



HAL
open science

Développement durable et accès des PME aux marchés publics

Adrien Deschamps

► **To cite this version:**

Adrien Deschamps. Développement durable et accès des PME aux marchés publics. Direction des achats de l'État (DAE). 2024, pp.66. hal-04637458

HAL Id: hal-04637458

<https://hal.science/hal-04637458v1>

Submitted on 6 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License



MINISTÈRE
DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Développement durable et accès des PME aux marchés publics

*Évaluation d'impact des clauses et critères
sociaux et environnementaux*

Rapport à la direction des achats de l'État

Adrien Deschamps – Avignon Université

Juillet 2024

Direction des achats de l'État

Rédaction :

Adrien Deschamps, doctorant à Avignon Université

adrien.deschamps@univ-avignon.fr

Date de publication : Juillet 2024

communication.dae@finances.gouv.fr

Le document est placé sous le régime des licences creative commons.

Le document peut être librement utilisé, reproduit et diffusé, à la condition de faire référence à la DAE.

Sa modification est autorisée mais l'utilisation du guide à titre commercial est interdite.

Table des matières

Résumé du rapport	1
Introduction	2
Partie 1 : analyse générale	10
1 La place actuelle des PME et des pratiques durables	11
2 Analyse d'impact sur la période 2022-2023	18
3 Un effet dissuasif au stade de la candidature ?	20
4 Un effet pénalisant au stade de l'attribution ?	22
Partie 2 : analyse temporelle	24
1 Évolutions de 2015 à 2023	25
2 Analyse d'impact en 2019	28
Partie 3 : analyse par segment d'achat	30
1 État des lieux sectoriel	31
2 Analyse d'impact sectorielle	41
Partie 4 : analyse par type d'acheteur	47
1 État des lieux selon le type d'acheteur	48
2 Analyse d'impact selon le type d'acheteur	59
Conclusion	62
1 Synthèse des résultats	62
2 Limites du rapport	63
3 Recommandations	65

Liste des tableaux

1	Estimations globales pour la période 2022-2023	18
2	Estimations pour le nombre de candidatures de PME	20
3	Estimations au stade de l'attribution	22
4	Estimations globales pour l'année 2019	28
5	Statistiques détaillées par division CPV (2022 - 2023)	39
6	Estimations globales dans les marchés de fournitures	41
7	Estimations globales dans les marchés de services	42
8	Estimations pour le nombre de candidatures de PME dans les marchés de services	42
9	Estimations au stade de l'attribution dans les marchés de services	42
10	Estimations globales dans les marchés de travaux	44
11	Estimations pour le nombre de candidatures de PME dans les marchés de travaux	44
12	Estimations au stade de l'attribution dans les marchés de travaux	44
13	Tableau récapitulatif des estimations par type de marché	46
14	Statistiques détaillées selon le statut juridique de l'acheteur (2022 - 2023) . . .	56
15	Tableau récapitulatif des estimations par type d'acheteur	59

Table des figures

1	Titularisation de PME par type d'attribution	12
2	Fréquences de recours aux considérations environnementales et sociales	13
3	Distribution de la pondération des critères environnementaux et sociaux	13
4	Comparaison des marchés réservés avec le reste des marchés	14
5	Recours aux considérations responsables selon le seuil de publicité	16
6	Titularisation de PME et considérations environnementales (2022 - 2023)	17
7	Évolution du recours aux considérations responsables (2015 - 2023)	25
8	Évolution des pondérations des critères de sélection (2015 - 2023)	26
9	Titularisation de PME et considérations environnementales (2019)	27
10	Recours aux considérations responsables par type de marché	31
11	Évolution du recours aux considérations environnementales par type de marché	32
12	Évolution du recours aux considérations sociales par type de marché	33
13	Pondération des critères responsables par type de marché	33
14	Considérations sociales et environnementales par division CPV	34
15	Recours aux considérations environnementales par division CPV	35
16	Recours aux considérations sociales par division CPV	35
17	Clauses et critères responsables par division CPV	36
18	Titularisation de PME par type de marché	36
19	Titularisation de PME par division CPV	37
20	Titularisation de PME et considérations responsables par type de marché	38
21	Recours aux considérations environnementales par type d'acheteur	48
22	Recours aux considérations sociales par type d'acheteur	49
23	Lien entre considérations sociales et environnementales par type d'acheteur	49
24	Préférences pour les clauses ou les critères responsables par type d'acheteur	50
25	Fréquence et pondération moyenne des critères responsables par type d'acheteur	51
26	Pondération des critères responsables par type d'acheteur	51

27	Considérations responsables et volume d'achat	52
28	Évolution du recours aux considérations responsables par type d'acheteur	53
29	Part de marchés attribués à une PME par type d'acheteur	54
30	Titularisation de PME et considérations responsables par type d'acheteur	55

Résumé du rapport

Face à la généralisation du recours aux clauses et aux critères sociaux et environnementaux dans les marchés publics, ce rapport propose pour la première fois une analyse d'impact des politiques de commande publique durable. Grâce à des méthodes statistiques robustes alimentées par un grand nombre d'observations et de variables, l'objectif de ce rapport est de déterminer si la présence de clauses et de critères environnementaux et sociaux a un effet sur la probabilité d'octroi d'un marché public à une petite ou moyenne entreprise (PME).

A l'heure actuelle, environ un quart des lots publiés au BOAMP contiennent une considération environnementale, et 10% d'entre eux intègrent une considération sociale. Cet écart s'est progressivement creusé sur la dernière décennie. Dans le même temps, les clauses se sont développées aux dépens des critères de sélection. La part de lots attribués à des PME semble stable (entre 40% et 45%). Les marchés travaux intègrent davantage de clauses et de considérations sociales que les marchés de services ou de fournitures. Ils apparaissent également comme étant les plus accessibles pour les PME. Il existe des disparités dans le recours aux considérations responsables et dans le taux de titularisation de PME selon les catégories d'acheteurs publics. Les achats de l'État tendent à être en tête du classement en matière d'accès des PME et de mobilisation de considérations responsables.

Les estimations menées révèlent que les considérations responsables influencent l'accès des PME à la commande publique de différentes manières. Les clauses environnementales semblent être favorables à l'attribution d'un marché à une PME, en particulier dans les marchés de fournitures. Les critères environnementaux, les critères sociaux et les clauses sociales ont des effets variables selon le secteur d'activité et le statut juridique de l'acheteur.

Introduction

Article L3 du Code de la commande publique : Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code.

Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Article L3-1 du Code de la commande publique : 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.

Éléments de contexte

Dans une note au Conseil d'Analyse Économique¹, Stéphane Saussier et Jean Tirole affirmaient en 2015 que la commande publique ne devrait pas poursuivre d'autres objectifs que la recherche du meilleur rapport qualité-prix pour satisfaire un besoin identifié. Selon eux, la poursuite d'objectifs environnementaux, sociaux ou d'innovation à travers la commande publique est inefficace.

Leur recommandation ne semble pas avoir été suivie par le législateur puisque la loi « Climat et Résilience »² prévoit que tous les marchés publics devront recourir à une spécification technique et à un critère de sélection d'ordre environnemental³ à partir d'août 2026. En outre, les marchés dont le montant dépasse les seuils européens devront inclure une condition d'exécution en lien avec le domaine social ou l'emploi. Bien que cette loi se distingue par son champ d'application général⁴, elle s'inscrit dans la continuité de plusieurs réformes législatives qui avaient déjà fait peser des obligations en matière de développement durable sur les acheteurs publics dans des secteurs déterminés. C'est notamment le cas de la loi dite « EGalim » de 2018⁵ sur la restauration collective et de la loi dite « AGECE » de 2020⁶ sur l'économie circulaire. De plus, depuis la loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS) de 2014⁷, les principaux acheteurs publics ont le devoir d'adopter des Schémas de Promotion des Achats publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER).

L'article L3-1 du Code de la commande publique assigne donc à la commande publique française un objectif de développement durable qui coexiste avec l'objectif traditionnel d'efficacité

1. « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Conseil d'Analyse Économique* (2015).

2. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

3. Dans ce rapport, du fait des caractéristiques des données, nous parlerons de clauses et de critères. Une clause correspond à une spécification technique dans l'exécution du contrat ou une condition d'exécution dans la définition du besoin de l'acheteur. Le critère de sélection d'ordre social ou environnemental fait reposer une partie de la note de chaque offre reçue par l'acheteur sur des préoccupations relatives à l'insertion sociale ou à la protection de l'environnement. Une clause revêt un caractère obligatoire, tandis que le critère est de nature incitative.

4. La seule exception prévue étant les contrats relatifs à la défense et à la sécurité.

5. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037547946/>

6. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/>

7. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029313296>

et d'optimisation de l'usage des deniers publics, toujours mentionné à l'article L3. En réalité, les objectifs de la commande publique vont au-delà des considérations sociales et environnementales. La circulaire du 19 juillet 2016¹ relative au décret créant la Direction des Achats de l'État² énonce cinq objectifs, que partagent globalement les autres acheteurs publics³ :

- La performance économique
- L'accès des PME
- L'insertion sociale
- La protection de l'environnement
- Le développement de l'innovation

Dès lors que la commande publique se voit assigner de tels objectifs, elle ne peut plus être considérée comme un simple vecteur d'approvisionnement mais bien comme un levier de politique publique. L'ampleur des montants en jeu rend nécessaire un travail d'évaluation.

Deux attitudes peuvent alors être adoptées pour mener un travail d'évaluation des politiques de commande publique durable. Il semble d'abord naturel de chercher à déterminer si l'achat public réussit effectivement à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Par exemple, une étude pourrait chercher à déterminer si les considérations environnementales dans les contrats de marché public ont effectivement des retombées positives sur l'environnement. Cette approche se heurte néanmoins à un problème de mesure, qui rend impossible à l'heure actuelle une évaluation globale.

Il existe une alternative rendue possible par l'ouverture récente des données de la commande publique. Elle consiste à se demander si les différents objectifs de la commande publique sont compatibles. Il ne s'agit plus de considérer les objectifs un à un et de chercher le degré d'atteinte de ces derniers, mais d'analyser les interactions entre les objectifs de la commande publique et de chercher des synergies ou des conflits entre eux. Cette approche pourrait d'ailleurs constituer un facteur d'explication du constat futur de la réussite ou de l'échec de l'atteinte de ces nouveaux objectifs. Elle démultiplie également les perspectives de recherche.

1. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032932816>

2. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032148548>

3. En témoigne notamment le contenu des SPASER pour les entités concernées.

Dans cette optique, les liens entre l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique et l'introduction de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics constituent un axe d'évaluation prioritaire.

D'une part, les réformes législatives ayant progressivement généralisé l'inclusion de considérations environnementales (et sociales dans une moindre mesure) dans les marchés publics n'ont pas fait l'objet d'évaluations d'impact à ce jour. Les travaux empiriques sur la question sont en fait très rares. Hormis quelques tentatives à l'échelle locale et au niveau d'un secteur spécifique¹, il n'existe pas d'évaluation à grande échelle des effets des politiques de commande publique durable². D'ailleurs, les marchés publics se prêtent mieux à un travail d'évaluation que les contrats de concession ou de partenariat. Ils représentent la majorité des contrats de commande publique et affectent davantage d'acheteurs que les deux autres catégories. Il est plus facile de les objectiver et de les comparer à travers des variables communes que les partenariats public-privé et les concessions, qui doivent être analysés davantage au cas par cas. Ce rapport se concentrera donc exclusivement sur les marchés publics.

D'autre part, selon l'INSEE³, la France comptait en 2021 environ 160 000 PME. Elles représentaient 30% de l'emploi et près d'un quart de la valeur ajoutée produite. Or, on pourrait s'inquiéter de l'impact des considérations sociales et environnementales sur l'accès des PME aux marchés publics. En particulier, les PME pourraient être pénalisées par la complexification de la réponse aux appels d'offre. Elles pourraient manquer d'expertise en interne dans les domaines sociaux et environnementaux (par exemple pour constituer un bilan carbone), et elles réaliseraient moins d'économies d'échelle si elles faisaient appel à des compétences extérieures. On pourrait néanmoins objecter que les PME ont des processus de production plus flexibles que les grandes structures, ce qui leur permettrait de s'adapter plus facilement aux exigences sociales et environnementales des acheteurs. Les deux arguments semblent recevables, il est indispensable de tenter d'objectiver ces phénomènes à travers un travail rigoureux d'évaluation. Questionner l'accès des PME à une commande publique qui se veut plus durable illustre

1. Par exemple, pour l'agriculture biologique en Suède : Lindström H et al. « How Green Public Procurement can drive conversion of farmland : An empirical analysis of an organic food policy », *Ecological Economics*, Volume 172, 2020.

2. Pour une analyse du lien entre clauses responsables et achat de proximité : François Maréchal et Pierre-Henri Morand, 2022. « Are social and environmental clauses a tool for favoritism ? Analysis of French public procurement contracts », *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 73(C).

3. « Les entreprises en France » Édition 2023.

parfaitement le triptyque du développement durable, qui doit allier les considérations économiques, environnementales et sociales.

Problématique du rapport

Ce rapport aura donc pour objectif de déterminer si la présence de clauses et de critères de sélection en lien avec des enjeux sociaux et environnementaux dans un marché public réduit la probabilité d'octroi de ce dernier à une PME.

Méthodologie

Du point de vue des données, ce rapport s'appuiera sur les avis de marché publiés au Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP). Plus précisément, il utilisera la base *BeauAMP*¹. Cette base, disponible sur Datagouv², a été constituée dans le cadre d'une thèse de doctorat en économie relative à l'évaluation des politiques d'achat public vert en France³. Elle contient l'ensemble des avis d'attribution publiés au BOAMP de 2015 à 2023 (et les informations contenues dans les avis de marché associés). Grâce à un algorithme de *machine learning*⁴, les SIRET des acheteurs et des titulaires manquants ont pu être estimés à partir des informations présentes dans les avis, ce qui permet de fusionner les données du

1. Base Étendue, Unifiée et Améliorée des Marchés Publics.

2. Le lien suivant permet d'accéder au fichier global couvrant le BOAMP de 2015 à 2023, ainsi que des fichiers annuels : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/base-etendue-amelioree-et-unifiee-des-annonces-des-marches-publics/>.

3. Adrien Deschamps, « Évaluation de la politique de l'achat vert dans les marchés publics en France », Avignon Université, sous la direction de Pierre-Henri Morand et Cyrille Genre-Grandpierre.

