suivre la progression des objectifs fixés.

Le soutien humain, qu'il s'agisse de chefs de projet ou de réseaux d'acheteurs, joue également un rôle déterminant. Les formations des acteurs impliqués sont indispensables pour qu'ils comprennent les enjeux et soient capables de les traduire concrètement sur le terrain. Par

⁷⁸ Rapport du Gouvernement au Parlement sur le développement de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération - avril 2022

ailleurs, des outils de pilotage tels que les bilans intermédiaires et un reporting continu permettent de garder une vision d'ensemble et d'évaluer les écarts entre les résultats attendus et la réalité.

Enfin, la labellisation, comme le label Relations Fournisseurs Responsables (RFR), peut être un véritable levier pour améliorer la qualité des relations avec les fournisseurs et instaurer une dynamique vertueuse au sein de l'administration. L'appui sur des réseaux tels que 3AR et la mise à disposition de modules de formation sur le pilotage du SPASER sont des ressources à valoriser pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre.

Ainsi, la réussite d'un SPASER passe par une gouvernance partagée, un pilotage adapté et des ressources humaines et techniques adéquates. C'est en mobilisant l'ensemble des acteurs et en adaptant les outils de pilotage que les collectivités pourront faire de la commande publique un véritable levier de transformation sociale et écologique.

Réflexions finales sur l'évolution des politiques d'achats durables dans les collectivités territoriales partagées avec Christophe Amoretti-Hannequin, France Urbaine⁷⁹ (association d'élus des villes et agglomérations)

Alors que les enjeux environnementaux et sociaux deviennent de plus en plus pressants, la commande publique se trouve à un carrefour déterminant. Les collectivités territoriales, en tant qu'acteurs majeurs de l'achat public, sont confrontées à la nécessité de repenser leurs pratiques pour intégrer pleinement les impératifs écologiques et sociaux. Le SPASER a ouvert la voie en fournant un cadre stratégique pour orienter les achats publics vers des objectifs durables. Cependant, pour répondre aux défis actuels, il est essentiel de dépasser les cadres existants et d'envisager des perspectives nouvelles pour l'avenir.

Les lois et directives actuelles encadrant la commande publique présentent des limites lorsqu'il s'agit d'intégrer pleinement les considérations durables et locales. Par exemple, l'interdiction de mentionner des critères de localisation dans les marchés publics empêche les

⁷⁹ Voir résumé interview Christophe Amoretti-Hannequin en Annexe n°11

collectivités de favoriser les circuits courts et de soutenir les producteurs locaux, ce qui est pourtant essentiel pour réduire l'empreinte carbone et renforcer la résilience des territoires.

Il est donc impératif de revoir la législation afin de permettre aux acheteurs publics d'intégrer des critères locaux et environnementaux de manière explicite. Cette évolution législative permettrait de concilier la décarbonation des achats avec le développement économique local, tout en respectant les principes de concurrence équitable.

La commande publique doit évoluer d'une approche centrée sur le respect strict des procédures et la recherche du meilleur prix vers une philosophie axée sur l'impact global des achats. Intégrer pleinement l'urgence écologique dans la commande publique signifie prendre en compte les limites planétaires, la rareté des ressources naturelles et l'importance de la souveraineté économique. Les achats publics doivent ainsi contribuer à la transition écologique, à la réindustrialisation durable et à l'autonomie stratégique des territoires.

Le SPASER est un outil clé pour piloter cette transformation. Il permet aux collectivités de définir une stratégie d'achats durables, en fixant des objectifs clairs et en mettant en place des indicateurs pertinents pour en mesurer les progrès. Dans le futur, le SPASER pourrait évoluer pour intégrer de nouvelles dimensions, telles que la décarbonation systématique des achats, l'analyse du cycle de vie des produits et services, et la promotion de la sobriété dans la consommation publique (le meilleur des achats est celui que l'on ne fait pas).

De plus, le SPASER peut servir de plateforme pour sensibiliser et mobiliser l'ensemble des services d'une collectivité autour des enjeux de la transition écologique, en favorisant une culture commune de l'achat durable.

Les défis liés à la commande publique durable ne peuvent être relevés qu'à l'échelle européenne. Il est donc essentiel de travailler à la révision des directives européennes de 2014 pour intégrer les nouveaux enjeux environnementaux et économiques. Des propositions, comme le « *Buy European and Sustainable Act* » de Carbone 4⁸⁰ ouvrent des pistes intéressantes pour concilier performance économique, exigences environnementales et développement local.

⁸⁰ <https://www.carbone4.com/publication-buy-european-and-sustainable-act> - Carbone 4 est le premier cabinet de conseil indépendant spécialisé dans la stratégie bas carbone et l'adaptation au changement climatique

Les associations d'élus (telles que France Urbaine), jouent un rôle crucial en portant ces enjeux auprès des instances européennes. Une action concertée permettra de peser davantage dans les négociations et d'influencer positivement l'évolution du cadre législatif européen.

La révision de la législation européenne et nationale rencontrera des défis, notamment en raison des divergences entre les États membres sur la philosophie de la commande publique. Certains pays privilégiennent une approche libérale axée sur la concurrence pure, tandis que d'autres reconnaissent la nécessité d'intégrer des considérations environnementales et sociales.

Il est néanmoins possible de surmonter ces obstacles en démontrant que la prise en compte de ces critères ne nuit pas à la concurrence, mais au contraire, favorise l'innovation, la qualité et la durabilité des offres. Les exemples concrets, tels que les projets alimentaires territoriaux ou les accords d'achat d'énergie renouvelable (PPA), illustrent comment les collectivités peuvent impulser des dynamiques positives malgré les contraintes actuelles.

La transformation de la commande publique nécessite une collaboration étroite entre les différents acteurs : collectivités, État, Union européenne, entreprises et société civile. Ensemble, ils peuvent co-construire un cadre légal et opérationnel adapté aux enjeux du XXI^e siècle.

Conclusion

Les perspectives pour le futur de la commande publique sont riches de potentialités. En repensant les cadres législatifs et les pratiques, en renforçant le rôle du SPASER et en agissant de concert au niveau européen, il est possible de faire de l'achat public un véritable levier de transformation écologique et sociale. Les collectivités territoriales, par leur engagement et leur capacité d'innovation, sont au cœur de cette dynamique. Il est désormais temps de saisir cette opportunité pour construire un avenir plus durable et résilient.

TABLE DES ANNEXES

- ANNEXE n°1 : Interview Johan Theuret (Rennes Métropole).....	2
- ANNEXE n°2 : Interview Jérôme Bastin (Rennes Métropole).....	4
- ANNEXE n°3 : Interview Astrid Delanoë-Eboki (Rennes Métropole).....	9
- ANNEXE n°4 : Interview Sophie Provost (Rennes Métropole).....	14
- ANNEXE n°5 : Interview Gildas Renard (Région Bretagne).....	17
- ANNEXE n°6 : Interview Romain Tournereau (Brest Métropole).....	22
- ANNEXE n°7 : Interview Emmanuelle Monin (Département Ille-et-Vilaine).....	26
- ANNEXE n°8 : Interview Mücella Altindag (Région Pays de la Loire).....	29
- ANNEXE n°9 : Interview Maxime Roux (Nantes Métropole).....	33
- ANNEXE n°10 : Interview Sandrine Jarry (Direction des achats de l'État).....	38
- ANNEXE n°11: Interview Christophe Amoretti-Hannequin (France urbaine).....	41
Bibliographie.....	44
Table des matières.....	47
Résumé.....	50

ANNEXE n°1

Résumé de l'interview de Johan Theuret, DGA chargé du Pôle Ressources de Rennes Métropole (9 juillet 2024)

Parcours de Johan Theuret

Johan Theuret a eu un parcours varié dans la fonction publique territoriale, notamment comme directeur adjoint de cabinet au Département, puis DRH et DGA à la ville de Laval avant d'être DGA à Clermont-Ferrand. Il a rejoint Rennes Métropole en 2017 en tant que DGA Ressources après un passage à la Cour des Comptes.

Genèse du SPASER

Le SPAR 2018 avait pour objectif de promouvoir les achats durables au-delà des exigences légales, en particulier dans le secteur alimentaire, aligné avec le Plan Alimentaire Durable : "*L'idée c'était d'aller plus loin que la loi, donc avec une commande politique très claire de promouvoir l'achat durable et responsable.*" Cependant, ce premier schéma s'est révélé plus une feuille de route qu'un plan opérationnel : "*plutôt définir des trajectoires... il n'y avait pas vraiment d'indicateurs.*"

Révision du SPASER

Le nouveau SPASER a été conçu avec une concertation approfondie, impliquant fortement les directions opérationnelles et les réseaux d'acheteurs. M. Theuret a veillé à ce que soient intégrés des indicateurs pour mesurer les progrès, permettant un suivi et une meilleure objectivation des résultats : "*Ce que je voulais vraiment, c'étaient des indicateurs, de suivi, de pilotage, pour que tous les ans on puisse vraiment faire un bilan de l'avancée du SPAR.*" Ce SPASER réactualisé est également conçu pour s'aligner avec d'autres schémas stratégiques de la métropole, tels que le PCAET (Plan Climat Air Énergie Territorial), le Plan Alimentaire Durable (2023-2027), et la stratégie numérique responsable : "*Le SPASER vient s'inscrire dans l'ensemble de ces schémas... Il serait pertinent idéalement qu'il soit un peu tête de gondole, mais il n'a pas vocation à remplacer les schémas qui sont très opérationnels*".

Obstacles rencontrés

La mise en place du nouveau SPASER n'a pas été sans difficultés. Johan Theuret mentionne que la collecte des indicateurs reste un défi majeur en raison de la nature déconcentrée des services à Rennes Métropole. Cette déconcentration, qui est vue comme une force pour la proximité avec les métiers, pose toutefois des problèmes en matière de sécurité juridique et d'animation du réseau des acheteurs : *"On a déconcentré mais sans mettre en place un contrôle interne."* Il insiste sur la nécessité d'un réseau de personnes formées et capables de promouvoir les achats responsables à tous les niveaux de l'organisation. *"On manque d'animation du réseau, c'est là où on est défaillant".*

De plus, il rappelle que les ambitions du SPASER doivent rester réalistes pour éviter des engagements irréalisables. Il préfère ajuster les objectifs en cours de route plutôt que de créer un document rigide qui ne tiendrait pas compte des réalités opérationnelles : *"Je préfère rabattre un peu les ambitions pour que ce soit atteignable... Le SPASER est un document qui vit."*

Perspectives futures

Johan Theuret souligne que pour optimiser les achats durables, il est essentiel de mieux analyser les besoins des directions et de renforcer l'animation du réseau des acheteurs pour homogénéiser les compétences et assurer une bonne exécution des marchés : *"il faut aider les directions pour analyser le besoin, le sourcing, .. et s'assurer que les marchés sont bien exécutés."*

Enjeux stratégiques

Rennes Métropole est un acteur majeur dans l'économie locale, notamment dans les secteurs de l'alimentation, du numérique, et du bâtiment. M. Theuret explique que la métropole, en tant que grand donneur d'ordre, a un rôle clé à jouer pour orienter les filières vers des pratiques plus durables. Par exemple, dans le secteur alimentaire, Rennes Métropole produit 14 000 repas par jour, ce qui lui permet d'avoir un impact direct sur la transition vers des pratiques d'achat bio et responsables. De plus, il mentionne le numérique et la construction comme des secteurs prioritaires où la métropole peut pousser les entreprises à évoluer: *"Si on n'est pas prescripteur-acheteur sur le bio ou le durable, les filières ne bougeront pas."*

L'insertion sociale est un autre domaine important, avec un historique fort, notamment dans les grands projets d'infrastructure comme le métro. Cependant, il note que des défis subsistent, notamment en termes de compétences dans certains secteurs d'insertion, ce qui complique la réalisation de ces objectifs.