4. Potin et al., « FOPPA : an open database of French public procurement award notices from 2010–2020 », *Sci Data* 10, 303 (2023).

BOAMP avec celles de la base SIRENE de l'INSEE.

En ce qui concerne les méthodes statistiques employées, ce rapport aura principalement recours à des modèles binaires¹, c'est-à-dire des modèles permettant d'estimer des coefficients traduisant l'impact de variables *explicatives* (la procédure, l'allotissement, la valeur du marché, la présence de clauses environnementales, etc.) sur une variable *expliquée* qui est binaire (attribution à une PME ou non).

Ces estimations sont réalisées à partir d'échantillons recensant plusieurs dizaines de milliers d'observations, où une observation correspond à un lot attribué (ou au marché attribué dans le cas d'un marché non-alloti). Deux lots strictement identiques dans un même marché ne constitueront qu'une seule observation pour éviter des doublons qui viendraient perturber les estimations. Malheureusement, les avis publiés au BOAMP sont renseignés de façon irrégulière, en particulier pour les critères de sélection². Nous retiendrons donc seulement les avis où les variables suivantes sont disponibles, car elles serviront au calcul des modèles statistiques³ :

- La taille du titulaire (PME ou non)
- La valeur de l'offre du titulaire
- Le statut légal de l'acheteur
- Le département de l'acheteur
- La pondération du critère prix
- La pondération des critères qualitatifs⁴
- La présence d'une clause environnementale
- La présence d'une clause sociale

1. Des modèles logit multiniveaux. Il s'agit de modèles permettant de prendre en compte le regroupement d'observations entre différents *clusters*. En l'occurrence, les observations peuvent être regroupées par secteur d'activité. Un modèle multiniveaux fournira une estimation des effets globaux des variables, tout en ayant pris en compte au préalable le fait que la probabilité d'octroi à une PME et les effets de chacune des variables varient d'un secteur d'activité à l'autre.

2. Les critères de sélection sont parfois présents uniquement dans les documents de marché, et la formulation des pondérations n'est pas harmonisée.

3. Sont également exclus de l'analyse les marchés attribués à des entreprises étrangères et les marchés réservés.

4. Les critères de sélection autres que celui relatif au prix de l'offre ne font pas l'objet d'une classification au BOAMP. L'identification de la nature des critères de sélection est basée sur des listes de champs lexicaux. Pour plus de détails, le code source est disponible à l'adresse suivante : <https://github.com/AdrienDeschampsAU/BeauAMP>.

-
- Le nombre de lots dans le marché
 - Le code CPV du marché
 - La procédure de passation utilisée
 - La date d'attribution du marché

A titre d'exemple, pour les contrats attribués en 2022 et 2023, ces variables sont disponibles pour 60% des marchés. De même, seuls des marchés dépassant les seuils de publicité européens seront intégrés au calcul des modèles, car les marchés sous les seuils européens ne disposent pas des variables souhaitées.

Organisation du rapport

Ce rapport sera organisé en quatre parties. Il commencera par une analyse globale à l'échelle de la commande publique sur les deux dernières années. Cette approche sera ensuite déclinée et affinée selon trois angles : dans le temps, selon les segments d'achat impliqués, et selon le type d'acheteur¹. En effet, on peut légitimement supposer que les effets des dispositifs sociaux et environnementaux sur les PME varient selon ces trois dimensions.

Chacune de ces quatre parties commence par des statistiques descriptives, c'est-à-dire un ensemble de représentations graphiques et de tableaux permettant de percevoir les principales tendances qui se dégagent des données², sans chercher encore de relations de cause à effet.

Pour plus de lisibilité et d'accessibilité, les résultats seront présentés sous la forme d'un tableau où figureront les principales variables d'intérêt accompagnées d'un code couleur si un effet si-

1. Il pourrait être envisageable de dupliquer ces analyses dans l'espace, par exemple en fonction du lieu d'exécution, ou encore en dehors de la France continentale. La Corse et les DROM-COM ne seront pas intégrés aux estimations en raison de leur isolement géographique par rapport au reste du territoire, qui biaiserait les résultats.

2. Les statistiques descriptives utiliseront toutes les annonces d'attribution disponibles au BOAMP, y compris les marchés sous les seuils européens et les cas où l'information est incomplète. Elles permettront de dresser un état des lieux aussi large et représentatif que possible.

gnificatif¹ est estimé, et une case vide si aucun effet significatif n'est détecté. Les couleurs ne reflètent donc pas l'ampleur de l'effet, mais bien de la confiance que l'on peut accorder à son existence. Les ordres de grandeur des effets identifiés seront donnés dans la description des résultats.

La conclusion permettra de synthétiser les résultats obtenus. En associant ces derniers aux limites des données utilisées, il sera possible d'avancer certaines pistes de recommandations.

1. Pour simplifier, la significativité correspond en statistiques à la probabilité qu'un résultat observé intervienne du fait de l'existence d'un effet réel plutôt que du hasard. Par exemple, imaginons que l'on s'intéresse à la population globale d'une ville, mais que l'on tire au sort 100 habitants pour constituer un échantillon facilement observable. Du fait du hasard dans le tirage au sort des habitants et de la taille de l'échantillon, cela n'aurait pas de sens (cela ne serait pas *significatif*) d'affirmer qu'il y a davantage de femmes que d'hommes dans la population générale si l'échantillon contenait 51 femmes et 49 hommes. On trouve bien un résultat déséquilibré, mais cet effet a de fortes chances d'être lié au hasard dans le tirage au sort et ne peut donc pas être raisonnablement interprété. On parle de seuil de significativité à propos de la probabilité d'observer un résultat au moins aussi extrême que celui observé si seulement le hasard était à l'œuvre. Généralement, les études scientifiques retiennent un seuil de 5% pour estimer qu'un effet est significatif et mérite donc d'être interprété comme existant réellement. Plus le seuil est proche de 0, plus la confiance est grande. Dans notre exemple, il faudrait qu'il y ait au moins 59 femmes dans l'échantillon pour en déduire au seuil de significativité de 5% qu'il y a davantage de femmes que d'hommes dans la population générale.

Partie 1 : analyse générale

Résumé de cette partie

Environ 40% des lots avec un titulaire unique seraient attribués à une PME au-delà des seuils de publicité européens. Cette part augmente jusqu'à 60% si l'on se concentre sur les cas de pluralité de titulaires. Les clauses sociales et environnementales semblent plus fréquentes que les critères de sélection responsables, et les considérations environnementales sont davantage intégrées aux achats que les considérations sociales. Plus le seuil de publicité d'un marché est élevé, plus la présence de considérations responsables est probable. En étudiant l'ensemble des marchés attribués de janvier 2022 à décembre 2023 en France métropolitaine excédant les seuils européens de publicité, il apparaît que les clauses environnementales ont un impact positif sur la probabilité d'octroyer le marché à une PME. A l'inverse, les critères de sélection d'ordre environnemental semblent jouer un rôle ambigu en stimulant les candidatures des PME, tout en réduisant la probabilité que l'acheteur titularise une PME.

1 La place actuelle des PME et des pratiques durables

Le BOAMP contient un peu plus de 160 000 lots attribués de janvier 2022 à décembre 2023. 42% de ces lots ont été attribués au moins en partie à une PME. On peut distinguer trois types d'attribution des marchés publics, comme l'illustre la Figure 1 :

- L'attribution du lot à un seul titulaire. Il s'agit du mode d'attribution le plus fréquent (87% des lots attribués entre 2022 et 2023), et de celui où la probabilité d'attribution à une PME est la plus faible (40%). Néanmoins, cela ne signifie pas qu'il y ait un effet pénalisant en soi puisque, toutes choses égales par ailleurs, la probabilité d'attribuer à au moins une PME est naturellement plus élevée dès lors qu'il y a plus d'un titulaire.
- L'attribution du lot à plusieurs titulaires indépendants les uns des autres. Elle concernerait 4% des lots attribués en 2022 et 2023, selon les informations publiées au BOAMP. Dans cette situation, au moins une PME figure parmi les titulaires dans 53% des cas.
- L'attribution du lot à un groupement économique, pour environ 9% des lots. 62% de ces groupements intègrent au moins une PME. Les PME accéderaient donc davantage aux marchés attribués à un groupement économique qu'à plusieurs titulaires indépendants (mais cette différence peut aussi provenir des caractéristiques des marchés).

Le nombre d'offres de la part de PME est également une variable d'intérêt. En effet, on peut distinguer deux étapes dans l'attribution du marché à une PME : le stade de la candidature et celui du choix du titulaire par l'acheteur. Malheureusement, il faudra souvent se contenter des caractéristiques du titulaire, ce qui englobe ces deux étapes. En effet, le nombre de candidatures reçues de la part de PME est peu renseigné par les acheteurs dans les avis d'attribution¹.

1. Dans seulement 14% des cas pour le nombre d'offres de PME, alors que le nombre d'offres global est disponible presque systématiquement.

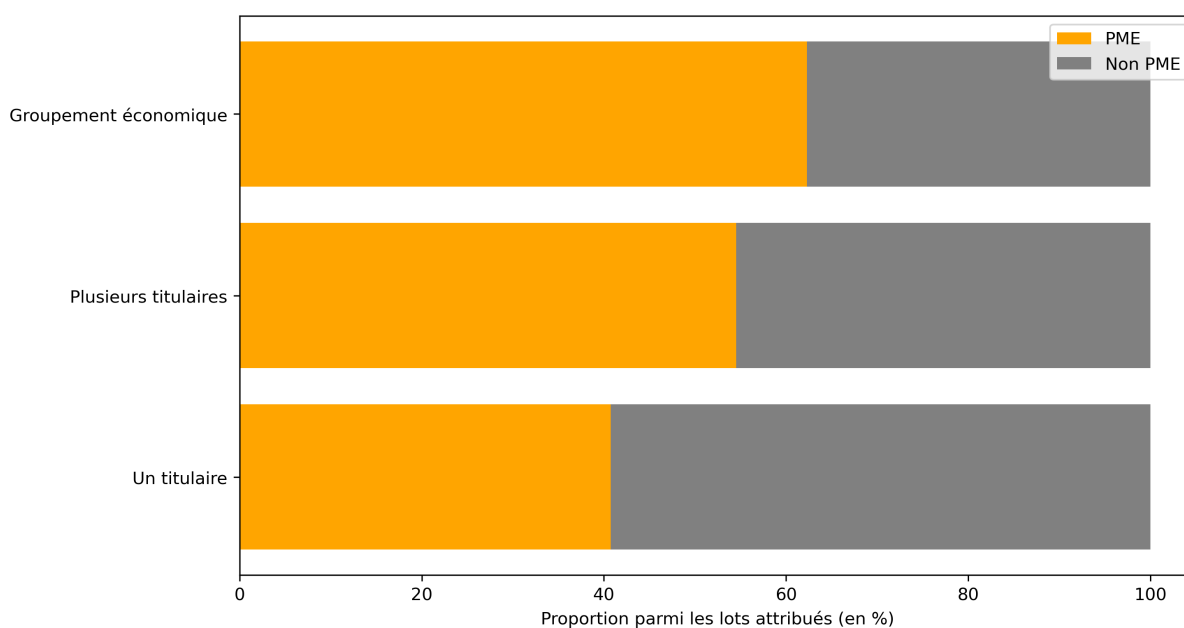


Figure 1 – Titularisation de PME par type d'attribution

En ce qui concerne les considérations responsables, il semblerait que le recours aux clauses soit plus fréquent que le recours aux critères de sélection, et que les enjeux environnementaux prennent le pas sur les problématiques sociales (Figure 2). 25% des lots attribués entre 2022 et 2023 contiennent une clause environnementale. Environ 21% des lots contiennent un critère de sélection d'ordre environnemental¹. Il faudra que ces parts soient multipliées par 4 et 5 dans les deux prochaines années pour respecter les exigences de la loi « Climat et Résilience ». L'introduction de considérations sociales est nettement moins fréquente. Environ 10% des lots attribués entre 2022 et 2023 contiennent une clause d'ordre social. Là aussi, les critères de sélection sont légèrement moins utilisés, puisqu'ils ne sont mobilisés que dans 7% des cas².

1. On peut identifier les critères mobilisés par l'acheteur au BOAMP dans près de 75% des attributions ayant eu lieu entre 2022 et 2023. Si l'on suppose que les marchés pour lesquels les pondérations des critères ne sont pas ou mal renseignées font moins appel aux critères qualitatifs que ceux pour lesquels l'information est correctement renseignée, alors la proportion de lots incluant un critère environnemental pourrait être légèrement sur-estimée. Ce n'est pas le cas de la proportion de clauses environnementales et sociales, car cette information est toujours présente.

2. La même remarque s'appliquera concernant la disponibilité des critères dans la suite de ce rapport.

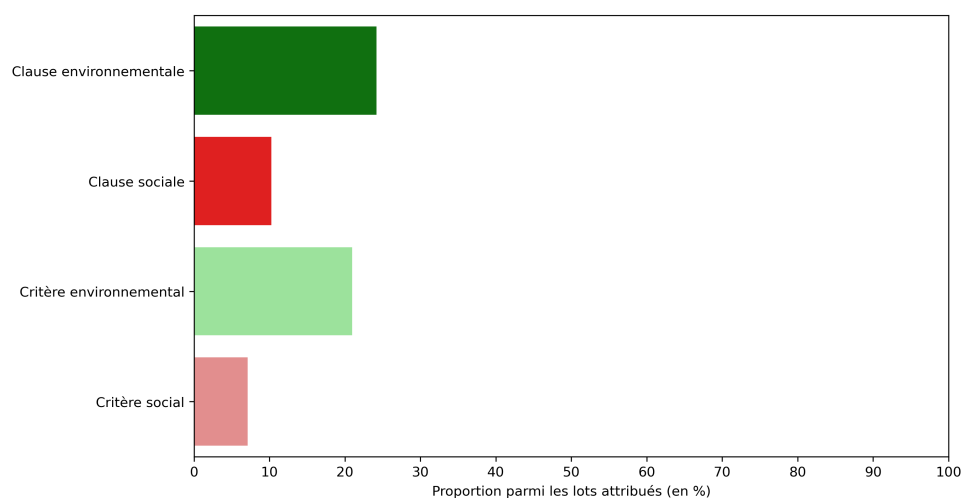


Figure 2 – Fréquences de recours aux considérations environnementales et sociales

Si les critères sociaux semblent plus rares que les critères environnementaux, ils présentent néanmoins une pondération plus importante en moyenne (18% contre 12% pour les critères environnementaux). La Figure 3 représente la distribution des pondérations des critères environnementaux et sociaux. Il semble que les acheteurs privilégient les multiples de 5 pour déterminer le poids des critères. On observe en effet des pics de cinq en cinq sur le graphique, le poids le plus fréquent étant 10%. Les critères sociaux semblent être moins mobilisés que les critères environnementaux, mais lorsqu'ils le sont, ils occupent une place plus importante dans la décision d'attribution.

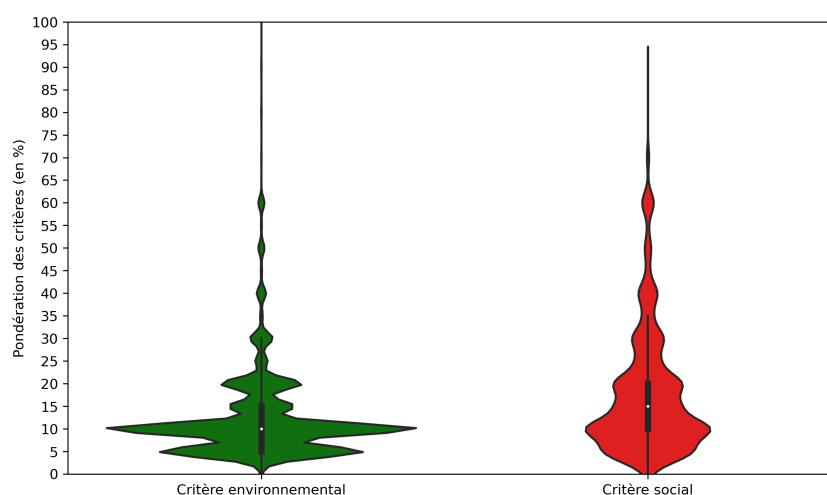


Figure 3 – Distribution de la pondération des critères environnementaux et sociaux

Les marchés réservés ne représentent qu'un peu plus de 1% des lots attribués de 2022 à 2023. Du fait de leur spécificité, ils seront exclus des analyses statistiques ultérieures. Seulement 35% d'entre eux sont attribués à une PME (contre environ 42% pour les marchés non réservés), comme l'illustre la Figure 4. Par définition, ils favorisent les entreprises de l'économie sociale et solidaires (ESS)¹. Sans surprise, les clauses sociales et les critères sociaux sont sur-représentés parmi les marchés réservés (près de la moitié d'entre eux incluent une clause sociale, soit 4,5 fois plus que la moyenne globale). Ce constat est valable pour les clauses et critères environnementaux, même si l'écart avec les marchés non réservés est moins prononcé.

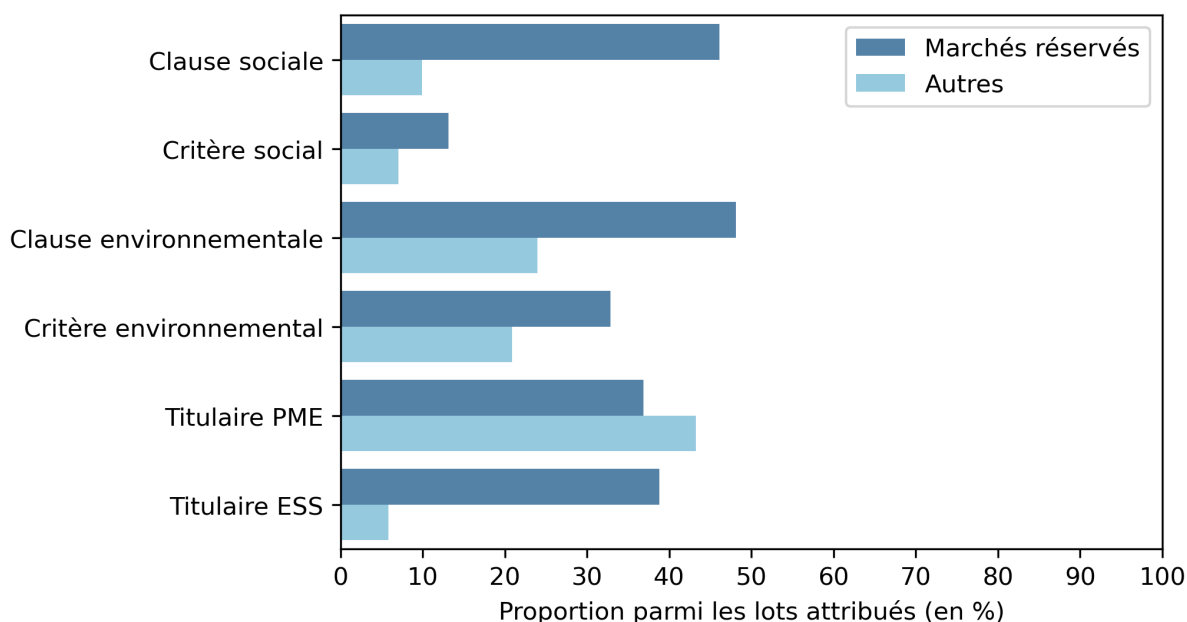


Figure 4 – Comparaison des marchés réservés avec le reste des marchés

Les lots excédant les seuils européens représentent 94% des 160 000 lots attribués publiés au BOAMP entre 2022 et 2023. Les marchés soumis à une obligation de publicité à l'échelle nationale constituent 5% de l'échantillon. Enfin, environ 1500 lots sont publiés au BOAMP alors qu'ils n'étaient pas tenus de faire l'objet d'un avis. Ces marchés pourraient toutefois ne pas être représentatifs des autres marchés sous les seuils de publicité, dès lors que nous ne disposons que de ceux qui ont fait l'objet d'une initiative de publicité. Or, les motivations de

1. Il ne s'agit que d'approximations car les SIRET des titulaires présents dans la base sont estimés 9 fois sur 10 dans la base BeauAMP.

cette initiative sont inconnues. Seuls les avis des marchés dépassant les seuils européens de publicité indiquent si le titulaire est une PME ou non. Il est toutefois possible de comparer le recours aux clauses et aux critères environnementaux selon le seuil de publicité¹. De même, les exigences sociales de la loi « Climat et Résilience » ne pèsent sur les acheteurs que lorsque les marchés excèdent les seuils européens de publicité. En revanche, tous les marchés seront tenus d'inclure des clauses et des critères environnementaux. Or, la Figure 5 souligne une forte disparité dans l'intégration de clauses et de critères responsables selon le seuil de publicité du marché.

Quel que soit le seuil de publicité du lot, les considérations environnementales sont plus fréquentes que les considérations sociales. Les clauses sociales semblent quasiment absentes des marchés sous les seuils de publicité obligatoire². Il n'y a pas globalement de corrélation entre la valeur d'un marché et l'intégration de considérations durables. En revanche, pour chaque type de clause et de critère, la fréquence d'intégration augmente avec le montant du seuil de publicité. En matière sociale, l'écart est plutôt négligeable entre le seuil national et le seuil européen. Il y a une plus grande différence en matière environnementale. Si environ 25% des marchés dépassant les seuils européens intègrent une clause environnementale, cette part est inférieure de 10 points pour les lots soumis au seuil national de publicité. Il y a également un écart de 10 points entre ces deux seuils quant aux critères environnementaux. Seulement 10% des marchés à procédure adaptée contiennent une clause environnementale. Il semblerait que les critères environnementaux y soient légèrement plus fréquents, mais la faible disponibilité de l'information pour les marchés à procédure adaptée oblige à considérer ce résultat avec beaucoup de prudence.

Les exigences environnementales de la loi « Climat et Résilience » représentent donc un défi majeur pour les marchés sous les seuils européens, qui ont du retard par rapport aux marchés de plus grande valeur. Or, ces marchés de faible valeur sont les plus nombreux, et ils concernent essentiellement des acheteurs locaux, disposant d'une moindre expertise pour intégrer des clauses et des critères environnementaux à leurs achats.

1. Dans ce rapport, les codes suivants, utilisés au BOAMP, seront conservés. JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne (seuils européens de publicité), FNS : Formulaire National Standard (publicité obligatoire mais sous les seuils européens), MAPA : Marchés à Procédure Adaptée (sous les seuils de publicité obligatoire).

2. On aurait pu s'attendre à ce que la publication facultative soit motivée par un désir de l'acheteur de mettre en avant ses politiques d'achat. Il se pourrait donc que le recours aux considérations responsables soit en réalité plus faible que ce que nous observons sur cet échantillon très réduit.

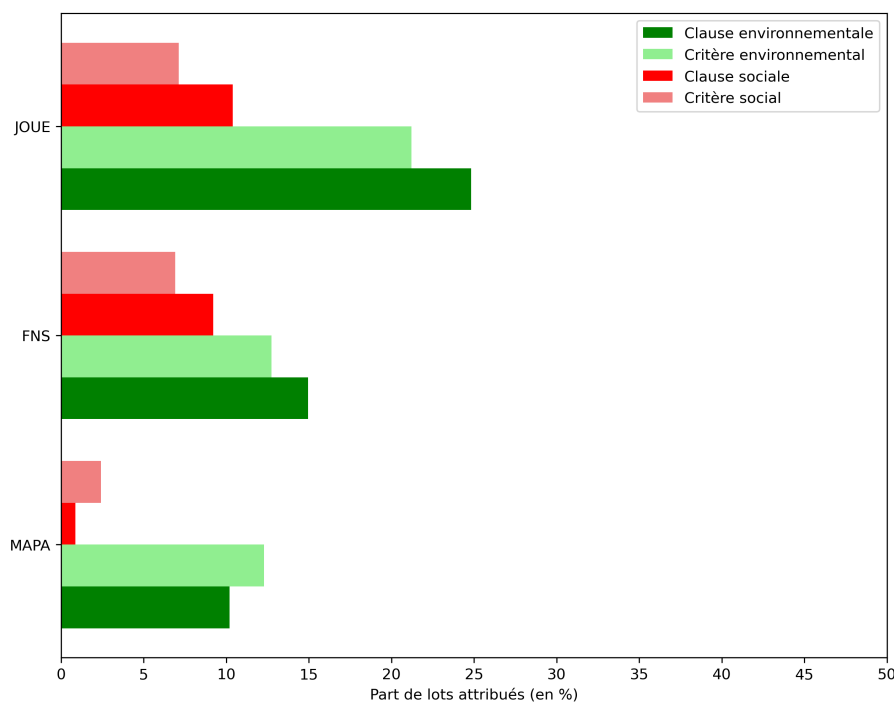


Figure 5 – Recours aux considérations responsables selon le seuil de publicité

La Figure 6 confronte le recours aux considérations responsables et la titularisation de PME. S'il ne s'agit que de simples corrélations¹, elle fait apparaître un écart de 5 points dans la proportion de PME titulaires² selon que le marché intègre une clause environnementale (43%) ou non (38%). Il serait trop hâtif de conclure à un effet direct des clauses environnementales sur l'accès des PME à la commande publique. Il semble néanmoins que, sur les deux dernières années, les contrats intégrant une clause environnementale présentent davantage de chances d'être attribués à une PME que les contrats n'en intégrant pas. S'agissant des critères environnementaux, cet écart disparaît et s'inverse même très légèrement (-0,5 points). Les recours aux clauses et aux critères sociaux apparaissent également positivement corrélés

1. Qui présentent donc le risque de biais induits par des variables omises. Par exemple, si les PME devaient bénéficier d'une forte pondération du critère du prix, alors il ne serait pas étonnant d'observer une plus faible proportion de PME titularisées pour des marchés introduisant un critère environnemental. La question est de savoir si, à pondération équivalente du critère du prix, la dimension environnementale du critère a un effet sur l'accès des PME aux marchés publics. Il faut pour cela réaliser des régressions statistiques, et non se contenter de représentations graphiques.

2. Ce graphique élimine les lots attribués à plusieurs entreprises.

à la titularisation d'une PME (+3 et +2 points). Les régressions à suivre tenteront de déterminer si ces effets hypothétiques sont statistiquement significatifs une fois que les autres caractéristiques du marché sont prises en compte.

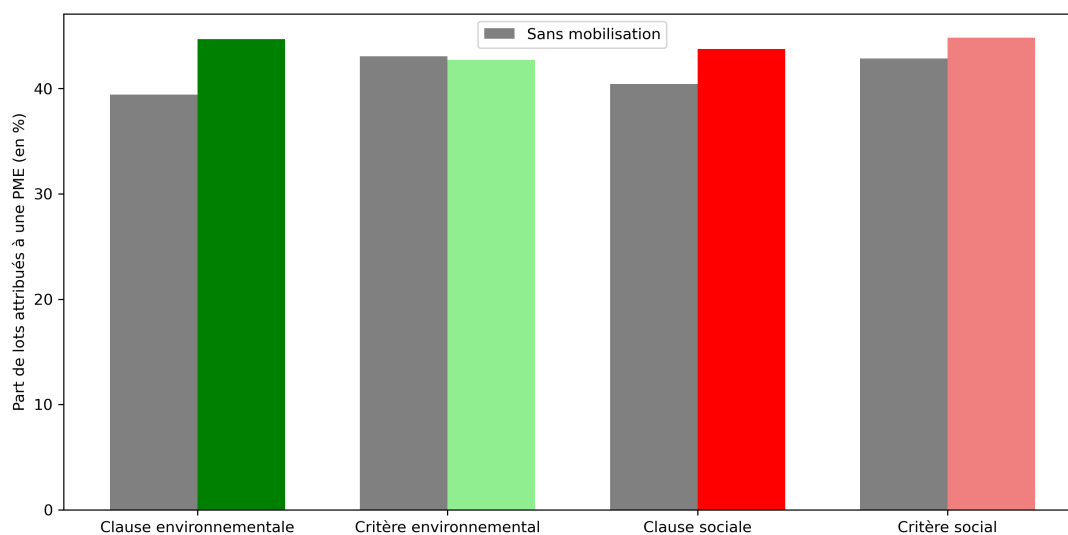


Figure 6 – Titularisation de PME et considérations environnementales (2022 - 2023)

2 Analyse d'impact sur la période 2022-2023

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 1 – Estimations globales pour la période 2022-2023

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

Une première approche consiste à rechercher un effet global des considérations durables dans les marchés publics sur la titularisation des PME. En prenant les marchés attribués à un seul titulaire de janvier 2022 à décembre 2023, et en éliminant les observations pour lesquelles l'information renseignée est insuffisante, nous disposons d'un peu plus de 73 000 lots à analyser. La Table 1 présente de manière synthétique les *principales* variables testées et les éventuels effets significatifs associés.