ANNEXE n°2

Résumé de l'interview de Jérôme BASTIN, DGA chargé du Pôle Stratégie, Développement, Aménagement à Rennes Métropole (17 septembre 2024)

Contexte général et rôle à Rennes Métropole

Jérôme Bastin dirige un pôle d'environ 300 personnes, majoritairement concentré sur des prestations d'ingénierie, d'études, de conseil avec quelques activités dans le domaine des travaux. Avant de rejoindre Rennes Métropole, et un passage dans le privé, il était DGS au Conseil régional de Bretagne, où il a été confronté à l'enjeu de lier les achats publics au développement économique.

Commande publique comme levier de développement économique

L'utilisation de la commande publique comme levier pour soutenir le développement économique territorial est un très fort enjeu. Il explique que, même si des clauses sociales et environnementales ont été progressivement intégrées dans les marchés publics, il reste difficile d'utiliser les achats pour favoriser directement les entreprises locales sans se heurter aux contraintes juridiques et réglementaires : « *La commande publique est une manière d'orienter ou de soutenir le développement économique. C'est facile à dire, mais très compliqué à faire.* »

Jérôme Bastin fait également référence à l'aversion au risque souvent présente dans les services publics, ce qui rend encore plus difficile l'intégration de critères économiques territoriaux dans les procédures d'achat : « *Nous sommes très sensibles aux risques dans les achats publics, et cela conduit parfois à éviter d'intégrer des questions de développement économique dans les marchés, ce qui est dommageable.* »

Dilemmes autour des marchés publics et des entreprises locales

Un des dilemmes spécifiques se pose aussi : celui de favoriser les entreprises locales tout en respectant les règles de la commande publique. M. Bastin donne l'exemple de sociétés innovantes ou incubées localement, qui pourraient bénéficier d'un soutien public pour obtenir leurs premières références de marché. A l'inverse par exemple des marchés de défense et

sécurités, la législation sur les marchés publics territoriaux rend ce type de pratique difficile à mettre en œuvre, qualifiable de favoritisme et localisme, elle pourrait ouvrir la porte à des dérives : « *Comment faire en sorte qu'une société locale, qui incube un produit sur le territoire, puisse accéder aux premiers marchés ? Cela signifierait qu'on privilégie une entreprise du territoire dans une procédure publique* ». « *Mais pour l'entreprise locale, si elle n'a pas le marché de son territoire, c'est difficile pour elle de passer au cran au-dessus, c'est problématique* ». « *Le cadre législatif européen doit être revu, nous sommes nombreux à le dire* ».

Il insiste également sur l'importance d'être très clair et transparent dans les critères d'attribution des marchés pour éviter des situations litigieuses, mais aussi de ne pas rajouter plus de critères qu'il ne faut, et qui pourrait désavantager des acteurs locaux bien établis. Un exemple concret illustrant cela est celui d'Armor Lux, une entreprise locale de renom, qui n'a pas pu remporter un marché pourtant situé dans sa région d'origine. Jérôme Bastin évoque ce cas, rencontré lorsqu'il était à la région Bretagne, pour montrer comment une procédure d'appel d'offres, bien qu'équitable en théorie, peut parfois aboutir à des résultats surprenants et défavorables pour les acteurs locaux. Armor Lux, malgré sa solide réputation, a perdu face à une entreprise du Centre, en raison de critères d'attribution très spécifiques qui n'ont pas joué en sa faveur : « *Nous expliquions à des grands groupes comme Eiffage ou la SNCF qu'Armor Lux était l'idéal pour les vêtements de travail, mais dans le cadre de la procédure d'achat public, c'est une entreprise du Centre qui a gagné le marché.* »

Le sourcing et le soutien aux PME locales

Un autre enjeu central de la stratégie de Rennes Métropole est le sourcing. Jérôme Bastin explique que cette pratique, qui avait été perçue comme risquée il y a quelques années, est aujourd'hui mieux acceptée : « *Le sourcing fait beaucoup moins peur qu'avant. Il nous permet de rencontrer les entreprises en amont pour évaluer leurs capacités à répondre aux besoins et affiner nos critères pour qu'ils soient réalistes* ».

Jérôme Bastin mentionne également que la métropole travaille en étroite collaboration avec des réseaux professionnels et des fédérations pour mieux connaître le tissu économique local et encourager la participation des entreprises aux marchés publics.

Faciliter l'accès aux PME aux marchés publics...

En complément du sourcing, pour faciliter l'accès des PME locales aux marchés publics, Jérôme Bastin propose plusieurs leviers d'action, notamment à travers des rencontres régulières, des webinaires.. et des échanges entre les collectivités regroupées et les entreprises locales : *"je crois assez peu à l'organisation d'une réunion annuelle dans un mode de speed dating (...) la temporalité des PME, leur plan de charges sont courts souvent à 3 mois, il faut les voir régulièrement"*

En parallèle, M. Bastin insiste sur la nécessité de simplifier les cahiers des charges. Il souligne que les petites et moyennes entreprises n'ont souvent ni les ressources ni le temps nécessaire pour répondre à des demandes trop complexes. La simplification des documents administratifs, tout en restant précis sur les attentes de la collectivité, est un moyen essentiel pour encourager la participation des PME aux marchés publics : *« Il faut que les pièces soient suffisamment précises pour répondre au besoin, mais pas trop pour ne pas décourager les PME qui n'ont pas beaucoup de temps à consacrer à du développement. »*

... et leur parler avec le même langage

Enfin, Jérôme Bastin prône la mise en place d'une plateforme commune entre les collectivités, permettant de centraliser et standardiser les appels d'offres. L'existence de multiples plateformes complique la tâche des PME qui doivent souvent jongler entre différents systèmes : *« La plateforme unique Mégalis au niveau régional breton simplifie l'accès aux marchés publics pour les PME en leur évitant de devoir s'inscrire sur de multiples plateformes. Cela permet aussi d'uniformiser les critères et les procédures. »*

Il est aussi crucial d'homogénéiser les clauses et critères des marchés entre les différentes collectivités d'un même territoire.

« Les collectivités (départements, régions, communes) achètent souvent les mêmes choses, mais les cahiers des charges diffèrent, rendant l'accès plus complexe pour les entreprises locales ». Et permettre ainsi de se consacrer sur l'essentiel « afin que les plus-values apportées par les candidats dans leurs réponses, ce soit bien les éléments attendus et pas les éléments qui participeraient à de la cosmétique qui n'apportent rien sur le fond de l'achat ».

« Je crois vraiment à l'importance de ce langage commun bien plus que de s'adresser seulement une fois par an aux entreprises sur les marchés qui vont sortir ».

Cette harmonisation des pratiques et langage permettrait par ailleurs aux PME de réutiliser leurs expériences et connaissances d'un marché à l'autre.

Transition écologique et sociale : une priorité

La transition écologique et sociale est un axe prioritaire pour Rennes Métropole, et Jérôme Bastin souligne son importance pour la compétitivité future des entreprises locales. Il insiste sur le fait que les entreprises qui n'adoptent pas des pratiques durables risquent de sortir du marché à moyen terme : « *Les entreprises compétitives de demain sont les entreprises durables d'aujourd'hui.* »

M. Bastin reconnaît que les PME manquent souvent de ressources pour anticiper ces exigences. C'est pourquoi Rennes Métropole propose des outils d'autodiagnostic RSE gratuits et offre des aides économiques pour accompagner les entreprises dans cette transformation. « *On peut aussi par une petite aide économique vous soutenir pour l'aide au conseil, c'est ce qu'on a appelé le Projet de Transformation Écologique et Social (PTES)* ».

« *Pour nous le développement économique territorial, c'est majoritairement la transformation écologique et sociale* ».

Il met aussi en garde contre la tendance à "infantiliser" les entreprises de l'ESS en les considérant uniquement sous l'angle de l'engagement social, sans prendre en compte leur potentiel économique : « *Dans l'ESS, il y a le E qui veut dire Économie* ».

Le rôle du SPASER dans cette stratégie

Jérôme Bastin reconnaît qu'il s'agit d'un document essentiel, mais il met en garde contre le risque que ce schéma ne soit pas suffisamment appliqué. Pour lui, le SPASER doit être plus qu'un simple cadre théorique : il doit être intégré dans la culture des agents responsables des achats publics, qui doivent être sensibilisés à son importance : « *Le SPASER est bien écrit, mais il faut qu'il soit appliqué. Sinon, il risque de rester un document externe sans véritable impact interne.* »

Il souligne également que le SPASER peut servir de boussole pour guider les actions de la métropole, à condition que les agents se l'approprient pleinement. Jérôme Bastin plaide aussi pour un renforcement de la culture de l'achat public au sein des équipes de Rennes Métropole : « *Le SPASER peut être le point de départ pour animer cette culture de l'achat public et désinhiber les agents sur ces questions.* »

Il ajoute : « *Souvent le monde public, les acheteurs publics connaissent très peu le monde privé et ils n'ont pas du tout les réflexes. Ils s'imaginent que la commande publique, c'est l'alpha et l'oméga. Mais non, en termes de chiffre d'affaires, une entreprise, elle ne vit pas sur la*

commande publique. Même une entreprise de bâtiment, elle ne vit pas sur la commande publique. »

ANNEXE n°3

Résumé de l'interview d'Astrid Delanoë-Eboki, Responsable du service Achats et Commande publique de Rennes Métropole, et de Cédric Faucon, Responsable Mission Commande publique (23 octobre 2024)

Défis et diagnostics

La mise en œuvre du nouveau SPASER a commencé par une révision du schéma précédent de 2018 (SPAR), nécessitant un diagnostic interne approfondi. Le diagnostic initial s'était avéré complexe en raison de l'absence de données mesurables sur les indicateurs du SPASER précédent. Les indicateurs définis étaient jugés pertinents mais difficiles à mesurer, notamment à cause de l'absence d'outils adaptés et du manque de remontées systématiques des informations par les services. Pour contourner ces difficultés, un questionnaire a été conçu pour évaluer qualitativement la situation des services en fonction des axes définis par le SPASER, permettant ainsi de collecter des informations concrètes sur les actions mises en œuvre.

"Le diagnostic était rendu difficile parce qu'on savait que les indicateurs n'avaient pas été mesurés depuis 2018" exprime Cédric Faucon.

Le diagnostic a également permis de mettre en lumière des exemples concrets de pratiques durables, comme l'intégration de clauses sur le cycle de vie dans certains marchés, par exemple pour l'achat de véhicules et de lampes. Cependant, l'approche restait essentiellement qualitative, faute de données quantitatives complètes. Une présentation de ce diagnostic a été faite lors du comité de pilotage SPASER de décembre 2022, accompagnée de suggestions d'évolution pour améliorer les actions futures.

"Nous avons listé ce qui était le plus intéressant dans ce qui avait pu être réalisé et travaillé sur des suggestions d'évolution pour le prochain SPASER."

Approche participative et partenariale

L'actualisation du SPASER par Rennes Métropole s'est distinguée par une démarche partenariale de co-construction impliquant de nombreux acteurs privés et publics. Des ateliers participatifs ont été organisés avec des entreprises, des élus locaux et des chambres de métiers pour s'assurer que les actions étaient réalistes et adaptées aux besoins des parties prenantes. Cette approche a permis de concevoir des objectifs ancrés dans la réalité, prenant en compte les contraintes pratiques de chacun.

"Nous avons fait une présentation aux partenaires afin de soulever ce qu'ils espéraient voir dans notre document, les curseurs qu'ils jugeaient pertinents et réalistes pour être retenus".

Les ateliers ont été structurés autour des trois axes principaux du SPASER : économique, social, et environnemental. Certains élus ont insisté pour intégrer davantage les entreprises dans le processus afin de mieux comprendre les difficultés liées à la commande publique, notamment la lourdeur des procédures, qui avait parfois découragé les petites entreprises. *"Certaines PME modestes se plaignaient d'avoir embauché un profil pour répondre aux marchés, sans résultat, ce qui les a obligées à licencier par la suite."*

Une part essentielle du succès du SPASER repose en effet sur l'engagement des entreprises, considérées comme des partenaires à part entière. Rennes Métropole a donc organisé des rencontres avec les acteurs économiques, notamment via le Conseil de développement métropolitain, la CCI, et les chambres de métiers, pour présenter les objectifs du SPASER et écouter leurs attentes.