Cette première estimation fait ressortir plusieurs résultats très significatifs. Toutes choses égales par ailleurs, la valeur d'un marché¹ a bien un impact négatif sur la probabilité d'octroi du marché à une PME, tandis que l'allotissement a un impact positif. Le fait que l'allotissement ait un impact positif à valeur équivalente du marché traduit un plus grand découpage fonctionnel de celui-ci : l'allotissement réduit la complexité des tâches à effectuer, et donc le besoin de polyvalence du titulaire, à prix équivalent. Ces résultats soulignent donc la pertinence des règles d'allotissement pour favoriser l'accès des PME à la commande publique.

Les clauses environnementales ont un impact positif sur la probabilité d'octroi d'un lot à une PME. Cet effet est *a priori* moins attendu que pour l'allotissement et le prix du marché, mais il

1. Le prix de l'offre retenue par l'acheteur utilisé ici donne une bonne idée de l'ordre de grandeur de la valeur du marché.

est bien significatif. Autrement dit, toutes choses égales par ailleurs, l'introduction d'une clause environnementale dans un marché public renforce la probabilité que celui-ci soit attribué à une PME plutôt qu'à une plus grande entreprise. Cet impact sur la probabilité d'attribution à une PME est d'environ +7%. Il s'agit pour le moment d'un effet global qui devra être décliné dans le temps, par secteur d'activité et par type d'acheteur dans la suite de ce rapport ¹.

Les critères environnementaux et les considérations sociales ne semblent pas avoir actuellement d'impact global affectant significativement la titularisation de PME. Il ne faut pas pour autant en conclure qu'ils n'en auront pas dans la suite de ce rapport.

1. Ce qui ne veut pas dire que l'effet du temps, du secteur d'activité et du type d'acheteur sont ignorés jusque-là. Seulement, ils ne sont pris en compte que pour estimer la probabilité d'octroi à une PME et non pour distinguer différents effets des clauses environnementales.

3 Un effet dissuasif au stade de la candidature ?

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 2 – Estimations pour le nombre de candidatures de PME

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

Si l'analyse précédente permet de réaliser des estimations sur un très grand échantillon, elle ne permet pas de distinguer le stade de la candidature de celui de l'attribution. En observant seulement si un contrat est attribué à une PME, on ignore ce qui relève d'un effet attractif ou dissuasif au moment de candidater et ce qui relève d'un effet pénalisant ou favorable au stade de l'attribution.

Il s'agit donc ici de déterminer si la présence de considérations durables dans un lot accroît ou réduit le nombre de candidatures de la part de PME, ce qui suppose que cette variable soit renseignée dans les avis d'attribution. Il ne reste plus que 10 000 lots environ attribués de 2022 à 2023 pour réaliser cette analyse. Estimer le nombre de candidatures de PME avec les variables utilisées précédemment contiendrait un biais si l'on n'incluait pas le nombre d'offres de la part d'autres entreprises. La Table 2 présente les effets estimés de chacune des variables sur le nombre de candidatures de PME à nombre constant de candidatures de la part de non PME. Les critères environnementaux semblent avoir une influence sur les candidatures des PME. Néanmoins, la présence d'un critère et sa pondération pourraient avoir des effets opposés. Alors que la présence d'un critère en lien avec les enjeux environnementaux augmenterait d'environ 5% les candidatures de PME, une augmentation de la pondération de ce critère aurait l'effet inverse. Une augmentation de 10 points de pourcentage de la pondération du critère environnemental (par exemple, passer de 5% de la note à 15%) diminuerait de 2,5%

le nombre d'offres de la part de PME. Il s'agit là d'estimateurs virtuels, mais qui tendent à montrer que la présence d'un critère et l'ampleur de sa pondération peuvent avoir des effets économiques opposés. Si les PME sont attirées par les critères environnementaux, cet effet tend à s'annuler à mesure que la pondération s'accroît.

4 Un effet pénalisant au stade de l'attribution ?

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 3 – Estimations au stade de l'attribution

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

Il est possible de chercher à identifier les variables qui pourraient influencer la décision de l'acheteur au seul stade de l'attribution, c'est-à-dire à nombre constant de candidatures de PME. Cette seconde étape permet d'avoir un aperçu de la manière dont les offres des PME sont perçues par les acheteurs, notamment leur capacité à répondre aux clauses et aux critères sociaux ou environnementaux. Il s'agit d'une analyse complémentaire et nécessaire car un effet néfaste des considérations sociales et environnementales au stade de l'attribution viendrait annuler les effets rencontrés au stade de la candidature. Des effets opposés au stade de la candidature et de l'attribution pourraient indiquer une divergence entre les anticipations des PME sur la prise de décision de l'acheteur et la prise de décision effective, traduisant une forme d'auto-censure ou au contraire de sur-estimation de la part des PME.

Pour analyser les effets relevant strictement du stade de l'attribution, il est nécessaire d'introduire la part de candidatures de PME parmi l'ensemble des candidatures reçues : si aucune variable n'a d'impact au stade de l'attribution sur la taille du titulaire, alors la probabilité d'octroyer le marché à une PME plutôt qu'à un autre type d'entreprise sera exclusivement déterminée par ce rapport entre le nombre d'offres de la part de PME et le nombre d'offres reçues par l'acheteur¹.

1. Par exemple, si 3 offres sur 4 proviennent de PME pour l'attribution d'un lot, alors la probabilité que le titulaire soit une PME sera de 0,75.

La Table 3 reflète pour la première fois un impact significatif des considérations sociales : il semblerait que la pondération des critères de sélection en lien avec des enjeux sociaux ait un impact négatif sur la probabilité d'octroi à une PME. Cet effet sur la probabilité pourrait être autour de -10% pour une augmentation de 10 points de la part occupée par le critère social sur l'ensemble des critères de sélection.

Quant aux considérations environnementales, la présence d'un critère environnemental, indépendamment de sa pondération, aurait un impact négatif sur la probabilité d'attribuer un marché à une PME plutôt qu'à une plus grande structure (de l'ordre de -15%). Or, il semblerait que ces critères environnementaux augmentent également le nombre de candidatures de la part de PME. Il y aurait donc une divergence entre les anticipations des PME et les décisions des acheteurs. Les clauses environnementales n'ont pas d'impact significatif au seuil de 5%. Néanmoins, si l'on acceptait un seuil de 6%, alors on constaterait un effet positif de ces dernières. Il ne faut donc pas être surpris par le fait que les clauses environnementales n'aient pas d'impact significatif au seuil de la candidature et à celui de l'attribution, alors que l'on a identifié un effet global des clauses environnementales. La réduction de la taille des échantillons liée à la faible disponibilité des informations relatives aux candidatures rend plus difficile l'identification d'un effet significatif avec un niveau élevé de confiance.

Enfin, on remarque qu'une plus grande pondération du critère du prix jouerait en défaveur des PME. Cela pourrait s'expliquer par le fait d'une moins bonne compétitivité-prix des PME pour des lots où le prix est le principal critère retenu par l'acheteur.

Partie 2 : analyse temporelle

Résumé de cette partie

Entre 2015 et 2023, la commande publique durable a été marquée par deux phénomènes : les enjeux environnementaux prennent le pas sur les problématiques sociales et les clauses se sont affirmées aux dépens des critères de sélection. Ces changements structurels expliquent peut-être pourquoi l'effet positif des clauses sociales sur la titularisation des PME perceptible en 2019 semble disparaître après l'annonce de la loi « Climat et Résilience ».

1 Évolutions de 2015 à 2023

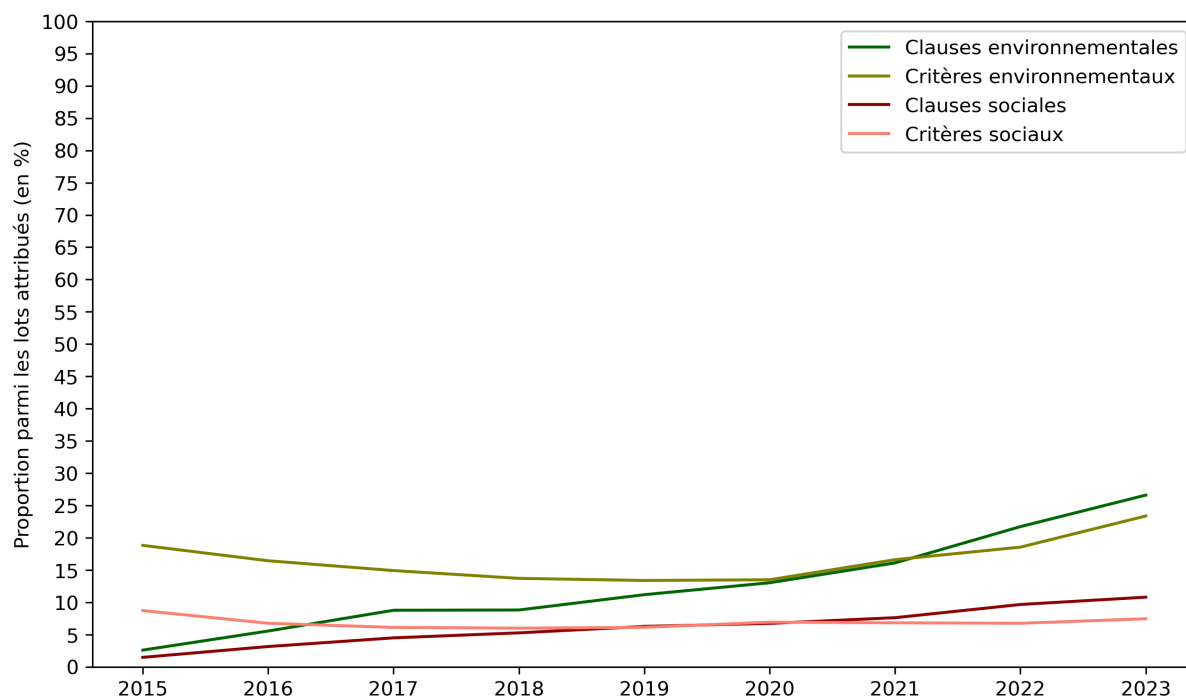


Figure 7 – Évolution du recours aux considérations responsables (2015 - 2023)

Les données utilisées permettent de prendre un recul de près d'une décennie sur l'évolution des pratiques responsables (Figure 7). De 2015 à 2023 semble s'être opérée une double inversion, notamment en réaction à la loi « Climat et Résilience » : les considérations environnementales sont préférées aux considérations sociales, et le recours aux clauses s'est développé aux dépens des critères de sélection.

L'écart entre le recours aux considérations sociales et environnementales semble d'abord se creuser. Si, dès 2015, les clauses environnementales étaient davantage utilisées que les clauses sociales, cet écart était d'à peine un point de pourcentage (3% contre 1,6% des lots attribués). En 2023, cet écart est de plus de 17 points de pourcentage (27% contre 11%). Il en va de même pour les critères environnementaux. Alors que le recours aux critères environnementaux est passé sur la période de 19% à 23% des lots attribués, les critères sociaux ont au contraire légèrement reculé à l'échelle de la commande publique, de 8,7% en 2015 à 7,5% en 2023. Ce

phénomène peut s'expliquer par la loi « Climat et Résilience », qui exprime des attentes plus fortes en matière environnementale qu'en matière sociale. On remarque une accélération du recours aux clauses et aux critères environnementaux à partir de 2020 en matière environnementale, au point que la tendance à la baisse pour les critères environnementaux s'inverse.

Les clauses sociales et environnementales semblent être de plus en plus fréquemment utilisées par les acheteurs, tandis que le recours aux critères a stagné sur la dernière décennie. En 2015, en matière sociale comme en matière environnementale, les critères de sélection étaient largement plus fréquents que les clauses. Aujourd'hui, les clauses sont plus fréquentes que les critères de sélection. Néanmoins, depuis 2020, le recours aux critères environnementaux a recommencé à progresser, si bien que les trajectoires des clauses et des critères environnementaux tendent à s'aligner. Elles visent de toute manière un même objectif dans le cadre de la loi « Climat et Résilience ». En matière sociale, les clauses semblent avoir pris le dessus sur les critères de sélection autour de 2017, et il n'y a pas de phénomène de reprise comme pour les critères environnementaux.

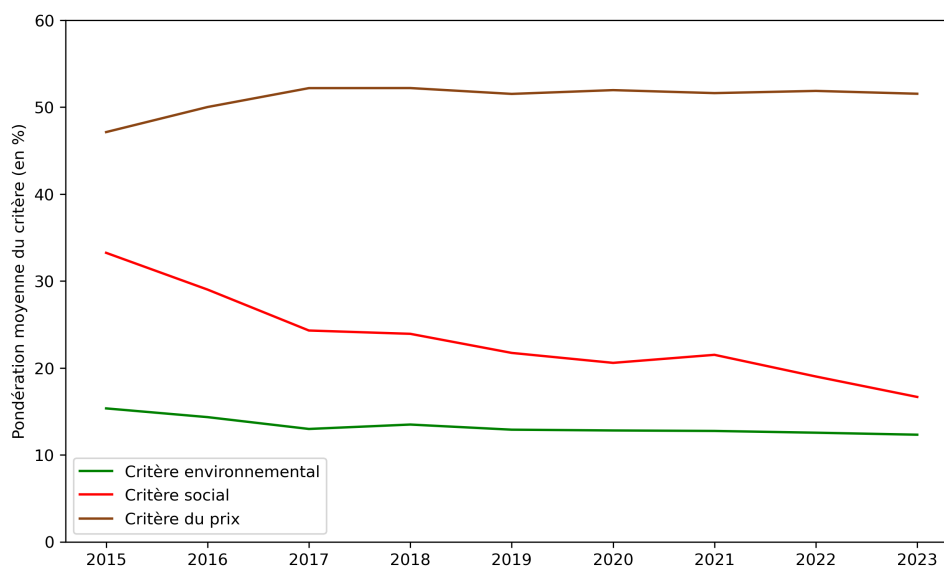


Figure 8 – Évolution des pondérations des critères de sélection (2015 - 2023)

Ce moindre intérêt pour les critères de sélection, en particulier en matière sociale, pourrait expliquer la stagnation voire la régression de la pondération moyenne attribuée à ces derniers (Figure 8). Depuis 2015, la pondération moyenne du critère social semble avoir été divisée par deux, passant d'environ 32% à 16% de la note, tandis que la pondération moyenne du critère environnemental stagne autour de 12%.

Quant à la part de lot attribués à des PME, il est difficile de remonter à 2015 en raison de la mauvaise qualité des données au début de la période. En 2016, les données indiquent que 48% des lots ont été attribués au moins en partie à une PME, ce qui serait plus qu'en 2023 (42% environ). Il y a toutefois un risque que l'information soit davantage disponible lorsque le titulaire est une PME, ce qui biaiserait le résultat. La part de marchés allotés semble également rester globalement constante sur la période.

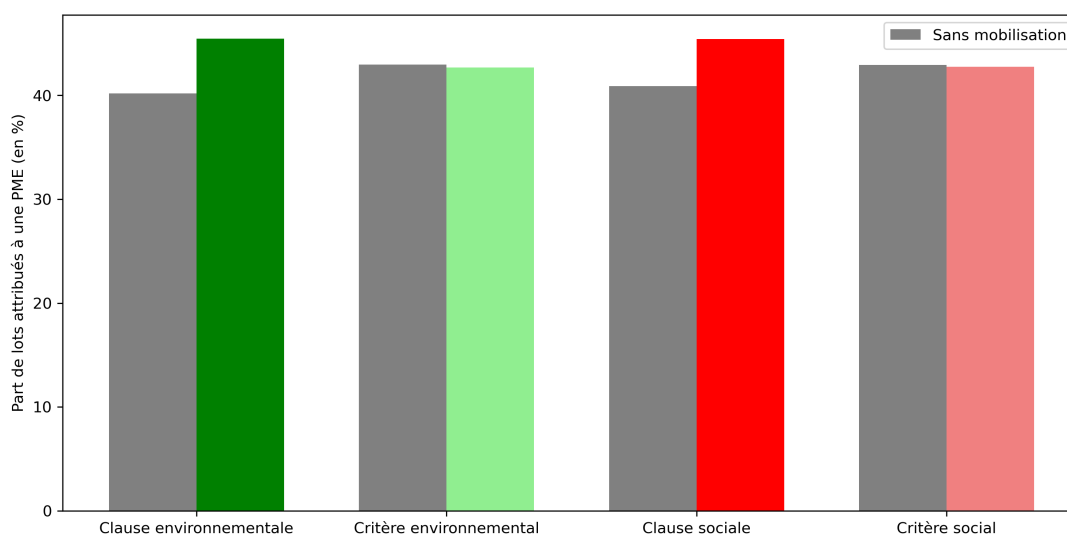


Figure 9 – Titularisation de PME et considérations environnementales (2019)

Si l'on souhaite comparer les impacts actuels des considérations responsables sur les PME avec une période antérieure à la crise sanitaire et à l'annonce de la loi « Climat et Résilience », on s'aperçoit que la situation en 2019 semble similaire à ce que l'on observe pour les deux dernières années (Figure 9). Il semble néanmoins y avoir un écart plus important en matière de titularisation de PME entre les marchés avec et sans clause sociale en 2019 qu'en 2022-2023 (+7 points en 2019 contre +3 points en 2022-2023).

2 Analyse d'impact en 2019

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 4 – Estimations globales pour l'année 2019

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

L'année 2019 contient suffisamment d'observations pour permettre de répliquer la méthode employée sur la période 2022-2023, et ainsi comparer l'effet des considérations responsables sur les PME dans le temps. Les années 2020 et 2021 ne peuvent être prises en compte en raison de la crise sanitaire, qui a bouleversé le fonctionnement de la commande publique. Un autre bouleversement, cette fois-ci endogène à la commande publique, est également intervenu sur cette période. La loi « Climat et Résilience », issue de la Convention citoyenne pour le climat, a été adoptée en 2021. Elle prévoit notamment qu'en 2026, 100% des marchés publics devront intégrer une spécification technique et un critère de sélection d'ordre environnemental. En outre, les marchés excédant les seuils de publicité européens doivent inclure une condition d'exécution en lien avec le domaine social ou l'emploi.

Plusieurs résultats trouvés pour la période 2022-2023 (Figure 1) sont également valables pour l'année 2019. La valeur du marché réduit bien la probabilité d'octroi, tandis que l'allotissement est favorable aux PME. On observe deux résultats supplémentaires en dehors des considérations responsables : les accords-cadres seraient moins propices à la titularisation de PME, tandis qu'une plus forte pondération du critère du prix augmenterait la probabilité d'accès d'une PME au marché. En matière de considérations responsables, on retrouve bien l'effet positif des clauses environnementales. Cette fois-ci, la présence du critère environnemental semblerait être globalement défavorable aux PME (tandis que l'on ne trouvait pas d'effet global pour

les deux dernières années, seulement un effet positif au stade de la candidature et un effet négatif au stade de l'attribution). Surtout, contrairement à la période 2022-2023, l'année 2019 permet d'identifier un effet positif et très significatif des clauses sociales sur la probabilité de titularisation d'une PME (de l'ordre de +10%).

Il est difficile de mesurer avec exactitude l'impact de l'adoption de la loi « Climat et Résilience » sur le comportement des acheteurs car celle-ci s'applique, notamment en matière environnementale, à tous les acheteurs et pour tous les marchés. Il est donc impossible de comparer l'évolution des pratiques dans les marchés qui seront soumis aux obligations prévues par cette loi et les marchés qui en seront exemptés. En supposant que la crise sanitaire n'a plus eu d'impact sur la commande publique à partir de 2022, il ne semble pas y avoir d'autres bouleversements structurels pouvant expliquer une mutation globale des effets des clauses et des critères responsables. En outre, la Figure 7 met en évidence une accélération de l'adoption de considérations environnementales dans les marchés publics, l'écart se creusant avec les considérations sociales. L'adoption de la loi « Climat et Résilience » constitue donc probablement la meilleure piste d'explication pour l'affaiblissement, voire la disparition, de l'effet positif des clauses sociales sur la titularisation de PME.

Partie 3 : analyse par segment d'achat

Résumé de cette partie

Le recours aux considérations responsables varie d'un type de marché à l'autre. Les marchés de travaux intègrent à la fois le plus de clauses sociales et le plus de clauses environnementales. Ils sont également les plus ouverts aux PME. Les clauses environnementales semblent avoir un effet positif essentiellement pour les marchés de fournitures. Quant aux considérations sociales, alors que les clauses sociales pourraient pénaliser les PME dans les marchés de services, les critères sociaux leur seraient au contraire favorables dans les marchés de travaux.

1 État des lieux sectoriel

S'il est possible de mener des analyses à l'échelle de la commande publique, il faut garder à l'esprit que celle-ci couvre des secteurs d'activité très hétérogènes. Ce rapport a jusque-là tenu compte de cette hétérogénéité sectorielle dans la réalisation des estimations de causalité. Il est néanmoins possible de chercher à estimer directement des effets des considérations responsables sur les PME différents selon le secteur en cause.

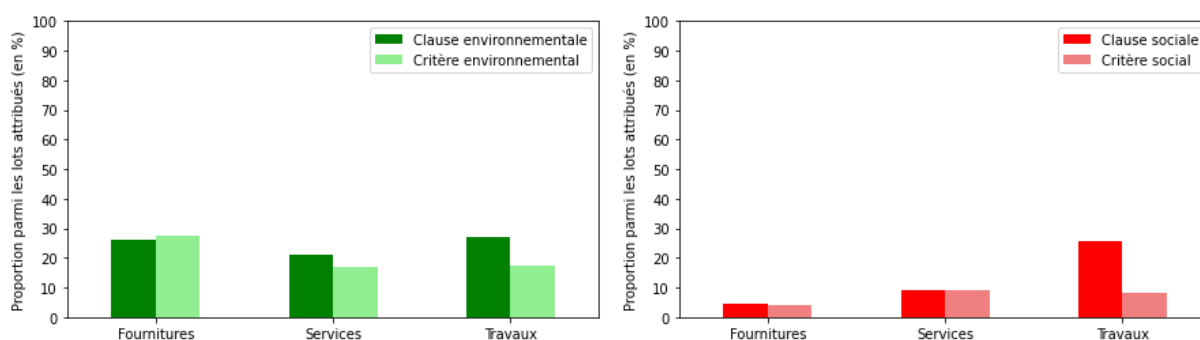


Figure 10 – Recours aux considérations responsables par type de marché

La Figure 10 permet de comparer le recours aux clauses et aux critères responsables entre les marchés de travaux, de services et de fournitures. Il semble y avoir une forte corrélation entre le recours aux clauses environnementales et aux critères environnementaux au sein des marchés de fournitures, de services et de travaux. Les travaux sont le type de marché où les clauses environnementales sont les plus fréquentes de 2022 à 2023. Près de 28% des marchés de travaux attribués sur cette période contiennent une clause environnementale. Les critères environnementaux y sont moins fréquents : 18% des marchés de travaux attribués en 2022 et 2023 contiennent un critère de sélection de cette nature, soit approximativement la même proportion que dans les marchés de services, où les clauses environnementales sont néanmoins moins fréquentes que pour les marchés de travaux (21%). Seuls les marchés de fournitures incluent plus fréquemment un critère environnemental (29%) qu'une clause environnementale (27%), sans doute parce que la marge d'innovation des entreprises y est plus importante, y compris pour des caractéristiques de produits auxquelles l'acheteur n'aurait pas pensé. Les marchés de fournitures ont intégré depuis 2015 nettement plus de critères environnementaux

que les autres marchés (Figure 11). Ils ont pendant longtemps également intégré davantage de clauses, avant d'être dépassés par les marchés de travaux à partir de 2021. On remarque que l'ensemble des types de marché ont suivi les tendances globales visibles dans la Figure 7 : une croissance continue et accélérée du recours aux clauses environnementales, et un déclin du recours aux critères environnementaux qui s'inverse après 2020.

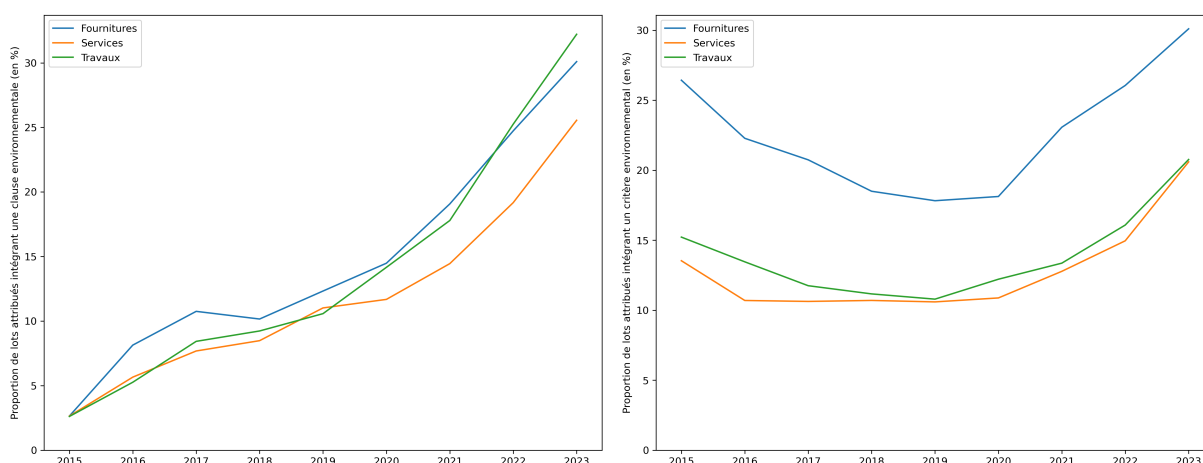


Figure 11 – Évolution du recours aux considérations environnementales par type de marché

Il existe néanmoins une forte hétérogénéité entre le recours aux considérations environnementales et aux considérations sociales par type de marché. La part de clauses et de critères sociaux dans les marchés de fournitures chute à un peu moins de 5% des marchés attribués sur la période 2022-2023. Cette fois-ci, les marchés de services semblent avoir recours aussi fréquemment aux critères de sélection qu'aux clauses (environ 10% dans les deux cas). Si les marchés de travaux présentent une fréquence de recours aux critères sociaux comparable à celle des services (un peu moins de 9%), la part de marchés de travaux intégrant une clause sociale est nettement plus élevée que pour les deux autres catégories : plus de 25% des marchés de travaux attribués en 2022 et 2023 intègrent une clause d'ordre social. La Figure 12 révèle un écart croissant à partir de 2015 entre les travaux et les autres types de marchés en matière de clauses sociales. A partir de 2021, on constate une accélération de la tendance à la hausse pour l'ensemble des marchés, mais cette accélération est particulièrement soutenue pour les travaux, renforçant un écart déjà net. Quant aux critères sociaux, leur fréquence a stagné voire diminué, quel que soit le type de marché.

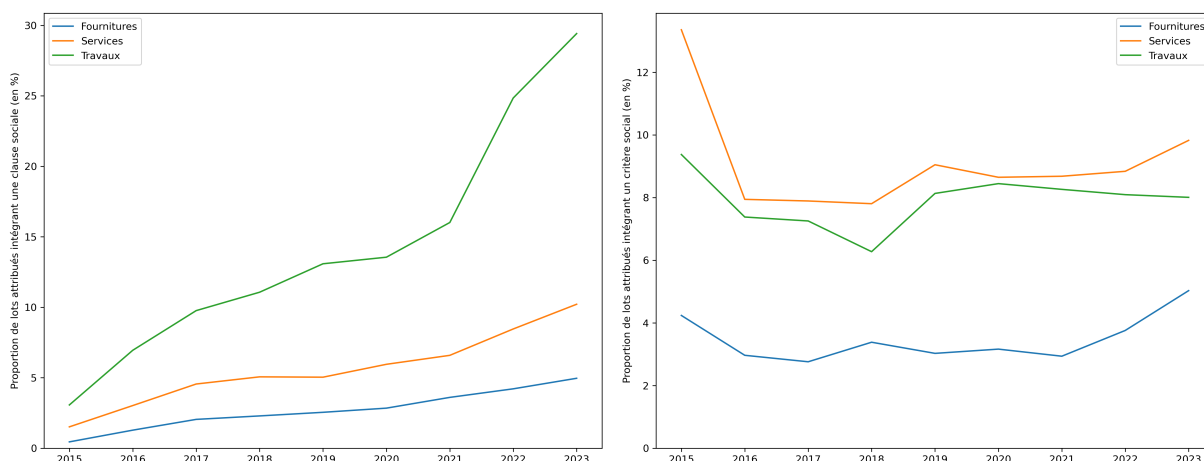


Figure 12 – Évolution du recours aux considérations sociales par type de marché

Les critères sociaux, bien que plus rares, ont une pondération moyenne plus élevée que les critères environnementaux, et ce peu importe le type de marché (Figure 13). Les faibles pondérations autour de 5% semblent moins fréquentes pour les critères sociaux, au profit de pondérations supérieures à 10%. Ainsi, en matière de fournitures, le poids moyen du critère environnemental est de 12%, contre 13% en matière sociale. Il s'agit de l'écart le plus faible : pour les marchés de services, les pondérations moyennes sont respectivement 12% et 19%, et pour les travaux 14% et 19%.