"Nous avons suivi les recommandations des élus qui souhaitaient que les entreprises soient également interrogées pour qu'on ne fasse pas quelque chose de "hors-sol". "

Ces échanges ont permis d'ajuster les attentes pour qu'elles soient réalistes, en évitant par exemple des exigences de labels inaccessibles aux petites structures, et ont incité Rennes Métropole à repenser certaines pratiques pour les rendre plus inclusives.

Programmation des Achats

La programmation des achats est essentielle dans l'efficacité de la mise en œuvre du SPASER. Elle permet aux entreprises de se positionner en amont des marchés. Elle est également un moyen de garantir la prise en compte des considérations écologiques et sociales dès les phases des projets. *"Grâce à la programmation des achats, on peut identifier au plus tôt les marchés stratégiques sur lesquels nous pouvons faire évoluer le cahier des charges, en intégrant par exemple davantage de clauses environnementales ou sociales.".* Cela permet d'éviter de devoir réagir une fois les marchés déjà attribués, favorisant ainsi une meilleure planification et une adaptation plus proactive des stratégies d'achat aux objectifs durables de la métropole.

Nouveaux indicateurs et outils de suivi

Dans un souci d'amélioration continue, de nouveaux indicateurs ont été introduits afin de mieux piloter les actions du SPASER et d'assurer un suivi plus précis des résultats obtenus. Pour

pallier les difficultés de collecte de données, une fonctionnalité a été mise en place visant à minimiser la saisie manuelle et à automatiser autant que possible la collecte des indicateurs. La brique clauses durables du logiciel de rédaction des marchés Marco web a ainsi été acquise pour faciliter le suivi des aspects environnementaux des marchés, permettant de suivre différents types de clauses et d'éviter un niveau trop macro dans les analyses. *"Le but était d'en avoir le moins possible à renseigner manuellement dans des tableaux Excel. Le but étant bien de faciliter le processus."*

Malgré les efforts fournis, la difficulté à obtenir des données consolidées persiste, notamment pour mesurer l'exécution effective des clauses prévues dans les marchés. Par exemple, les clauses environnementales ou sociales insérées dans les contrats ne permettent pas toujours de mesurer le résultat final, tel que le nombre d'heures réellement effectuées par les entreprises dans le cadre de clauses d'insertion sociale.

"Notre difficulté est bien de savoir quel est le réalisé lié à l'exécution des clauses techniques qu'on a mises en œuvre dans le cahier des charges initiales" souligne Astrid Delanoë-Eboki. Les élus ont d'ailleurs exprimé le besoin d'avoir des rapports plus réguliers afin de suivre les avancées de manière dynamique, au lieu d'un seul rapport annuel. Cette demande vise à améliorer la réactivité et à orienter les actions de la collectivité en fonction des résultats obtenus. *"C'est dommage effectivement d'avoir une remontée statistique à un an, alors qu'il serait pertinent d'avoir des éléments tous les trimestres ou tous les semestres pour avoir les moyens de réagir."*

Communication et valorisation des actions

La communication et la valorisation des actions menées dans le cadre du SPASER ont été identifiées comme étant essentielles pour garantir la mobilisation des différents acteurs. Un événement est prévu début décembre 2024 pour présenter le SPASER aux entreprises, mettant en avant les objectifs et les ambitions de la collectivité en matière d'achats durables. Cette présentation a pour but non seulement de mobiliser les entreprises mais aussi de clarifier les attentes de Rennes Métropole et de montrer comment elles pouvaient s'y conformer.

"Nous organisons cet événement de présentation aux entreprises qui est assez innovant par rapport à ce qu'ont pu faire d'autres collectivités."

Le SPASER sera présenté comme un outil de dynamisation de la commande publique, capable de faciliter l'accès des entreprises locales aux marchés publics tout en renforçant les engagements écologiques et sociaux de la collectivité.

Astrid Delanoë-Eboki mentionne par ailleurs la volonté de multiplier les occasions de rencontres et d'échanges entre les acheteurs publics et les entreprises, en organisant par exemple des « cafés autour de l'achat », où les parties prenantes pourraient discuter de manière informelle des problématiques rencontrées et des solutions potentielles.

Chantiers à venir

Rennes Métropole prévoit plusieurs chantiers importants pour les prochains mois afin de poursuivre la mise en œuvre du SPASER et de renforcer ses actions en faveur des achats responsables. Tout d'abord, un travail sera mené sur l'amélioration de la collecte des données, notamment via la mise en place d'une nomenclature et d'une cartographie des achats qui permettront une meilleure visibilité sur les pratiques actuelles.

Par ailleurs, Rennes Métropole souhaite renforcer la culture de l'achat responsable au sein des services, en proposant des formations et en accompagnant les services techniques dans l'utilisation des nouveaux outils de suivi. L'objectif est d'impliquer davantage l'ensemble des parties prenantes, des agents aux directions, pour assurer une adhésion commune aux objectifs du SPASER.

Enfin, la collaboration avec les entreprises locales restera un axe majeur, avec des actions de sensibilisation et des événements réguliers pour maintenir un dialogue ouvert. La volonté est de multiplier les occasions de rencontre pour favoriser une meilleure compréhension des attentes mutuelles et encourager une participation accrue aux marchés publics.

" Nous sommes dans une réorganisation du service avec le rapprochement de la commande publique et des achats, je pense qu'on a tout un travail à faire de crédibilité par rapport à ce nouveau service. Cette crédibilité va se gagner, à mon sens, dans le pilotage " souligne Astrid Delanoë-Eboki.

Conclusion

L'interview a permis de souligner les nombreux défis auxquels Rennes Métropole a été confrontée pour la mise en œuvre et le pilotage du SPASER, ainsi que les solutions apportées pour y faire face.

L'approche collaborative et partenariale, la volonté de développer de nouveaux indicateurs pour un suivi plus réaliste, et l'effort constant de communication et de valorisation des actions sont

autant d'éléments qui témoignent de l'engagement de Rennes Métropole pour des achats publics plus durables.

Toutefois, des améliorations sont encore nécessaires, notamment en matière de collecte de données et de suivi de l'exécution des clauses contractuelles, pour garantir une pleine efficacité du SPASER et une participation accrue des entreprises locales.

ANNEXE n°4

Résumé interview Sophie PROVOST cheffe de projet Numérique Responsable (3 octobre 2024)

Stratégie numérique responsable et labellisation : Un levier structurant

La stratégie numérique responsable a été adoptée par Rennes Métropole au printemps 2022, bien avant la mise en place des obligations de la loi REEN (décret du 29 juillet 2022). Cette stratégie témoigne d'une volonté proactive de la collectivité pour anticiper les enjeux du numérique durable. La démarche repose sur une labellisation numérique responsable niveau 2, de l'Institut du numérique responsable (INR) : « On a choisi cette démarche-là pour structurer notre démarche interne et pour adopter une démarche collective ».

Le processus de labellisation comprend une première phase d'autodiagnostic pour évaluer la maturité de l'organisation sur 48 lignes de référentiel. Fort de ce constat, une seconde étape consiste à prendre une série d'engagements avec des objectifs SMART à 18 et 36 mois en précisant les indicateurs associés. Début 2023, Rennes Métropole a obtenu la labellisation et pris une dizaine d'engagements concrets, renforçant ainsi une dynamique collective pour le numérique responsable. Sophie précise que cette labellisation n'est pas une fin en soi, mais un « label de progression » qui incite à s'inscrire dans une « démarche d'amélioration continue ».

Sobriété numérique et actions concrètes : Une approche à long terme

La sobriété numérique est un des axes centraux de cette stratégie, avec une démarche engagée depuis 2015 par la signature de la Charte verte. Parmi les actions concrètes mises en place figurent l'allongement de la durée de vie des matériels, la rationalisation des équipements, et une meilleure gestion des impressions pour réduire les impacts environnementaux. « Le COVID est passé par là, mais nous avions un terreau fertile de sobriété », explique Sophie.

L'écoconception fait aussi partie de cette démarche, avec un accent mis sur la conception responsable, incluant l'accessibilité et la rationalisation des développements numériques. « On a commencé à parler de conception responsable en parlant d'écoconception, et en y intégrant pleinement les enjeux d'accessibilité », affirme Sophie. Cette dimension permet d'inscrire durablement les principes de sobriété et de responsabilité engagée dans les processus d'achat de la collectivité.

Convergence entre SPASER et stratégie numérique responsable

Sophie Provost a aussi souligné la nécessité de faire converger les différents schémas de politiques publiques durables, notamment entre le SPASER et la stratégie numérique responsable. Selon elle, le SPASER est un document cadre qui fixe le cap sur l'achat responsable, tandis que la stratégie numérique responsable apporte des réponses plus spécifiques. « Le SPASER donne le cap sur l'achat responsable socio-écologiquement responsable [...]. Nous, sur les marchés numériques, on s'inscrit dans le SPASER et dans notre stratégie numérique responsable », déclare-t-elle.

Sourcing et adaptation au marché

L'interview met également en lumière l'importance du sourcing et du benchmark pour mieux comprendre la maturité du marché. Sophie explique que le sourcing est un outil essentiel pour accompagner la montée en compétence des acteurs et pour encourager l'innovation. Elle met en avant la nécessité de travailler en transversalité et d'adopter une posture de veille, particulièrement importante dans le domaine du numérique, où les évolutions sont rapides : « Le numérique responsable, tu es obligé de travailler en transversalité parce que le numérique est partout. Donc ça, c'est un vrai sujet ».

Par exemple, les téléphones plus durables, comme les Cross-Call et Fairphone, qui, bien que plus chers à l'achat, permettent une durée de vie prolongée et une meilleure réparabilité, illustrent concrètement la démarche de numérique responsable mise en place : « Fairphone, c'est des téléphones qui coûtent presque plus cher qu'un téléphone neuf comme Samsung. Par contre, on peut le faire durer huit ans ».

Adaptation de la commande publique au contexte numérique

Enfin, Sophie Provost insiste sur la nécessité d'adapter la commande publique au contexte particulièrement dynamique du numérique. Elle explique que la durée habituelle des marchés publics, souvent de quatre ans, est difficilement compatible avec les évolutions rapides du secteur numérique : « Quatre ans pour le numérique, c'est énorme. En fait, ce serait presque deux ans le bon tempo, mais on ne va pas faire des marchés tous les deux ans non plus ». Elle a également souligné la nécessité de trouver des moyens d'intégrer une certaine variabilité dans les contrats, ou clauses de progrès, pour s'adapter à l'évolution des technologies.

En conclusion,

L'interview de Sophie Provost illustre les efforts de Rennes Métropole pour intégrer le numérique responsable dans ses politiques publiques, en cohabitation avec d'autres schémas de politiques durables. La démarche proactive de labellisation, la promotion de la sobriété numérique, ainsi que l'adaptation constante des pratiques de commande publique aux évolutions rapides du secteur numérique, témoignent de la volonté de la collectivité de structurer durablement son action et d'influencer positivement le marché des technologies. Ces actions s'inscrivent pleinement dans la logique du SPASER, tout en apportant des réponses ciblées et adaptées aux particularités du secteur numérique.

ANNEXE n°5

Résumé de l'interview de Gildas Renard, Chef du service politique d'achat à la Région Bretagne (29 aout 2024)

Contexte et défis des SPASER

Gildas Renard, responsable des achats au Conseil régional de Bretagne, a joué un rôle clé dans la mise en place et le pilotage des SPASER de la région. Le premier SPASER de la Bretagne a été lancé en 2018, en même temps que celui de Rennes Métropole, et a été révisé en 2022 pour renforcer son impact, en particulier sur les aspects environnementaux et sociaux.

Il met en évidence les défis liés à la professionnalisation des achats publics, notamment en faisant évoluer les métiers : « *Un des enjeux principaux dans la mise en œuvre des SPASER, c'est de faire passer la fonction d'une fonction gérée essentiellement par des juristes à une fonction plus stratégique, axée sur les achats.* » Il note que ce changement est freiné par une certaine résistance au sein des organisations, une « *culture du changement* » qui reste encore à inculquer dans plusieurs directions.

Gildas Renard évoque les défis liés à l'équilibre entre l'exigence de responsabilité sociale et la nécessité d'efficacité économique. La mise en œuvre des SPASER doit naviguer entre les objectifs de performance financière, le respect de la réglementation, et la nécessité d'intégrer des critères écologiques et sociaux. Cela implique souvent de résoudre des contradictions internes, comme le maintien de l'efficacité économique tout en augmentant les exigences environnementales et sociales : « *On a besoin de trouver un point d'équilibre entre les ambitions environnementales et la capacité à répondre des entreprises locales* ».

Structuration et coordination régionale

L'une des initiatives fortes mises en avant est la création du groupe B7, regroupant la Région Bretagne, les quatre départements, et les deux métropoles de Brest et Rennes. Cette coordination permet d'harmoniser les actions, de créer des synergies et de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle régionale. « *Cela fait à la fois la force et la faiblesse de la Bretagne, mais cela permet d'avoir une forme de consensus sur la manière de mener les politiques publiques.* » Malgré les divergences politiques possibles, les collectivités bretonnes partagent une vision commune pour l'intérêt général.

La création de la centrale d'achat Breizh Achat, une réalisation collective, permet d'amplifier les effets économiques et sociaux des achats publics. Cela montre comment la mutualisation des ressources peut réduire les coûts tout en renforçant l'impact des politiques d'achat responsable. Cette mutualisation facilite la création de solutions communes en matière de développement durable et de soutien aux entreprises locales : « *On peut aller plus loin collectivement, en mobilisant l'ensemble des acteurs publics, pour que les achats deviennent un levier majeur de transition écologique* ».

Politique d'achat responsable et démarches de filières

Des démarches de filières ont été mises en place pour soutenir les entreprises locales, en particulier dans la construction et les entreprises inclusives en partenariat avec des fédérations professionnelles comme l'Union des Entreprises Adaptées. « *Il faut qu'elles soient choisies pour leur performance, pas seulement pour leur caractère inclusif* », souligne-t-il, reflétant une approche équilibrée entre performance et inclusion.

Pour la construction, Gilles Renard mentionne des efforts pour engager les entreprises locales dans la transition écologique des bâtiments publics : « *On a besoin d'un dénominateur commun entre les entreprises et nos ambitions environnementales* ». Il illustre ainsi le rôle clé des achats publics comme levier de développement économique territorial. Le défi est de parvenir à créer des attendus ambitieux tout en accompagnant les entreprises pour qu'elles puissent s'y conformer, sans risque de créer des situations infructueuses : « *Le but est de ne pas imposer un niveau d'exigence inatteignable, mais de travailler avec les entreprises pour les amener progressivement à nos attentes* ».

Pilotage par la donnée et observatoire

La mesure des résultats et la transparence sont au cœur du dispositif de pilotage des SPASER. Gildas Renard insiste sur l'importance du pilotage par la donnée, en mentionnant la création de l'Observatoire régional de la donnée. Cet observatoire rassemble des indicateurs sur la performance des achats, la transparence, et l'atteinte des objectifs fixés par le SPASER : « *On retrouve sur cet observatoire l'atteinte de la performance de notre politique d'achat avec les indicateurs du SPASER* ». Toutefois le développement d'une culture du pilotage basée sur la donnée est un défi, en particulier au sein des services qui ont souvent une compréhension limitée de la nécessité de ces indicateurs.

Les indicateurs de performance sont accompagnés d'indicateurs de transparence, permettant une évaluation honnête et accessible des progrès réalisés.

Les indicateurs de performance sont utilisés pour évaluer les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés. « *Ces indicateurs nous permettent de savoir où nous en sommes et de quantifier précisément les progrès réalisés sur des aspects essentiels comme la réduction de l'empreinte carbone de nos achats ou l'augmentation de la part des marchés attribués à des entreprises engagées* ». Ces indicateurs sont fondamentaux pour garantir que les politiques d'achat ont un impact tangible et qu'elles contribuent aux objectifs globaux de développement durable de la région.

Les indicateurs de transparence, quant à eux, ont pour objectif de rendre les informations accessibles aux parties prenantes et au grand public. Ils concernent la publication des données relatives aux marchés publics, comme les montants, les entreprises attributaires, et les critères d'attribution. « *La transparence est cruciale pour instaurer la confiance, non seulement avec les citoyens mais aussi avec les fournisseurs et partenaires* », affirme Gildas Renard. En rendant les données disponibles, la Région Bretagne permet aux différents acteurs de suivre et d'évaluer les engagements pris en matière de durabilité et d'inclusion.

L'Observatoire régional de la donnée joue un rôle central dans ce processus en rendant les informations disponibles de manière claire et organisée. « *Avec l'Observatoire, nous voulons donner à voir l'ensemble de notre politique d'achat, que chacun puisse comprendre les choix effectués et mesurer les résultats concrets. Cela va au-delà des seuls chiffres, c'est une question de responsabilité et de participation citoyenne* ». En outre, ces indicateurs permettent d'identifier rapidement les points de blocage ou les domaines où des efforts supplémentaires sont nécessaires. Ils offrent une vision globale mais aussi détaillée, permettant un pilotage agile et adapté aux réalités du terrain.

Gildas Renard met également l'accent sur l'évolution continue de ces indicateurs : « *Nous ajustons régulièrement nos indicateurs en fonction des avancées et des retours que nous recevons. L'idée est de toujours être en phase avec les réalités du terrain et de pouvoir rectifier nos actions si nécessaire* ». Ce processus d'ajustement garantit que les actions entreprises restent pertinentes et alignées avec les objectifs de la Région.

Structuration et centralisation des achats

La Région est sur le modèle semi-centralisé qui combine un service de coordination des achats avec une décentralisation des achats dans les 22 directions. Cependant, Gildas Renard souhaite

une recentralisation partielle afin d'améliorer la cohérence des pratiques et de mieux aligner les objectifs avec ceux du SPASER. « *Peut-être recentraliser un peu tout ça, avec une idée de le faire sans doute un peu progressivement* », suggère-t-il. Cette centralisation devrait se concentrer en priorité sur les directions les moins équipées pour gérer leurs achats de manière optimale.

Il est important de disposer de profils acheteurs bien formés et spécialisés dans chaque direction, la recentralisation partielle des achats pourrait s'accompagner d'une meilleure coordination entre les services fonctionnels : « *On a besoin d'une vision globale et d'une meilleure articulation entre les différentes fonctions, ce qui nous permettra de gagner en efficacité* ».

Acculturation des services et formation

Gildas Renard souligne l'importance de l'acculturation des services aux enjeux des achats responsables. « *Le volet achat doit être intégré dans les objectifs de la feuille de route de chaque direction* ». Pour cela, un plan de formation interne a été mis en place afin de garantir que les responsables d'achats comprennent et appliquent les principes des achats responsables. L'objectif est de former des « *ambassadeurs* » qui pourront relayer ces valeurs au sein de chaque direction et assurer une cohérence globale.

La résistance au changement est un obstacle majeur à la mise en place des achats responsables « *Il y a besoin un petit peu de casser un système pour emporter une nouvelle manière de faire* ». La formation est perçue comme un levier essentiel pour changer la culture d'achat. Des modules de formation continue, des séminaires, et des ateliers de sensibilisation pour assurer que chaque responsable soit au fait des enjeux et des outils disponibles sont engagés. « *On doit faire en sorte que chaque personne impliquée dans le processus d'achat comprenne la valeur ajoutée de ces nouvelles pratiques, et qu'elle soit capable de les appliquer dans son quotidien* ».

Réflexion sur l'avenir des SPASER

Pour l'avenir, Gildas Renard souhaite poursuivre sur la voie du renforcement du pilotage par la donnée et de l'acculturation des services. La voie vers le label RFAR (Relation Fournisseur et Achats Responsables) est étudiée pour renforcer la reconnaissance des efforts réalisés par la Région Bretagne. Cependant, il reste prudent quant à l'utilité directe de ce label pour le pilotage

des politiques d'achat : « *Avec le SPASER, on coche quasiment toutes les cases. Le label RFAR pourrait être un complément, mais pas une fin en soi* ». Il conclut sur la nécessité d'établir des mini-SPASER spécifiques pour chaque direction afin de mieux adapter les objectifs aux particularités de chaque domaine d'achat : « *Il faut un travail d'adaptation de nos objectifs par direction, pour que chacun puisse atterrir sur ces sujets à son rythme* ». Il s'agit ici de reconnaître la diversité des besoins et des capacités d'adaptation des différents services, tout en maintenant une vision commune.

Gildas Renard estime que ces mini-SPASER permettront de mieux suivre la progression des actions par direction et d'ajuster les actions en fonction des spécificités et des priorités de chacune : « *On veut s'assurer que chaque direction soit en mesure de contribuer efficacement aux objectifs globaux du SPASER, tout en tenant compte de ses propres contraintes et enjeux* ».

Enfin, il met en avant l'importance de l'adaptation continue, de l'écoute des acteurs locaux, et de la collaboration entre les différentes parties prenantes pour atteindre ces objectifs : « *Les SPASER sont un levier majeur pour transformer nos pratiques, mais c'est ensemble, en mobilisant nos collectivités, nos entreprises et nos citoyens, que nous pourrons réellement faire la différence* ».

ANNEXE n°6

Résumé d'interview de Romain Tournereau, Responsable de la coordination des achats, et Anne Hélène Le Gall à Brest Métropole (1^{er} juillet 2024)

Contexte général

L'interview porte sur l'organisation des achats publics durables à Brest Métropole, qui fait face aux enjeux de structuration et de coordination des achats responsables. Romain et Anne Hélène ont expliqué la logique de semi-centralisation mise en place ainsi que les évolutions et défis rencontrés.

Historique des achats durables

- En 2006, Romain Tournereau est recruté notamment pour structurer la politique des achats durables à Brest Métropole. L'objectif était de mettre en place une organisation plus formelle des achats, avec la création en 2008 du Comité de la commande publique responsable. Ce comité visait à définir une stratégie globale, à associer les différents services à cette évolution et à encourager les pratiques durables.
- L'Agenda 21 adopté en 2009 comprenait une fiche action spécifique à la commande publique responsable. Dans le cadre de celle-ci divers plans d'actions ont été mis en place sur des segments d'achats tels que le mobilier de bureau, les fournitures, les produits d'entretien et les matériaux de construction. Ces plans ont permis de structurer les achats, d'élaborer des états des lieux, de définir des indicateurs, et de suivre la mise en œuvre.
- Selon le SPASER, ces actions s'inscrivent dans une politique volontariste d'achat durable, visant à intégrer des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics. En 2023, Brest Métropole a intégré des clauses environnementales dans 43 % de ses contrats, avec pour objectif d'atteindre 100 % d'ici 2027.

Approche semi-centralisée et complexité des achats

- Brest Métropole a adopté une approche semi-centralisée des achats. Cela signifie que la direction de la commande publique est garante de la sécurisation des achats et met à disposition des services opérationnels des modèles types de

pièces administratives et financières mais les services opérationnels gardent leur pleine autonomie sur l'élaboration des cahiers des charges techniques. Cette organisation est qualifiée de "complémentarité d'emblée", où le co-pilotage entre les directions permet de mieux coordonner les achats.

- Cette structure a permis d'assurer une certaine souplesse, mais a aussi entraîné des difficultés, notamment en matière environnementale au sein des différents services. Il est mentionné que Brest Métropole compte près de 200 prescripteurs-rédacteurs, ce qui rend la rationalisation et l'harmonisation des pratiques plus complexes.
- Afin de renforcer le pilotage, le SPASER prévoit la mise en place d'un comité de suivi, composé d'élus et de membres des directions concernées, pour assurer la bonne mise en œuvre des objectifs et l'évaluation annuelle des progrès.