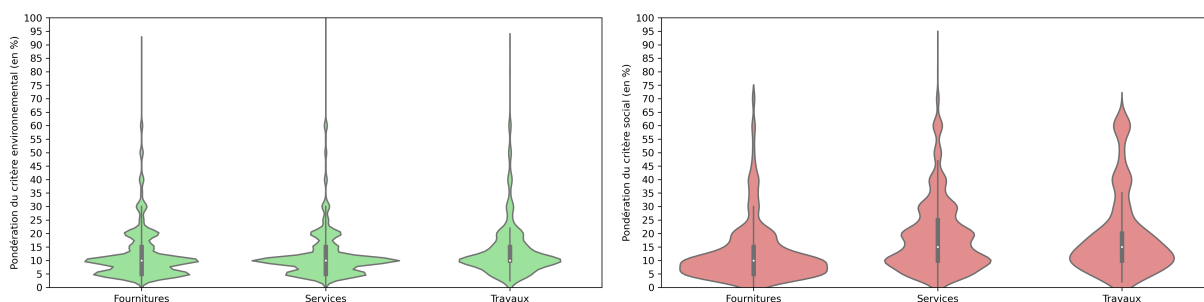


Figure 13 – Pondération des critères responsables par type de marché

Il n'existe pas de corrélation évidente entre le recours aux considérations sociales et aux considérations environnementales au sein d'un même segment d'achat (Figure 14). Les Figures 15 et 16 fournissent un aperçu plus précis du recours aux considérations responsables par sec-

teur d'activité, à travers les divisions CPV¹. La Table 5 synthétise également les principales variables d'intérêt par division CPV. On ne retrouve aucune division CPV en commun entre les cinq secteurs intégrant le plus de clauses sociales et les cinq secteurs intégrant le plus de clauses environnementales. En bas du classement, les services financiers et d'assurance peinent néanmoins à intégrer des considérations sociales comme environnementales.

La Figure 17 révèle que la corrélation entre le recours aux clauses et aux critères responsables au sein d'un même secteur est plus forte en matière environnementale qu'en matière sociale. Il semble y avoir une corrélation positive dans les deux cas, mais les secteurs intégrant le plus de clauses sociales peinent à avoir un taux de recours aux critères sociaux plus élevé, tandis que les secteurs intégrant le plus de clauses environnementales sont également ceux où les critères environnementaux sont les plus nombreux. Cette relation est presque proportionnelle. De même, certains secteurs comme les services de R&D incluent très peu de clauses sociales mais ont recours aux critères sociaux plus fréquemment que la moyenne.

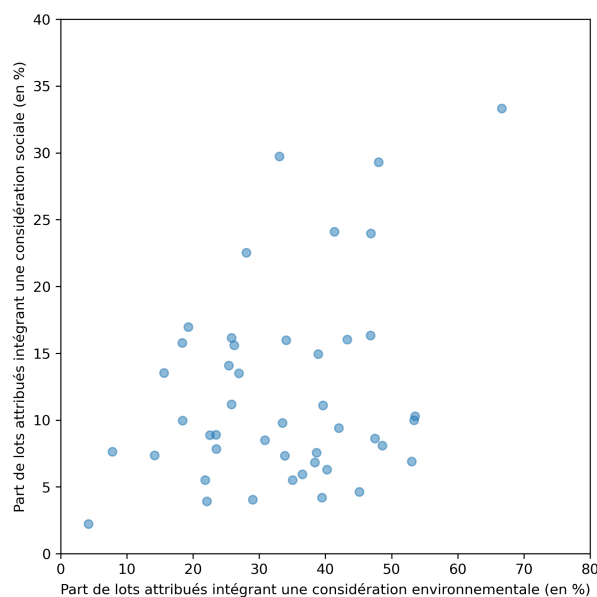


Figure 14 – Considérations sociales et environnementales par division CPV

1. Le *Common Procurement Vocabulary* est une norme européenne de classification des marchés publics selon l'objet de la prestation. Il contient neuf chiffres, offrant un classement en arborescence des secteurs d'activité couverts par les marchés publics. Les divisions correspondent aux neuf premiers chiffres du code.

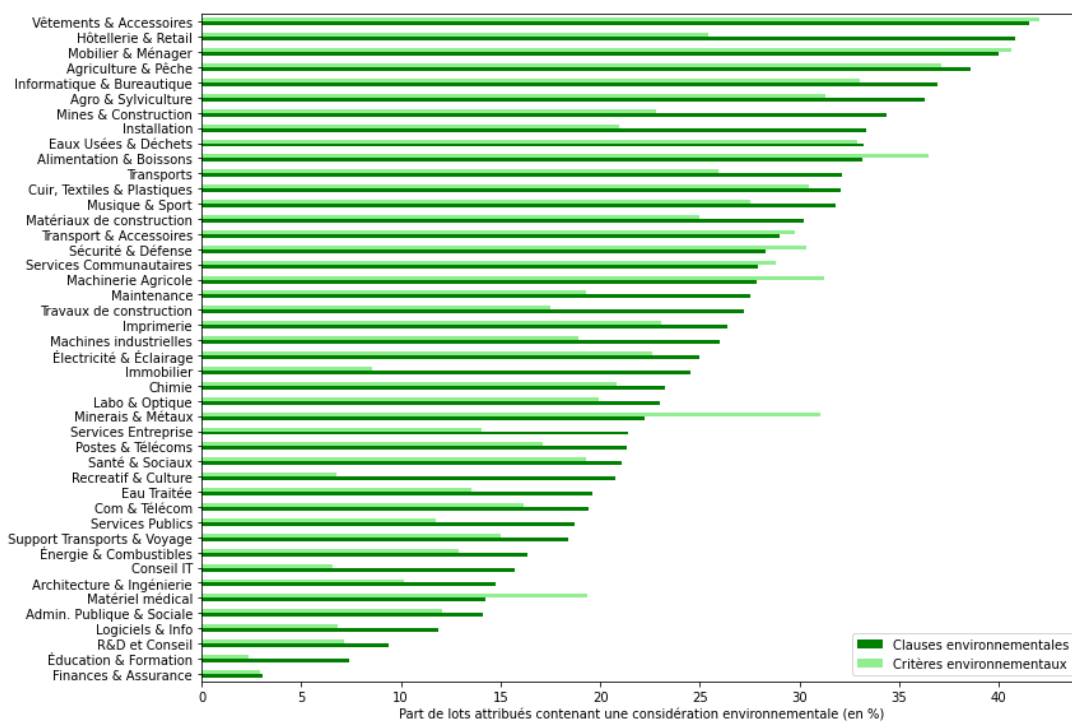


Figure 15 – Recours aux considérations environnementales par division CPV

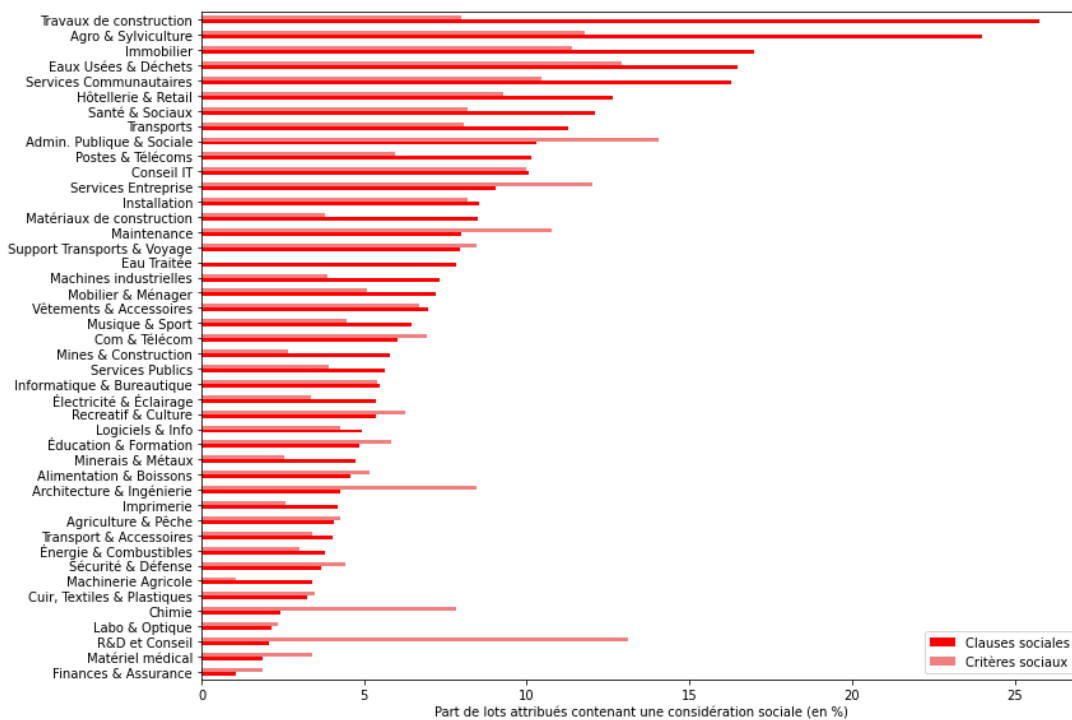


Figure 16 – Recours aux considérations sociales par division CPV

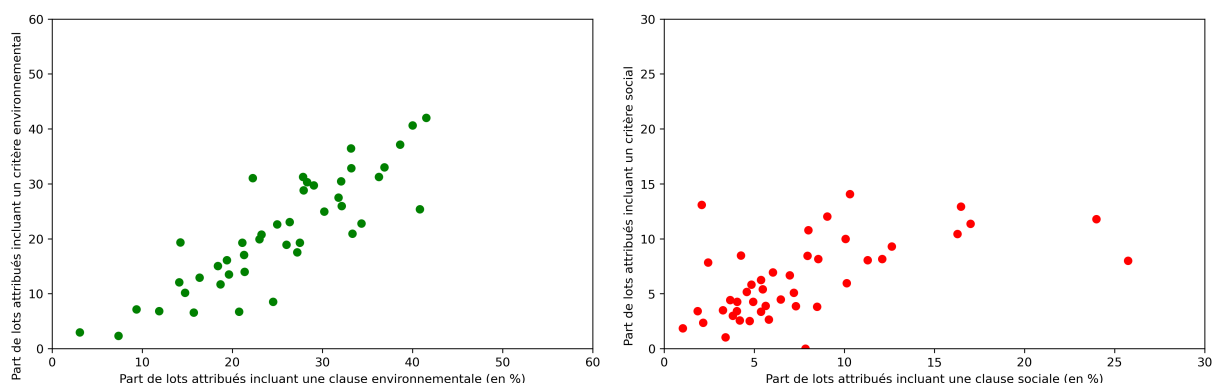


Figure 17 – Clauses et critères responsables par division CPV

Les marchés de travaux semblent être les plus propices à la titularisation de PME : 52% des lots de travaux attribués en 2022 et 2023 ont été attribués au moins en partie à une PME (Figure 18). Cette part est de 42% pour les services et de 40% pour les fournitures. Néanmoins, pour ces deux catégories, il ne s'agit que de moyennes couvrant de nombreux secteurs assez hétérogènes. Comme le révèle la Figure 19, les divisions CPV où les PME ont le moins accès aux marchés sont des secteurs relevant des services (notamment les services financiers ou de poste), tandis que plus de la moitié des marchés de fourniture d'impressions ou de mobilier sont confiés à des PME. Les services financiers et d'assurance semblent à la fois défavorables aux considérations responsables et à la titularisation de PME.