Mise en œuvre du SPASER

- Brest Métropole est soumise à l'obligation de développer un SPASER étant donné que son volume d'achats est supérieur à 50 millions d'euros par an. La métropole a adopté ce premier schéma le 18 octobre 2024.
- Heures d'insertion et clauses sociales : Depuis 2008, Brest Métropole a mis en place une politique robuste d'achat social, comprenant notamment "120 000 heures d'insertion par an via la clause sociale", et "1 million d'euros d'achats à des structures du handicap et de l'insertion". Ces clauses permettent de favoriser l'intégration de personnes éloignées de l'emploi, en s'appuyant sur la commande publique.

D'après le SPASER, Brest Métropole vise à pérenniser 100 000 heures d'insertion par an d'ici 2027. En 2023, 124 093 heures ont été réalisées dans le cadre de la clause d'insertion sociale.

- Volet environnemental : Brest Métropole a également mis en place des actions environnementales dès 2010, comme l'utilisation précoce de "produits éco-labellisés", ou encore l'intégration du "papier recyclé à plus de 90 %". Une initiative notable est l'obtention du Trophée de la commande publique en 2018 pour un marché d'exploitation de déchetterie, qui comportait une clause bonus-malus. Ce dispositif a permis de réduire de "30 % les déchets incinérés", grâce à une collaboration incitative avec le prestataire.

Le SPASER fixe l'objectif d'atteindre 100 % de contrats intégrant au moins une clause environnementale d'ici 2027. En 2023, 43 % des marchés publics de Brest Métropole contenaient déjà une telle clause.

Organisation des services et formation

- Décentralisation et complexité : Romain Tournereau décrit la gestion des achats comme étant "très éclatée", avec une grande variété de profils de prescripteurs (techniciens, correspondants financiers). Cette diversité engendre des difficultés dans la rationalisation des pratiques et dans l'application uniforme des politiques d'achat durable.
- Formation et ateliers : Pour préparer la mise en place du SPASER, Brest Métropole a organisé des ateliers avec toutes les directions concernées. Ces ateliers visaient à sensibiliser les services aux enjeux d'achat durable et à présenter le SPASER et ses objectifs. Il est prévu de mettre en place un parcours de formation pour les agents, afin qu'ils soient mieux préparés à l'intégration de critères environnementaux obligatoires dans les marchés publics.

Enjeux et perspectives

- Renforcement du portage politique : L'adoption du SPASER est perçue comme une opportunité de réaffirmer l'importance du développement de la commande publique responsable au sein de la collectivité. Sur le plan environnemental, il est souligné que le SPASER permettra de rappeler le caractère incontournable de l'intégration systématique de considérations environnementales dans les marchés. Actuellement, même si les services sont incités à le faire, il n'y a pas d'obligation formelle.
- Collaboration avec les entreprises : Brest Métropole met l'accent sur le développement économique local et sur la collaboration avec les entreprises du territoire. Une rencontre annuelle avec les entreprises est organisée depuis 2019, en partenariat avec la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), pour présenter la programmation des marchés publics et sensibiliser sur les nouvelles obligations (loi AGEC, loi Climat et Résilience). Cette collaboration permet de préparer les entreprises à répondre aux critères définis dans le SPASER.

Par ailleurs, le SPASER de Brest prévoit de développer les achats auprès des structures de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS), avec un objectif de pérenniser 3 millions d'euros d'achats annuels pour Brest Métropole.

Conclusion

Le SPASER est conçu comme un levier pour développer et structurer davantage les actions d'achats durables à Brest Métropole. Il permet de remettre d'équerre les pratiques d'achat, de les harmoniser et de renforcer la collaboration entre les services et les parties prenantes externes. La formation des agents, la sensibilisation des entreprises, et la mise en place de critères environnementaux obligatoires constituent des axes forts de cette nouvelle stratégie.

Romain Tournereau conclut que la mise en place du SPASER doit être vue comme un moyen d'amplifier les réalisations existantes. Il préfère encourager les services à reconnaître leurs réussites et à construire dessus, plutôt que de repartir de zéro, afin de motiver chacun à poursuivre et amplifier les efforts déjà engagés.

En cohérence avec le SPASER, Brest Métropole vise à renforcer la responsabilité sociale, environnementale et économique des achats, en fixant les objectifs ambitieux pour 2027, tels que 30 % des contrats intégrant des clauses sociales, 100 % des contrats intégrant des clauses environnementales comme la loi l'obligera dès le 22 août 2026, et 30 % des achats réalisés auprès des TPE/PME.

ANNEXE n°7

Résumé de l'interview d'Emmanuelle MONIN, cheffe des achats au Conseil départemental de l'Ille et Vilaine (18 septembre 2024)

Programmation des achats

La programmation des achats est effectuée de manière pluriannuelle, permettant une vision stratégique sur quatre ans. Cette planification intègre non seulement les nouveaux marchés, mais aussi les renouvellements des accords-cadres. Cela permet d'anticiper, de donner de la visibilité aux fournisseurs et d'améliorer la transparence des actions futures. Par exemple, Emmanuelle Monin mentionne : « En 2025, c'est quoi ma programmation ? Et sur les quatre années à venir, en intégrant tous les accords-cadres récurrents qu'on va avoir ». Elle ajoute : « Ça permet de faire de la publicité en gros [...] pour que les fournisseurs sachent que dans deux ans, on va lancer tels marchés ». Dans le SPASER, il est également précisé : « L'analyse de la programmation pluriannuelle des achats permettra d'identifier les consultations pouvant faire l'objet de considérations environnementales et sociales et de définir chaque année un plan d'actions dédié ».

Comité d'achat stratégique

La création d'un comité d'achat stratégique est essentielle pour sélectionner les marchés les plus importants. Ce comité inclut des représentants référents : « C'est un comité où il y a le service de la commande publique, quelqu'un qui s'occupe de la partie budget carbone, quelqu'un pour l'environnement, et l'insertion ». Elle précise également que ces experts ont « une vue plus transversale » et qu'ils ne sont pas limités à leurs propres achats, mais considèrent l'ensemble des achats. Le SPASER renforce cette idée en indiquant que « le comité achat stratégique permet notamment la mise en place d'une politique achat responsable autour des besoins d'achats intégrant les coûts globaux, l'impact carbone, la durabilité, et l'économie de la fonctionnalité ».

Critères de sélection stratégique

Les critères de sélection des dossiers stratégiques reposent sur leur potentiel à répondre aux objectifs du SPASER, comme l'intégration de critères sociaux, environnementaux, et

d'insertion. Emmanuelle Monin indique : « C'est un achat susceptible d'abord d'être porteur de beaucoup d'éléments pour répondre au SPASER ». Elle mentionne également : « On ne va pas flécher que les travaux notre cœur de cible. Il faut avoir une diversité de dossiers sur les familles d'achat concernées, une diversité sur les montants et nous en sélectionnons 10 à 15 pour un suivi et un pilotage particulier ». Le SPASER précise que « dès la définition des besoins et plus seulement dans le seul objectif de "passer un marché", cette évolution des pratiques mobilise trois expertises : achat/commande publique, environnement et social ».

Suivi et revue des achats

Un comité de revue des achats se réunit trimestriellement, et un comité de pilotage de suivi est organisé annuellement pour faire un bilan et ajuster les actions selon les objectifs du SPASER. Emmanuelle Monin déclare : « On va pouvoir [...] faire le bilan intermédiaire et puis regarder le suivi des indicateurs ». Ces mécanismes permettent de s'assurer que les actions respectent les engagements du SPASER. Dans le SPASER, il est mentionné que « le comité de revue des achats est composé des deux élus en charge de la commande publique départementale, du service commande publique, de la mission développement durable et des services concernés par les dossiers à enjeux ».

Organisation des services

Le département ne dispose pas d'une direction des achats centralisée. Le service de la commande publique pilote la partie réglementaire, tandis que chaque direction a son propre référent environnemental et social pour les achats, ce qui implique un fonctionnement décentralisé mais collaboratif. Comme l'explique Emmanuelle Monin : « On a un service de la commande publique qui pilote la commande publique du département [...] mais chaque direction se dote aussi de référents environnementaux et sociaux ». Le SPASER insiste également sur l'importance d'«associer et impliquer davantage les agents en identifiant les leviers applicables aux marchés et achats ».

Relations avec les PME

Pour faciliter l'accès à la commande publique, des efforts sont faits pour présenter la programmation aux entreprises locales, notamment par le biais de réunions avec les collectivités

bretonnes et brétiliennes. L'objectif est de créer des opportunités pour les entreprises locales, en particulier via le sourcing et l'allotissement. Le SPASER prévoit également de « développer les relations avec les opérateurs innovants et les structures d'accueil associées (clusters, incubateurs...) » pour soutenir les entreprises locales.

Critères environnementaux et sociaux

Un référentiel de critères est en cours d'élaboration pour intégrer de manière systématique les aspects environnementaux et sociaux dans les appels d'offres. Cette démarche vise à uniformiser les pratiques et à encourager l'intégration de critères de durabilité dans tous les secteurs d'achat. Emmanuelle Monin déclare : « Notre objectif est réformer cela et d'y intégrer les critères environnementaux/sociaux [...] sous forme d'expérimentation ». Le SPASER précise que « l'élaboration d'un référentiel de critères de jugement des offres intégrant la dimension environnementale vise à faciliter l'incorporation du volet responsable dans les stratégies d'achat ».

ANNEXE n°8

Interview de Mücella Altindag, Cheffe de projet en charge de la stratégie achat au sein du Conseil Régional des Pays de la Loire (20 août 2024)

Contexte professionnel et rôle dans la stratégie achats

Mücella Altindag possède une riche expérience dans les marchés publics, ayant travaillé au sein de plusieurs collectivités territoriales comme la métropole d'Orléans, Blois-Agglo et la Région Centre-Val de Loire. Son parcours professionnel lui a permis d'occuper des postes variés allant de juriste à responsable de service marchés, et plus récemment à cheffe de projet stratégie achats à la Région des Pays de la Loire. Lorsqu'elle a intégré cette région, elle voulait s'éloigner des aspects purement réglementaires pour se concentrer sur la stratégie d'achats : « *Quand je suis arrivée en Pays de la Loire, je voulais sortir un peu de l'ingénierie marchés pour être dans la stratégie achats* ».

Elle se décrit comme une personne qui fait de la coordination et relie les parties prenantes à travers les différents services « *Je dis souvent je fais du "connecting people"* ». Elle ne se considère pas comme une acheteuse à proprement parler, mais joue un rôle crucial dans la mise en œuvre de la stratégie d'achats responsable de la Région en accompagnant les services, en coordonnant le sourcing, la cartographie, la programmation des achats, ainsi que la communication et la mutualisation des processus.

Mise en œuvre du SSPASER

L'un des projets majeurs dont Mücella est responsable est la mise en œuvre du SSPASER (Schéma Stratégique de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsables). L'objectif réglementaire fixé est ambitieux : « *D'ici 2025, 100 % de nos achats doivent comporter des considérations environnementales et 30 % des considérations sociales* », explique-t-elle.

Toutefois, elle admet la difficulté de répondre à ces objectifs dans certains secteurs, en particulier ceux qui concernent les prestations intellectuelles : « *Il y a des domaines qui ne se prêtent pas forcément facilement à l'achat public même si maintenant on pourrait mettre plus... Tout ce qui est prestations intellectuelles, et nous en avons beaucoup* ». Ces propos soulignent les défis spécifiques liés à la diversité des achats réalisés par une région, notamment lorsque la

nature et la volumétrie de ces achats rend l'intégration de critères environnementaux et sociaux plus complexe.