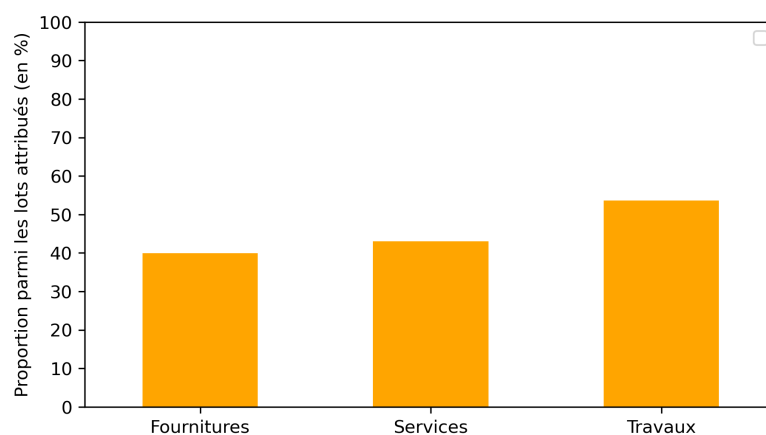


Figure 18 – Titularisation de PME par type de marché

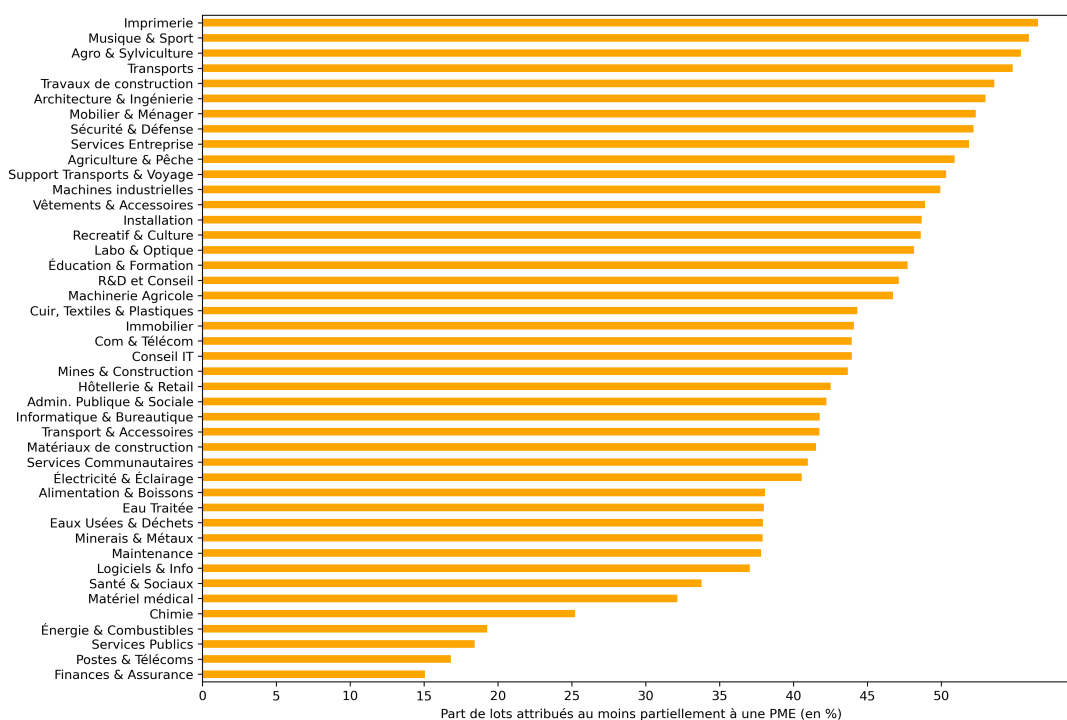


Figure 19 – Titularisation de PME par division CPV

La Figure 20 permet de comparer, pour chaque type de marché, la fréquence de titularisation d'une PME¹ en fonction de la présence ou de l'absence de mobilisation d'une considération responsable. On retrouve bien la corrélation positive de la Figure 6 entre titularisation de PME et clause environnementale pour les marchés de fournitures et de services, mais celle-ci s'inverse légèrement pour les travaux. De même, un marché de travaux intégrant un critère de sélection d'ordre environnemental semble avoir globalement moins de chances d'être attribué à une PME (48,5%) qu'un marché qui en est dépourvu (50%). Cet écart est de près de 10 points (55% contre 45%). Il n'y a en revanche pas de différence notable pour les fournitures et les services.

En matière sociale, les marchés de travaux intégrant un critère social semblent davantage ouverts aux PME, à l'inverse donc de ce que l'on observe pour les critères environnementaux. Cet écart est là aussi de près de 10 points (62% contre 52%). Les marchés de travaux semblent donc sensibles à la mobilisation de critères de sélection responsables. Comme en matière environnementale, les marchés de fournitures intégrant une clause sociale sont davantage attribués à des PME que ceux qui n'en intègrent pas (43% contre 37%).

1. Cette fois aussi en écartant les lots avec plusieurs titulaires.

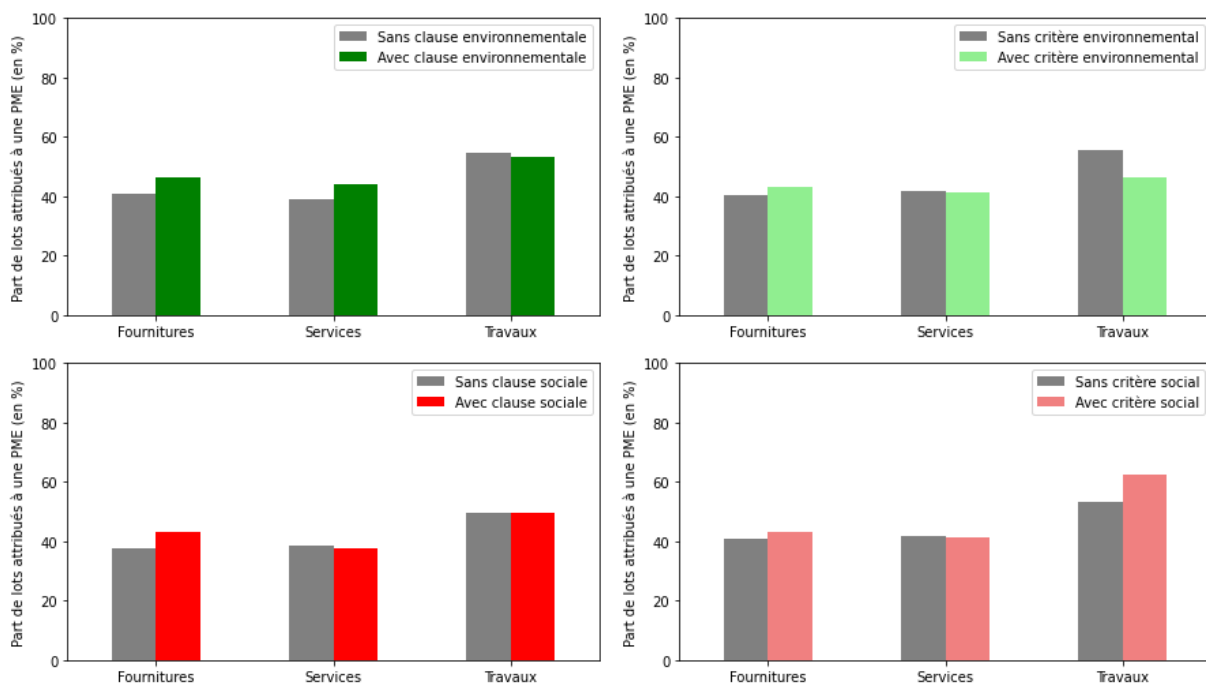


Figure 20 – Titularisation de PME et considérations responsables par type de marché

Table 5 – Statistiques détaillées par division CPV (2022 - 2023)

Division CPV	Lots	Titulaire PME	Clause env.	Crit. env.	Poids crit. env.	Clause soc.	Crit. soc.	Poids crit. soc.
Autres services communautaires, sociaux et personnels	602	41	28	29	13	16	10	17
Eau collectée et purifiée	38	38	20	14	10	8	0	0
Équipement de sécurité, de lutte contre l'incendie, de police et de défense	820	52	28	30	9	4	4	16
Équipement de transport et produits auxiliaires pour le transport	6174	42	29	30	12	4	3	12
Équipement minier, équipement pour l'exploitation de carrières, matériel de construction	396	44	34	23	12	6	3	25
Équipements de laboratoire, d'optique et de précision	1430	48	23	20	9	2	2	12
Équipements et appareils de radio, de télévision, de communication, de télécommunication et connexes	1144	44	19	16	10	6	7	18
Imprimés et produits connexes	1575	57	26	23	14	4	3	13
Instruments de musique, sport, jeux, jouets, artisanat, travaux artistiques et accessoires	881	56	32	28	9	6	4	18
Logiciels et systèmes d'information	952	37	12	7	9	5	4	11
Machines agricoles	499	47	28	31	12	3	1	9
Machines industrielles	1450	50	26	19	9	7	4	12
Machines, appareils, équipements et consommables électriques, éclairage	1582	41	25	23	11	5	3	12
Machines, matériel et fourniture informatique et de bureau	2830	42	37	33	13	5	5	11
Matériaux et structures de construction, produits auxiliaires pour la construction	4253	42	30	25	12	8	4	16
Matériels médicaux, pharmaceutiques et produits de soins personnels	1732	32	14	19	10	2	3	7
Meubles, aménagements, appareils électroménagers et produits de nettoyage	5738	52	40	41	12	7	5	15
Produits agricoles, de l'élevage, de la pêche, de la sylviculture et produits connexes	1725	51	39	1725	18	4	4	19
Produits alimentaires, boissons, tabac et produits connexes	7141	38	33	36	15	5	5	17
Produits chimiques	1270	25	23	21	11	2	8	13
Produits d'exploitation des mines, métaux de base et produits connexes	337	38	22	31	15	5	3	9
Produits en cuir et textiles, matériaux en plastique et en caoutchouc	368	44	32	30	16	3	3	12
Produits pétroliers, combustibles, électricité et autres sources d'énergie	2388	19	16	13	11	4	3	16
Services agricoles, sylvicoles, horticoles, d'aquaculture et d'apiculture	3406	55	36	31	14	24	12	20
Services aux entreprises : droit, marketing, conseil, recrutement, impression et sécurité	8214	52	21	14	11	9	12	19
Services d'appui et services auxiliaires dans le domaine des transports, services des agences de voyage	603	50	18	15	11	8	8	19
Services d'architecture, services de construction, services d'ingénierie et services d'inspection	12931	53	15	10	13	4	8	21
Services d'enseignement et de formation	6143	48	7	2	7	5	6	18
Services d'hôtellerie, de restauration et de commerce au détail	1892	43	41	25	15	13	9	19
Services d'installation (à l'exception des logiciels)	234	49	33	21	9	9	8	18
Services des eaux usées et d'élimination des déchets, services d'hygiénisation et relatifs à l'environnement	10560	38	33	33	13	16	13	18
Services de conseil en matériel informatique	3010	44	16	7	8	10	10	17
Services de l'administration publique, de la défense et de la sécurité sociale	737	42	14	12	9	10	14	36
Services de recherche et développement et services de conseil connexes	96	47	9	7	20	2	13	21
Services de réparation et d'entretien	7817	38	28	19	10	8	11	18
Services de santé et services sociaux	1744	34	21	19	12	12	8	27
Services de transport (à l'exclusion du transport des déchets)	5455	55	32	26	12	11	8	15
Services des postes et télécommunications	1037	17	21	17	9	10	6	18
Services financiers et d'assurance	7228	15	3	3	9	1	2	19
Services immobiliers	253	44	25	9	13	17	11	23
Services publics	337	18	19	12	9	6	4	15
Services relatifs à l'industrie du pétrole et du gaz	9	38	67	14	10	11	43	10
Services récréatifs, culturels et sportifs	1620	49	21	7	13	5	6	22

A suivre

Table 5 – Statistiques détaillées par statut division CPV (suite)

Division CPV	Lots	Titulaire PME	Clause env.	Crit. env.	Poids crit. env.	Clause soc.	Crit. soc.	Poids crit. soc.
Travaux de construction	20058	54	27	18	14	26	8	19
Vêtements, articles chaussants, bagages et accessoires	2067	49	42	42	12	7	7	12

*Lots attribués en 2022 et 2023, hors marchés réservés. Tous acheteurs publics, y compris la Corse et des DROM-COM.
Les valeurs correspondent à des pourcentages, sauf pour le nombre de lots attribués.*

2 Analyse d'impact sectorielle

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 6 – Estimations globales dans les marchés de fournitures

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

Il est possible de réaliser les mêmes estimations statistiques que dans les parties précédentes par type de marché. La Table 13 permet de rassembler les différents résultats obtenus pour les marchés de fournitures, de services et de travaux attribués entre 2022 et 2023. Nous disposons ainsi de 31 000 lots appartenant à des marchés de fournitures afin de déterminer si les facteurs favorisant ou pénalisant les PME pour des marchés de fournitures sont les mêmes que pour la commande publique dans son ensemble.

Nous retrouvons dans la Table 6 l'effet positif et très significatif des clauses environnementales sur la probabilité d'octroi du marché à une PME. Toutes choses égales par ailleurs, l'introduction d'une clause environnementale augmenterait de 12% la probabilité d'octroi d'un marché de fournitures à une PME. La corrélation positive observée entre les clauses environnementales et la titularisation d'une PME pour les marchés de fournitures dans la Figure 20 semble donc bien être une relation de causalité. Aucune autre variable ne semble influencer significativement l'issue de la procédure d'attribution en faveur ou non d'une PME. De même, aucun effet significatif spécifique au stade de la candidature ou du choix du titulaire n'émerge.

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 7 – Estimations globales dans les marchés de services

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 8 – Estimations pour le nombre de candidatures de PME dans les marchés de services

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 9 – Estimations au stade de l'attribution dans les marchés de services

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

La Table 7 montre que l'on ne peut identifier aucun effet significatif des clauses environnementales si l'on se concentre sur l'échantillon de 31 000 marchés de services attribués en 2022 et 2023. A l'inverse, il semblerait qu'une pondération plus importante du critère environnemental ait un impact positif sur les PME. D'après l'échantillon mobilisé, cet effet serait de +6% sur les chances de titulariser une PME quand la pondération du critère environnemental croît de 10 points. En revanche, la présence d'une clause sociale réduirait la probabilité d'octroi d'un marché de services à une PME, de l'ordre de 16%. Les PME semblent également plus sensibles à un accroissement de la valeur du marché en matière de services que pour les marchés de fournitures.

Si l'on cherche à distinguer le stade de la candidature de celui du choix du titulaire, la présence d'un critère environnemental a des effets opposés. Alors que la présence d'un critère environnemental stimulerait les candidatures de PME (Table 8), il se pourrait que ce même critère réduise la probabilité que l'acheteur choisisse une PME comme titulaire (Table 9). On retrouve donc le résultat obtenu à l'échelle globale (Tables 2 et 3). En outre, le nombre de candidatures de la part de PME serait réduit en matière de services par la présence d'une clause sociale. Une pondération plus importante du critère environnemental réduirait le nombre de candidatures de PME, de même qu'une pondération accrue du critère social serait défavorable aux PME au stade de l'attribution.

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 10 – Estimations globales dans les marchés de travaux

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 11 – Estimations pour le nombre de candidatures de PME dans les marchés de travaux

Variable	Impact estimé
Clause sociale	
Critère social (présence)	
Critère social (pondération)	
Clause environnementale	
Critère environnemental (présence)	
Critère environnemental (pondération)	

Variable	Impact estimé
Valeur du marché	
Critère prix (pondération)	
Allotissement	
Accord-cadre	

Table 12 – Estimations au stade de l'attribution dans les marchés de travaux

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

Si l'on se concentre sur un peu moins de 10 000 lots de travaux, il semblerait, comme la Figure 20 le laissait présager, que les PME bénéficient de la présence d'un critère social. La probabilité qu'un marché de travaux soit attribué à une PME augmenterait de 13% environ du fait de la présence d'un critère social. En outre, cet effet serait d'autant plus grand que le critère serait fortement pondéré. *A contrario*, la présence d'un critère environnemental réduirait de 15% la probabilité de voir le marché attribué à une PME.