Cartographie et programmation des achats

Il est indispensable de bien cartographier et planifier les achats pour mieux structurer la stratégie de la région. Chaque année, une campagne de programmation des achats est adressée, au cours de laquelle un tableau commun est mis à disposition et chaque service ajoute sa programmation. « *C'est la troisième année que je fais ça et on peut dire que tous les ans, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs, on s'améliore* », témoigne-t-elle. Cette planification régulière permet de progresser sur la qualité des achats, en alignant la programmation sur les objectifs de durabilité, tout en identifiant les opportunités de mutualisation.

Elle accompagne également les agents sur la compréhension des attentes en matière de bilan social et environnemental, afin que chacun puisse apporter sa contribution de manière efficace. Ce travail d'acculturation est essentiel pour que les objectifs de durabilité deviennent un réflexe parmi les équipes : « *On essaie d'identifier tous les achats où il faudrait mettre une clause environnementale... on est surtout dans comment on fait pour acculturer encore plus les services dans le temps* ».

Promotion des achats responsables : initiatives et événements

Pour promouvoir les achats responsables, Mücella a mis en place un groupe d'« acheteurs responsables formé « d'agents *de services majoritairement motivés et sensibles au développement durable* », selon ses propres mots. Ces « ambassadeurs » sont formés par elle-même et une collègue sur le sujet social pour devenir les relais de la démarche dans leurs propres services. Elle s'efforce également de favoriser l'interconnaissance entre les différents acteurs en interne par des groupes de travail thématiques, des réunions trimestrielles, et l'utilisation d'outils collaboratifs comme Teams.

En plus de cela, chaque année, Mücella participe à l'organisation du FAIR (Forum des achats innovants et responsables), en partenariat avec la Plateforme Régionale de l'Etat et d'autres collectivités telles que l'Université de Nantes, le Département de Loire-Atlantique ou Nantes Métropole. Ce forum est devenu un événement clé pour le développement des relations entre le secteur public et les entreprises locales. « *C'est un forum qui crée une dynamique et permet de rendre accessible la commande publique, de faciliter l'accessibilité* », explique-t-elle. Le forum

vise à faciliter les rencontres entre entreprises et acheteurs publics, en organisant des rendez-vous d'affaires et en mobilisant des acheteurs pour répondre aux questions des entreprises sur leurs prévisions d'achats.

Difficultés rencontrées

La mise en œuvre d'un SPASER nécessite un suivi rigoureux, mais selon Mücella, le principal obstacle réside dans l'absence de certains outils essentiels, notamment un système d'information (SI) achats : « *On n'a pas de SI achats, ce qui est pourtant un sujet d'obligation réglementaire... Comment concrètement on pilote quand on n'a pas d'outils ?* ». Cela complique la collecte et l'analyse des indicateurs de performance, rendant difficile la mise en œuvre de mesures correctives adaptées. Il manque par ailleurs comme moyens humains une compétence de data analyste pour établir les tableaux de bords nécessaires au pilotage et à la transparence des actions.

Mücella insiste également sur la nécessité d'un engagement politique et hiérarchique fort. Pour réussir une véritable transformation des pratiques d'achats, il est impératif d'avoir le soutien des dirigeants à la fois sur le plan politique et au niveau hiérarchique : « *Tout se fait avec la volonté. Il faut une volonté politique forte et une volonté hiérarchique forte aussi* ».

Axes d'amélioration et stratégies futures

La cartographie des risques en cours à la Région a permis de soulever des risques juridiques liés aux marchés publics, mettant en évidence des lacunes dans la maîtrise de ces aspects par les acheteurs. Ce processus ouvre la voie à une nécessaire amélioration des compétences des acheteurs. C'est un levier utile pour permettre la prise de conscience en interne de ce qu'il est encore nécessaire de faire.

Pour améliorer la performance du SPASER, Mücella envisage de structurer davantage la gouvernance, notamment à travers des réunions régulières pour suivre les indicateurs : « *Avec le comité de pilotage et le groupe des acheteurs responsables, mon ambition en 2025 est de structurer mieux et faire cela une fois par trimestre* ». Elle note qu'ils ont actuellement trop d'indicateurs, ce qui peut nuire à leur efficacité. Pour être plus efficaces, elle pense qu'ils auraient dû commencer par un nombre limité d'indicateurs, à étoffer ensuite progressivement : « *On aurait dû en faire moins pour lancer la machine et en rajouter au fur et à mesure dans les mises à jour* ».

Elle évoque également le besoin d'une meilleure formation interne, en particulier sur des sujets tels que le sourcing et la négociation. Elle considère ces compétences comme essentielles pour améliorer la performance des achats publics. La mise en place d'un système d'information pour la gestion des achats reste une priorité, bien que ce ne soit pas encore considéré comme un projet prioritaire par la direction.

En conclusion,

Mücella Altindag se consacre à renforcer avec sa collègue les achats socialement et écologiquement responsables, mais cela reste un travail de longue haleine nécessitant des outils adéquats, une acculturation continue des agents, et un soutien fort au sein de la gouvernance.

ANNEXE n°9

Résumé d'interview Maxime ROUX, Responsable des achats durables à Nantes Métropole (5 juillet 2024)

Introduction

Maxime Roux, responsable des achats durables à Nantes Métropole, décrit l'état du service des achats lors de son arrivée en 2022 comme « un peu endormi » et qui souffrait d'un manque de reconnaissance au sein de la collectivité. Selon lui, la fonction achat n'avait pas encore été légitimée, un problème couramment rencontré car cette fonction est relativement récente.

Pour y remédier, Laurent Gollandeau, le directeur de la commande publique, avait décidé de donner une dimension durable aux achats, et Maxime Roux s'est inscrit dans cette démarche en structurant le service autour d'un regroupement des achats stratégiques. L'un des principaux objectifs était de légitimer le rôle du service achats au sein de la collectivité en créant une valeur ajoutée concrète pour les différents services opérationnels.

Focus sur les achats stratégiques

Laurent Gollandeau, arrivé en 2021, a introduit la notion de « marchés stratégiques » pour la collectivité. L'idée était d'identifier les marchés où l'intervention des acheteurs du service des achats durables apporterait une valeur ajoutée significative. « L'accueil dans les directions était compliqué, plus que compliqué, donc il fallait légitimer notre intervention en créant des règles claires », explique Maxime Roux. Plutôt que de suivre une méthodologie classique de classification des achats (comme la matrice de Kraljic), l'équipe a choisi d'inventer un système qui répond aux besoins spécifiques de Nantes Métropole.

Cette stratégie reposait sur l'élaboration d'une matrice des achats stratégiques. Les marchés étaient évalués en fonction de leur impact potentiel sur les objectifs de la collectivité, notamment en termes de développement durable, d'enjeux financiers, et d'intensité concurrentielle. Maxime Roux mentionne : « En gros, tous les marchés stratégiques sur lesquels on intervient, rien ne sort sans qu'on ait proposé quelque chose ». L'accent était mis sur la collaboration avec les directions pour faire du sourcing et poser les bonnes questions aux fournisseurs.

Maxime Roux rappelle les enjeux : « Il y avait une volonté politique très marquée de faire de la commande publique une politique publique à part entière au service des transitions écologiques, sociales, territoriales ». Dès 2022, le développement durable a été intégré dans les critères d'évaluation des marchés stratégiques, comptant pour 40 % de la note attribuée à chaque marché. « L'intégration massive des critères environnementaux était une priorité », souligne-t-il.

La mise en place du SPAR

Le SPAR (Schéma de Promotion des Achats Responsables) est un élément essentiel de la stratégie de Nantes Métropole pour promouvoir des pratiques d'achat alignées sur les enjeux environnementaux et sociaux. Maxime Roux indique : « Le SPAR s'étale de 2022 à 2026 et porte plutôt sur de grandes thématiques environnementales et sociales, ce qui rend son pilotage complexe ».

Le premier SPAR, lancé en 2017, s'était concentré sur des actions spécifiques pour les achats responsables, mais le nouveau SPAR adopte une approche plus large et ainsi plus thématique comme : environnement, société, favorable à la santé, changement climatique, préservation, gestion économe des ressources, alimentation publique, le numérique responsable, la biodiversité, l'axe social : lutte contre les discriminations, promotion de l'égalité, ...

Outil interne : le "Pentagone de la transition durable"

L'équipe a développé une méthode pour recenser tous les marchés programmés par les directions et les évaluer selon des critères précis (enjeux financiers, impact environnemental, potentiel de mutualisation, etc.). Pour les aspects relatifs à la transition écologique, l'outil interne appelé le « Pentagone de la transition durable », aide à noter chaque marché en fonction de son impact sur des thématiques comme la biodiversité, le climat, ou la santé publique. Chaque marché reçoit une note globale sur 100, ce qui permet de déterminer ceux sur lesquels les acheteurs doivent intervenir en priorité. En 2022, environ 30 marchés ont été identifiés comme stratégiques sur la base de cette méthodologie, avec un accent particulier mis sur l'optimisation des achats et le développement durable, qui comptait pour 40 % de la note.

Les Ambassadeurs du SPAR

Afin de pallier les limites identifiées, notamment la subjectivité des critères de notation, Nantes Métropole a fait appel à des partenaires internes, appelés « ambassadeurs du SPAR », pour évaluer les aspects sociaux et écologiques des marchés. « On s'est dit, chiche, vous avez plus de légitimité que nous sur ces sujets, donc c'est vous qui allez scorer votre partie », explique Maxime Roux. Cette approche a permis de renforcer la légitimité de l'évaluation et de mieux intégrer les spécificités des différents domaines.

Pour faire face aux défis restants, Nantes Métropole a mis en place une approche collaborative et transversale pour renforcer la culture de l'achat durable au sein des différents services. Maxime Roux indique que « 80 % du temps des acheteurs est consacré à l'accompagnement des directions », permettant ainsi de transférer des compétences et de structurer les pratiques d'achat. L'objectif est de développer une culture de l'achat responsable et de rendre les directions opérationnelles autonomes sur les aspects du développement durable. L'équipe achats de Nantes Métropole joue ainsi un rôle de « business partner » en accompagnant les directions dans la mise en œuvre de leurs projets.

Résultats et bilan Intermédiaire

Après ce processus de scoring, seuls 29 marchés ont été retenus en 2023 comme prioritaires pour une intervention de son équipe d'acheteurs (4 effectifs). Ces marchés ont été identifiés comme ayant le plus grand impact potentiel en termes de développement durable et d'enjeux stratégiques pour la collectivité.

Un bilan intermédiaire du SPAR a été présenté début 2024, montrant que 66 % des marchés de la métropole intègrent désormais des critères environnementaux, contre 35 % en 2022. « La Ville est en avance par rapport à la Métropole sur ces critères, notamment sur les marchés de fournitures et travaux », précise Maxime Roux. Pour les marchés de services, l'intégration de ces critères reste plus difficile, mais des progrès ont été réalisés.

Sur le volet social, les marchés incluent de plus en plus des clauses d'insertion, avec une hausse du nombre d'heures d'insertion, passées de 726 000 à 870 000 heures entre 2022 et 2023. Maxime Roux souligne l'importance de diversifier les marchés pour augmenter la part des heures allouées aux femmes, contribuant ainsi à une meilleure égalité sociale.

En termes de territorialité, environ 40 % des achats sont réalisés sur la métropole, avec 60 % en Loire-Atlantique et 68 % dans la région Pays de la Loire. « Contre le stéréotype du non-localisme, nous prouvons que la commande publique peut être un moteur de l'économie locale », affirme Maxime Roux.

Les défis restants

Malgré les avancées, plusieurs défis demeurent. La programmation des marchés reste un enjeu important, car tous les marchés ne sont pas bien anticipés. « Le premier SPAR reposait sur une bonne vision de la programmation, mais on doit améliorer l'anticipation », explique Maxime Roux. La subjectivité de la notation des marchés et la réticence de certaines directions à collaborer avec le service achats ont également constitué des obstacles. Malgré la validation par la direction générale, il restait parfois difficile de convaincre les directions opérationnelles de l'intérêt de l'intervention des acheteurs.

Maxime Roux souligne aussi les limites d'une fonction achat déconcentrée, où les acheteurs n'ont pas toujours le dernier mot sur les décisions. Cependant, il préfère une approche collaborative et non conflictuelle : « On est plutôt dans une logique de ne pas aller à l'affrontement, mais de travailler le sujet, de discuter, de commenter ».

Maxime Roux insiste sur l'importance de « cranter » les pratiques d'achat durable, c'est-à-dire de formaliser les recommandations sous forme de plans d'action concrets. « L'idée serait d'arriver à mieux suivre les axes de progression et de piloter les marchés pour éviter que certaines recommandations ne passent à la trappe », explique-t-il.

Conclusion

En conclusion, Maxime Roux résume la dynamique engagée par Nantes Métropole : « Nous avons construit une feuille de route claire qui s'appuie sur le SPAR et les marchés stratégiques pour faire des achats publics un levier de la transition écologique et sociale ». Le travail mené depuis 2022 a permis de gagner en reconnaissance et d'intégrer les critères de développement durable de manière plus systématique, bien que des efforts doivent encore être faits pour renforcer la culture de l'achat responsable au sein des directions.

Maxime Roux se montre optimiste quant aux évolutions futures, en particulier grâce à l'implication croissante des directions opérationnelles et à la collaboration avec des partenaires internes et externes. « La valeur ajoutée commence à être reconnue, et nous sommes de plus en plus sollicités », conclut-il, précisant que la prochaine étape consiste à étendre encore davantage l'impact des achats responsables.

ANNEXE n°10

Résumé de l'interview de Sandrine Jarry, Sous-directrice - Modernisation des achats chez Direction des achats de l'État sur la manière dont le label RFAR (Relation Fournisseur et Achats Responsables) facilite le pilotage du SPASER (21 novembre 2024),

Le Label RFAR et le SPASER : Une convergence des luttes

Sandrine Jarry commence par expliquer la complémentarité entre le label RFAR et le SPASER, soulignant que ces deux initiatives s'entremêlent pour renforcer la fonction achat. Le SPASER, imposé par la loi pour les entités publiques, vise à rendre les achats plus durables et à développer une vision pluriannuelle de la politique d'achat. Le label RFAR, quant à lui, s'adresse à toute entité acheteuse, publique ou privée, et se concentre sur les relations fournisseurs et l'amélioration continue de la performance achat. Jarry souligne que « *les deux, c'est la même lutte, c'est la convergence des luttes. C'est transformer la fonction achat d'une vision datée de fonction de pure back-office... vers un levier de performance pour les entreprises et les administrations* ».

Caractéristiques partagées et complémentaires

Le label RFAR et le SPASER partagent des caractéristiques communes, notamment en termes d'engagements pluriannuels et d'objectifs sur l'impact social et environnemental des achats. Le SPASER impose une vision à long terme des achats avec des indicateurs mesurables, une approche qui est également au cœur du label RFAR. Sandrine Jarry explique que le label met « un focus sur la fonction achat », tout en ajoutant qu'il s'agit « *de maximiser les effets positifs de la fonction achat et minimiser les externalités négatives* ». Ainsi, les deux initiatives poursuivent un but commun : réduire l'impact négatif des activités d'achat tout en contribuant au bien-être sociétal et environnemental.

Définitions clés entre le label RFAR et le SPASER

Bien que le label RFAR et le SPASER se rejoignent sur de nombreux points, il existe des différences notables qui définissent leurs apports respectifs. Par exemple, la question des délais de paiement est un élément clé du label RFAR mais « *elle n'a rien à faire dans un SPASER* », sauf à considérer qu'il s'agit d'une action socialement responsable. Le label RFAR se concentre historiquement sur la relation avec les fournisseurs, en mettant l'accent sur des thématiques

telles que la transparence des délais de paiement, la prévention des litiges et la coopération constructive. Sandrine Jarry rappelle que le RFAR est né de la crise financière de 2008, avec l'objectif de protéger l'écosystème des fournisseurs, particulièrement les PME vulnérables. « *La fonction achat, ce n'est pas uniquement de l'approvisionnement et de la logistique, c'est aussi de l'argent injecté dans l'économie* », explique-t-elle, insistant sur l'importance d'une gestion responsable des relations fournisseurs pour préserver la santé économique des sous-traitants.

Le RFAR comme facilitateur pour le SPASER

Sandrine Jarry met en avant la capacité du label RFAR à faciliter la mise en œuvre d'un SPASER pour une collectivité ou une entité qui a déjà intégré des actions responsables au sein de sa politique d'achat. Selon elle, « *ça va être plus facile pour une collectivité ou une entité qui a déjà mis en place un SPASER de pouvoir intégrer une labellisation parce qu'il y a des pans qui y répondent déjà ou qui ont déjà été mis en place* ». Cela montre l'interaction positive entre les deux processus : une collectivité qui possède déjà une vision stratégique à long terme de ses achats, grâce au SPASER, peut plus facilement obtenir le label RFAR, qui viendra renforcer les efforts déjà réalisés. En retour, une entité labellisée RFAR peut s'appuyer sur les bonnes pratiques et la structuration apportée par le label pour mettre en place un SPASER plus aisément.

Un motif de clarté et de structuration

Sandrine Jarry décrit la valeur ajoutée du label RFAR comme un « motif de clarté » qui permet de mieux structurer et de rendre visibles les engagements pris par l'entité labellisée. Elle explique que « *c'est une médaille, en fait... Et pendant trois ans, vous êtes audité tous les ans pour savoir si vous pouvez garder votre médaille* ». Cela apporte une reconnaissance officielle de la qualité et des efforts en matière de politique d'achat responsable, qui est un atout considérable non seulement pour l'entité elle-même, mais aussi pour son image vis-à-vis des fournisseurs et du public.

En conclusion,

Sandrine Jarry illustre à quel point le label RFAR peut à la fois structurer et valoriser les efforts déployés par une collectivité pour mettre en œuvre une politique d'achat durable et responsable. Le RFAR et le SPASER ne sont pas seulement complémentaires, ils permettent une synergie qui enrichit l'impact des achats publics en apportant une vision à long terme et en renforçant les relations avec les fournisseurs. Cette convergence des deux outils, tout en laissant une certaine

liberté aux acteurs publics, leur permet de maximiser les effets positifs de la fonction achat sur la société et l'environnement.

ANNEXE n°11

Résumé détaillé de l'interview de Christophe Amoretti-Hannequin, Conseiller finance responsable et achats chez France urbaine (2 octobre 2024)

Lien entre achat durable et budgétisation verte

L'intervenant aborde le lien entre les achats durables et la budgétisation verte, en mettant l'accent sur la décarbonation des achats et sur la nécessité d'intégrer des notions de sobriété dans les politiques d'achat public. Selon Christophe Amoretti-Hannequin, il ne s'agit pas seulement de réduire les émissions de carbone, mais aussi de réfléchir à la nécessité des achats eux-mêmes : « *Est-ce que ça veut dire aussi acheter moins ? Est-ce qu'il y a des questions de sobriété ?* ». Cette question renvoie à une réflexion plus globale sur la manière dont les collectivités peuvent influer sur la réduction de leur empreinte carbone, non seulement par le choix des produits, mais également par la limitation des achats non indispensables. Il précise : « *La budgétisation verte, c'est aussi se poser la question de la pertinence de chaque dépense, de son impact sur l'environnement et de la manière dont on peut optimiser les ressources pour minimiser cet impact* ».

Commande publique et achat local

Christophe Amoretti-Hannequin met en avant les limites actuelles de la commande publique concernant l'achat local. En effet, il est actuellement interdit de préciser une localisation géographique pour les produits, ce qui complique l'utilisation de la commande publique au service de projets alimentaires territoriaux, par exemple. « *On voit bien aujourd'hui que pour faire de l'achat local, on instrumentalise parfois les ACV (analyses de cycle de vie) ou les considérations environnementales pour arriver au local* ». Pour concilier décarbonation et achat local, il pourrait être nécessaire de modifier la législation actuelle. Cela permettrait d'utiliser les achats publics comme un outil de soutien aux producteurs locaux et de contribuer à la réduction des émissions liées au transport des biens. Il ajoute : « *On doit trouver un moyen de faire évoluer la législation pour que les collectivités puissent soutenir les producteurs locaux de manière plus directe, tout en respectant les règles de concurrence* ».

Révision des directives européennes

Christophe Amoretti-Hannequin souligne également la nécessité de réviser les directives européennes de 2014 sur la commande publique, afin de mieux intégrer les enjeux écologiques actuels. Il explique que ces directives avaient été élaborées à une époque où l'on considérait encore que la meilleure politique était de laisser le marché régler l'ensemble des problèmes. Aujourd'hui, il estime que cette vision doit être modifiée afin de réarmer industriellement l'Europe et de regagner une forme d'autonomie stratégique : « *Ursula von der Leyen a affirmé qu'elle comptait lancer le chantier de révision de la directive européenne... pour tenir compte de la nécessité de réarmer industriellement l'Europe* ». Cette révision permettrait ainsi d'utiliser la commande publique comme un véritable levier pour atteindre les objectifs écologiques et stratégiques de l'Europe. Il précise : « *Il est crucial de redéfinir les priorités pour que la commande publique devienne un moteur de la transition écologique et pas seulement un outil administratif* ».

SPASER comme outil d'acclimatation des services

Pour Christophe Amoretti-Hannequin, le SPASER est non seulement un outil stratégique d'achat, mais aussi un moyen d'acclimater les services publics aux enjeux de la transition écologique. Il le compare à une « *fresque du climat adaptée aux achats* », qui vise à encourager chaque service à prendre conscience de son pouvoir d'action et à implémenter les questions de dérèglement climatique dans ses pratiques. En ce sens, le SPASER ouvre de nombreuses perspectives en permettant aux services de s'engager activement dans la décarbonation et la réduction de l'impact environnemental de leurs achats. « *C'est un outil qui permet de décliner les enjeux globaux au niveau des services, en faisant en sorte que chacun se sente acteur du changement* », ajoute-t-il.

Trois phases des achats publics

M. Amoretti-Hannequin explique que les achats publics ont traversé trois grandes étapes depuis les années 1980 : (1) la première étape s'est concentrée sur la sécurisation juridique pour lutter contre la corruption ; (2) la seconde a mis l'accent sur l'aspect économique, en recherchant des solutions plus rentables et un meilleur rapport qualité-prix ; (3) enfin, la phase actuelle est transformationnelle, se concentrant sur l'impact des achats publics sur l'écosystème économique

et écologique. Bien que de nouvelles lois aient été introduites (comme la loi AGEC), les fondements de la commande publique doivent être révisés pour mieux répondre aux enjeux actuels : « *On est quand même resté sur les fondements, sur la philosophie de départ, la commande publique* ». Il ajoute : « *Aujourd'hui, on doit repenser cette philosophie pour intégrer pleinement les enjeux de transition écologique, et faire des achats publics un levier de transformation durable* ».

Développement des contacts au niveau européen

France Urbaine essaie de développer des contacts au niveau européen, notamment avec la Commission européenne, pour porter des propositions concernant l'évolution des directives de 2014. Christophe Amoretti-Hannequin explique que ces échanges visent à faire évoluer la réglementation en faveur de la résilience et de l'autonomie stratégique de l'Europe : « *Nous essayons de sensibiliser des parlementaires, des sénateurs, et des députés sur certaines questions...* ». Ces efforts montrent que France Urbaine veut participer activement à la redéfinition des règles européennes pour faire de la commande publique un levier d'action au service des politiques publiques, y compris environnementales. Il ajoute : « *L'objectif est de faire comprendre aux décideurs européens l'importance de la commande publique comme vecteur de changement, non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan écologique et social* ».

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES

- MARTIN J.Y Environnement et développement – quelques réflexions autour du concept de « développement durable » 1 Article paru dans l'ouvrage : *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Editions, 2002), pp. 51-71.
- DE HEMER Olaf, *A quoi ça sert* (août 2015)
- MARAVAL Philippe, *Optimiser la commande publique*, Dunod (octobre 2015)
- Léo Bazin. *Les enjeux du coût du cycle de vie dans les marchés publics : entre durabilité de l'achat et préservation de la concurrence*. Droit. (2018). dumas-01845117

REVUES

- VIVIEN Franck-Dominique, *Jalons pour une histoire de la notion de développement durable*, dans Mondes en développement 2003/1(n°121), pages 1 à 21? Éditions De Boeck Supérieur
- CANTILLON Guillaume, *L'achat public durable, un outil au service de l'État régulateur*, dans Revue française d'administration publique 2010/2 (n°134), pages 335 à 350, Éditions Institut national du service public
- HATEM Fabrice, *Le concept de développement soutenable*, Économie et Prospective internationale, n°44 (1990)
- C. DARNAULT et A. MALVY (2020), *L'efficience de la Politique d'Achat Public Durable : des attentes théoriques à la réalité pratique*, archives ouvertes (prépublication, document de travail)
- DELZANGLES (2015), *Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller*, Lavoisier, Revue juridique de l'environnement, volume 40, pages 13 à 40
- SYMCHOWITZ, (2010), « Le concept de développement durable appliqué à la commande publique », Contrats Publics, Dossier « Commande publique et développement durable », n°96
- MARTY (2012), *Les clauses environnementales dans les marchés publics : perspectives économiques*, archives ouvertes (document de travail, version modifiée de mars 2014)
- GAYOT (2019), *De la responsabilité sociale des organisations à l'achat public responsable : entre contraintes et performances*. Compte rendu de journée d'étude », Développement durable et territoires, vol. 10 n°1
- SAUSSIER S et TIROLE J. (2015), *Renforcer l'efficacité de la commande publique*, revue Notes du conseil d'analyse économique, n°22, pages 1 à 12

AUTRES PUBLICATIONS

- Charte d'Aalborg (1994) https://ise.unige.ch/isdd/IMG/pdf/Charte_Aalborg.pdf
- Mettre en place une stratégie d'achat responsable, Agence Déclic, Territoires de demain - <https://www.agence-declic.fr/nos-expertises/commande-publique/strategie-dachat/>
- OBsaR : 15ieme Baromètre Achats Responsables, 4 juin 2024 - <https://www.obsar.asso.fr/media/3baa2f94-459e-11e9-9464-be7d9ae3fe51/b3493048-1e85-11ef-9417-0242ac120013/0-obsar-barometre-achats-responsables-2024.pdf>

- Plan national des achats durables (PNAD) 2022-2025 -
<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNAD-PAGEAPAGE-SCREEN.pdf>
- BRUNDTLAND Gro Harlem, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* - <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- Recensement économique de la Commande Publique 2022 -
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/Chiffres-recensement2022.pdf
- Les collectivités locales et leur population - <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>
- Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (Les finances des collectivités locales - Edition 2024) - <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-lobservatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>
- Rapport-information-n°-2696-Loi_AGEC – Assemblée nationale - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-dvp/116b2696_rapport-information
- KLEIN Mireille, *Le SPASER, une efficacité accélérée des pratiques d'achats publics responsables en 2023*, Village justice - <https://www.village-justice.com/articles/collectivite-territoriale-est-que-schema-promotion-des-achats-socialement,44773.html>
- Guide SPASER France Urbaine 1er Janvier 2023, Méthodologie de mise en œuvre et de suivi SPASER
- Les enjeux du SPASER - <https://www.francemarches.com/fiches/spaser>
- Leçon n°4 : La mise en place d'un système d'information achat approprié, Denis Roquier, https://www.achatpublic.info/sites/default/files/document/documents/4%20_%20La_mise_en_place_du_n_systeme_dinformation_achat_approprie_1.pdf
- SOUCHON Marine, Mémoire de Recherche sur *la prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux dans les marchés publics*, Grenoble IAE, 09/2021
-
- SPASER Rennes Métropole - https://metropole.rennes.fr/sites/default/files/web-page-24_115522_ProCom_schema-promotion-achats-responsables.pdf
- SPASER Région Bretagne - <https://www.bretagne.bzh/app/uploads/Schema-de-promotion-des-achats-publics-socialement-et-ecologiquement-responsables.pdf>
- SPASER Ille-et-Vilaine - <https://www.ille-et-vilaine.fr/sites/iev/files/2023-12/SPASER%202023-2028%20CD35.pdf>
- SPASER Brest Métropole - https://brest.fr/sites/default/files/media/document/2024-10/BROCHURE_SPASER_FINAL_PAP.pdf
- SPASER Région Pays de la Loire - <https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2023-02/SSPASER%20R%C3%A9gion%20PDL%202023.pdf>
- SPAR Nantes Métropole -
https://metropole.nantes.fr/files/live/sites/metropolenantesfr/files/delib/deliberations/conseil-municipal/2022/06-24/documents/8_20220624_DELA.pdf

- SPASER Grand Lyon - <https://www.grandlyon.com/actions/le-schema-de-promotion-des-achats-responsables-spar>
- La démarche de labellisation RFAR des acheteurs publics -
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/mediateur-des-entreprises/Vademecum_SPASER_RFAR.pdf
- Rapport Carbone 4 "*Buy European and Sustainable Act*" : <https://www.carbone4.com/publication-buy-european-and-sustainable-act>

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE ET PROBLEMATIQUE	9
VI. Contexte de la recherche	10
VII. Objectifs de la recherche	10
VIII. Question de recherche	11
IX. Présentation de la structure d'accueil et de l'organisation achats	11
X. Mission et problématique de la structure d'accueil	12
3. PREMIERE PARTIE : ETAT DE L'ART	14
3.1 La performance	14
3.1.1 La conceptualisation de la performance	14
3.1.2 Les leviers de performance achat	17
3.2 Définition et principes des achats durables ou achats responsables	21
3.2.1 Le développement durable	21
3.2.2 Définition et principes des achats durables	25
3.3 Cadre législatif et réglementaire des achats publics durables	27
3.3.1 Histoire et contexte politique	27
3.3.2 Cadre législatif et réglementaire	32
3.3.3 L'évolution du Code de la commande publique	38
3.4 La collectivité territoriale	40
3.4.1 Définition	40
3.4.2 Catégories	41
3.4.3 Compétences	42
3.4.4 Gouvernance	46
3.5 Les politiques territoriales d'achats durables	46
3.6 Le Schéma de Promotion des Achats Publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER)	49
3.6.1 Origines	49
3.6.2 Définition	50
3.6.3 Formats	52
3.6.4 Caractère obligatoire	52
Conclusion de la première partie	53
4. DEUXIEME PARTIE : MISE EN ŒUVRE ET PILOTAGE D'UN SPASER	55

4.1 Choix de la méthodologie	55
4.1.1 Objectifs de l'étude	55
4.1.2 Sélection des participants	55
4.1.3 Conception des outils de collecte de données	56
 Introduction	58
 4.2 Implications institutionnelles et organisationnelles	58
4.2.1 Mobilisation des parties prenantes	58
4.2.2 Comitologie et gouvernance	60
4.2.3 Chef de projet SPASER, rôle central	62
4.2.4 Formation des parties prenantes	68
 4.3 Défis techniques et opérationnels	68
4.3.1 Benchmark	68
4.3.2 Audit interne	69
4.3.3 Temporalité	70
4.3.4 Faire vivre le SPASER dans son écosystème	71
 4.4 Méthodologies d'identification et de priorisation des achats stratégiques	74
4.4.1 Examen des approches théoriques classiques (matrice de Kraljic, classification Pareto, etc.)	75
4.4.2 Méthodologie appliquée à Nantes Métropole pour la sélection des achats stratégiques	76
4.4.3 Comparaison avec d'autres collectivités territoriales (le cas de Rennes Métropole, par exemple)	78
 4.5 Évaluer et piloter un SPASER	79
4.5.1 Objectifs	80
4.5.2 Indicateurs de performance	81
4.5.3 Collecte et publication des données	85
4.5.4 Le label RFAR, facilitateur du pilotage du SPASER ?	88
 4.6 Embarquer les acteurs externes	91
4.6.1 Les acteurs économiques locaux	92
4.6.2 Formation des acteurs externes	92
4.6.3 Plan de communication	93
4.6.4 Collaboration avec les autres collectivités	94
 4.7 Évolution du contexte	96
 Conclusion de la deuxième partie	97
 Réflexions finales sur l'évolution des politiques d'achats durables dans les collectivités territoriales par France Urbaine	98

Conclusion	100
Tables des annexes	1
- ANNEXE n°1 : Interview Johan Theuret (Rennes Métropole)	2
- ANNEXE n°2 : Interview Jérôme Bastin (Rennes Métropole)	4
- ANNEXE n°3 : Interview Astrid Delanoë-Eboki (Rennes Métropole)	9
- ANNEXE n°4 : Interview Sophie Provost (Rennes Métropole)	14
- ANNEXE n°5 : Interview Gildas Renard (Région Bretagne)	17
- ANNEXE n°6 : Interview Romain Tournereau (Rennes Métropole)	22
- ANNEXE n°7 : Interview Emmanuelle Monin (Département Ille-et-Vilaine)	26
- ANNEXE n°8 : Interview Mücella Altindag (Région Pays de la Loire)	29
- ANNEXE n°9 : Interview Maxime Roux (Nantes Métropole)	33
- ANNEXE n°10 : Interview Sandrine Jarry (Direction des achats de l'État)	38
- ANNEXE n°11: Interview Christophe Amoretti-Hannequin (France urbaine)	41
Bibliographie	44
Table des matières	47
Résumé	50

RESUME

Ce mémoire traite de la mise en œuvre et du pilotage des Schémas de Promotion des Achats Publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER) au sein des collectivités territoriales. À travers une étude approfondie des pratiques en Bretagne, notamment à Rennes Métropole, il explore les défis rencontrés dans l'intégration du développement durable dans les achats publics, tels que la complexité du cadre réglementaire, la mobilisation des parties prenantes, et la gestion des ressources disponibles. Le SPASER représente un outil stratégique visant à réduire l'impact environnemental, promouvoir l'inclusion sociale, et soutenir les acteurs économiques locaux. Cependant, sa mise en œuvre se heurte à des défis législatifs, institutionnels et techniques, ainsi qu'à des enjeux de coordination entre les différentes parties prenantes, notamment les élus, les directions générales, et les fournisseurs. Ce mémoire s'appuie sur des entretiens avec des acteurs locaux et sur une revue des pratiques actuelles pour formuler des recommandations concrètes permettant d'améliorer l'efficacité des politiques d'achats durables, de maximiser leur impact social, économique et environnemental, et de renforcer la collaboration entre les parties prenantes. Ces recommandations visent à aider les collectivités à surmonter les obstacles actuels et à transformer la commande publique en un levier puissant pour une économie circulaire, durable et socialement juste.

Mots clés : Achats durables, SPASER, Collectivités territoriales, Développement durable, Performance

ABSTRACT

This thesis examines the implementation and management of Socially and Environmentally Responsible Public Procurement Schemes (SPASER) within local authorities. Through an in-depth study of practices in Brittany, particularly at Rennes Métropole, it explores the challenges involved in integrating sustainable development into public procurement, such as the complexity of the regulatory framework, stakeholder engagement, and resource management. SPASER is a strategic tool designed to reduce environmental impact, promote social inclusion, and support local economic actors. However, its implementation faces legislative, institutional, and technical challenges, as well as issues related to coordination among different stakeholders, including elected officials, general management, and suppliers. This research relies on interviews with local actors and a review of current practices to formulate concrete recommendations aimed at improving the effectiveness of sustainable procurement policies, maximizing their social, economic, and environmental impact, and enhancing collaboration among stakeholders. These recommendations seek to help local authorities overcome current obstacles and transform public procurement into a powerful driver for a circular, sustainable, and socially equitable economy.

Key words : Sustainable procurement, SPASER, Local authorities, Sustainable development, Performance