En distinguant le stade de la candidature de celui de l'attribution, on retrouve un effet positif de la pondération du critère social sur le nombre de candidatures de la part de PME (Table 11). Il semblerait bien que ces dernières soient attirées par les marchés de travaux intégrant une dimension sociale forte. Les enjeux environnementaux semblent davantage jouer au stade de l'attribution (Table 12). Alors que la clause environnementale jouerait en faveur des PME, la présence et la pondération des critères environnementaux pénaliseraient les PME au moment de la prise de décision de l'acheteur.

Variable	Fournitures	Services	Travaux
Clause sociale			
Critère social (présence)			
Critère social (pondération)			
Clause environnementale			
Critère environnemental (présence)			
Critère environnemental (pondération)			
Valeur du marché			
Critère prix (pondération)			
Allotissement			
Accord-cadre			

Table 13 – Tableau récapitulatif des estimations par type de marché

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

Les effets des considérations responsables semblent donc varier selon les secteurs d'achat. S'il est possible d'identifier un effet global positif des clauses environnementales sur la titularisation des PME, la réplication de cette analyse en distinguant les fournitures, les services et les travaux tend à montrer que cet effet est surtout valable pour les marchés de fournitures. Ceci ne veut pas dire que les clauses environnementales n'ont pas d'effet significatif en dehors des fournitures, cet effet pouvant être localisé à l'échelle d'une division CPV en particulier. La taille des échantillons serait néanmoins trop faible pour espérer obtenir des résultats robustes et fiables avec ces méthodes statistiques. En outre, cette analyse par secteur permet de révéler un effet potentiellement négatif des clauses sociales pour les marchés de services, tandis que les PME semblent au contraire favorisées par les critères sociaux dans les marchés de travaux. On trouve également une certaine ambivalence concernant les critères environnementaux, puisqu'ils semblent favorables aux PME dans les marchés de services mais défavorables à ces dernières quant aux marchés de travaux.

Partie 4 : analyse par type d'acheteur

Résumé de cette partie

Le recours aux clauses et aux critères environnementaux fait l'objet d'une grande variabilité selon les catégories d'acheteurs, pourtant tous soumis à la loi « Climat et Résilience ». Les achats de l'État sont parmi ceux intégrant le plus de clauses sociales comme environnementales, tandis que les établissements hospitaliers peinent à intégrer des considérations responsables à leurs achats. Si les clauses environnementales n'ont jamais d'impact négatif sur les PME quel que soit le type d'acheteur, l'effet des clauses sociales et des critères environnementaux varie d'un acheteur à l'autre. Cette variabilité est difficilement explicable avec les données utilisées.

1 État des lieux selon le type d'acheteur

Comparer le recours aux pratiques responsables selon les catégories d'acheteurs¹ présente un double intérêt. D'une part, les différents types d'acheteurs diffèrent par les impulsions politiques qui les régissent. Alors que les achats de l'État sont directement soumis aux directives du Gouvernement, ceux des collectivités territoriales sont davantage autonomes. Bien qu'ils soient soumis aux mêmes exigences légales, les achats responsables des collectivités territoriales dépendent également des politiques menées par les pouvoirs locaux. Il en va de même pour les établissements publics, qu'ils soient locaux ou nationaux, qui sont dotés d'une plus ou moins grande autonomie. D'autre part, les acheteurs sont soumis à des contraintes différentes dans la conduite de politiques d'achats responsables. Selon leur taille, leur degré d'expertise pour intégrer des considérations sociales et environnementales varie. En outre, les segments d'achat rencontrés peuvent être différents d'un acheteur à l'autre. Par exemple, les établissements hospitaliers devront fournir un effort plus important que les EPCI pour intégrer des clauses et critères responsables dans les marchés de matériel médical.

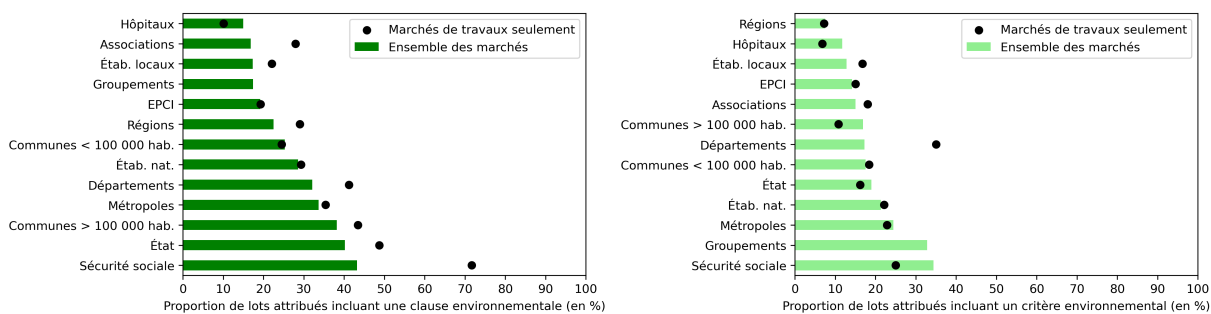


Figure 21 – Recours aux considérations environnementales par type d'acheteur

Les Figures 21 et 22 comparent la fréquence du recours aux considérations environnementales et sociales pour les lots attribués de 2022 à 2023 selon une possible classification

1. Grâce au code du statut juridique de l'INSEE associée au SIREN de l'acheteur.

des acheteurs¹. La Table 14² fournit une description détaillée pour chaque statut juridique. Dans la mesure où les acheteurs peuvent avoir des structures d'achat hétérogènes en raison de leurs missions et que le recours aux considérations responsables varie selon les caractéristiques des secteurs d'activité, l'indication de la fréquence du recours aux considérations responsables pour les marchés de travaux permet de comparer les stratégies des acheteurs dans un domaine plus homogène, et ainsi de distinguer ce qui relève des secteurs d'activité et ce qui relève de la propension intrinsèque de l'acheteur à adopter des politiques de commande publique durable.

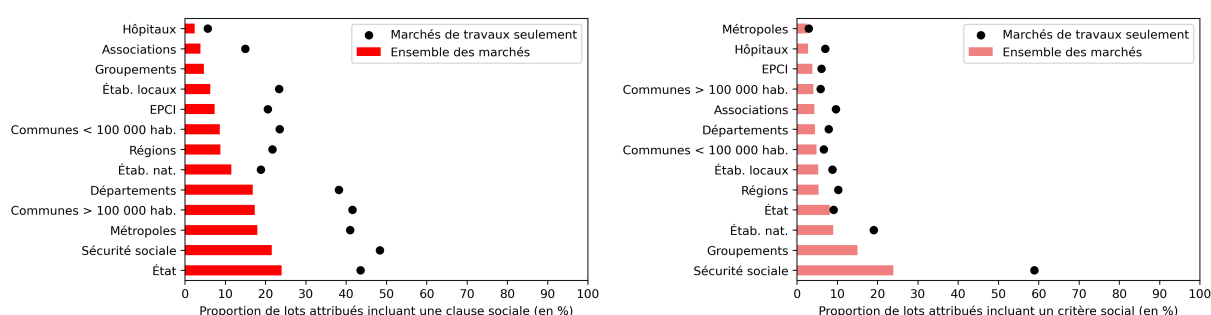


Figure 22 – Recours aux considérations sociales par type d'acheteur

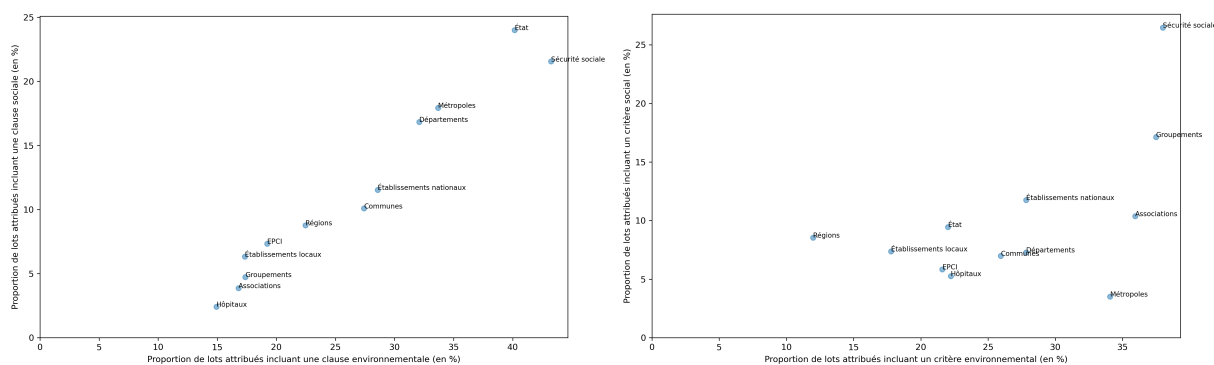


Figure 23 – Lien entre considérations sociales et environnementales par type d'acheteur

1. Par la suite, cette classification pourra subir une simplification pour davantage de lisibilité et pour permettre la réalisation de régressions statistiques sur des sous-échantillons.

2. Les statistiques développées dans cette partie n'intègrent pas les acheteurs situés dans les DOM-COM et la Corse car les estimations réalisées excluent ces territoires du fait de leurs spécificités géographiques. En revanche, le tableau intègre bien ces acheteurs.

Le classement des acheteurs par fréquence de recours aux considérations responsables est globalement le même selon que l'on s'intéresse à l'ensemble de leurs achats ou seulement aux marchés de travaux. Il existe une certaine disparité entre le recours aux clauses et aux critères, en matière sociale comme en matière environnementale. En fait, si l'on dépasse la distinction entre les sphères environnementales et sociales, il y a une relation très forte entre le recours aux clauses sociales et aux clauses environnementales au sein d'une même catégorie d'acheteurs, que l'on ne retrouve pas s'agissant des critères de sélection (Figure 23). Le recours aux clauses, qu'elles soient environnementales ou sociales, semble donc faire l'objet d'un même effort. Ceci rappelle le constat tiré de la Figure 7, selon lequel les clauses sociales et environnementales se sont développées de concert au cours de la dernière décennie.

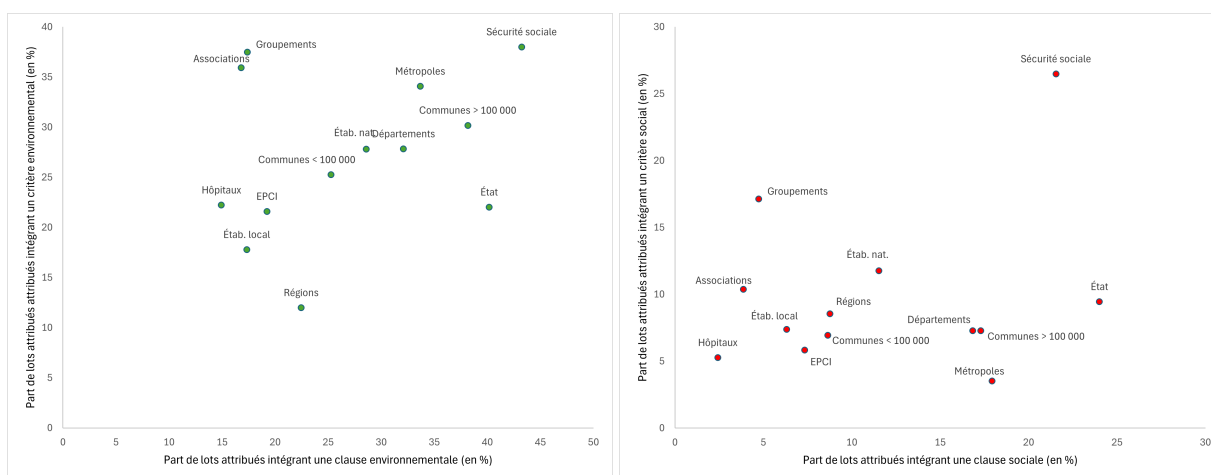


Figure 24 – Préférences pour les clauses ou les critères responsables par type d'acheteur

Si la Figure 24 indique une certaine corrélation positive entre le recours aux clauses et aux critères environnementaux au sein d'une même catégorie d'acheteurs, il ne semble pas y avoir de relation entre l'adoption de clauses et de critères sociaux. Ceci laisse à penser que les considérations sociales ne font pas l'objet de stratégies coordonnées comme en matière environnementale. En outre, un recours fréquent aux critères de sélection responsables n'induit pas nécessairement un engagement plus fort de l'acheteur : la Figure 25 révèle que les catégories d'acheteurs où les critères responsables sont les plus nombreux sont également celles où la pondération moyenne de ces derniers est la plus faible. Une fois encore, un recours plus fréquent aux critères responsables induit une moindre pondération de ces derniers. La Figure 26 fournit une description plus précise des pondérations pour chaque type d'acheteur.

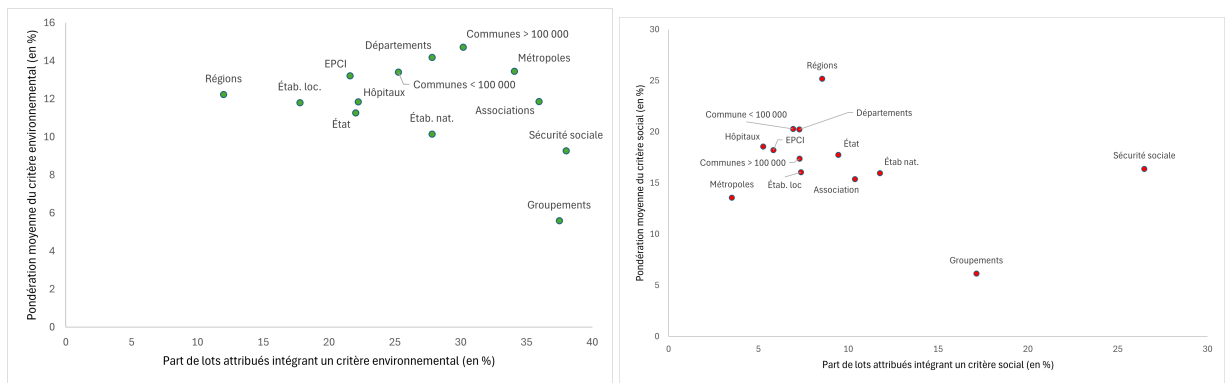


Figure 25 – Fréquence et pondération moyenne des critères responsables par type d'acheteur

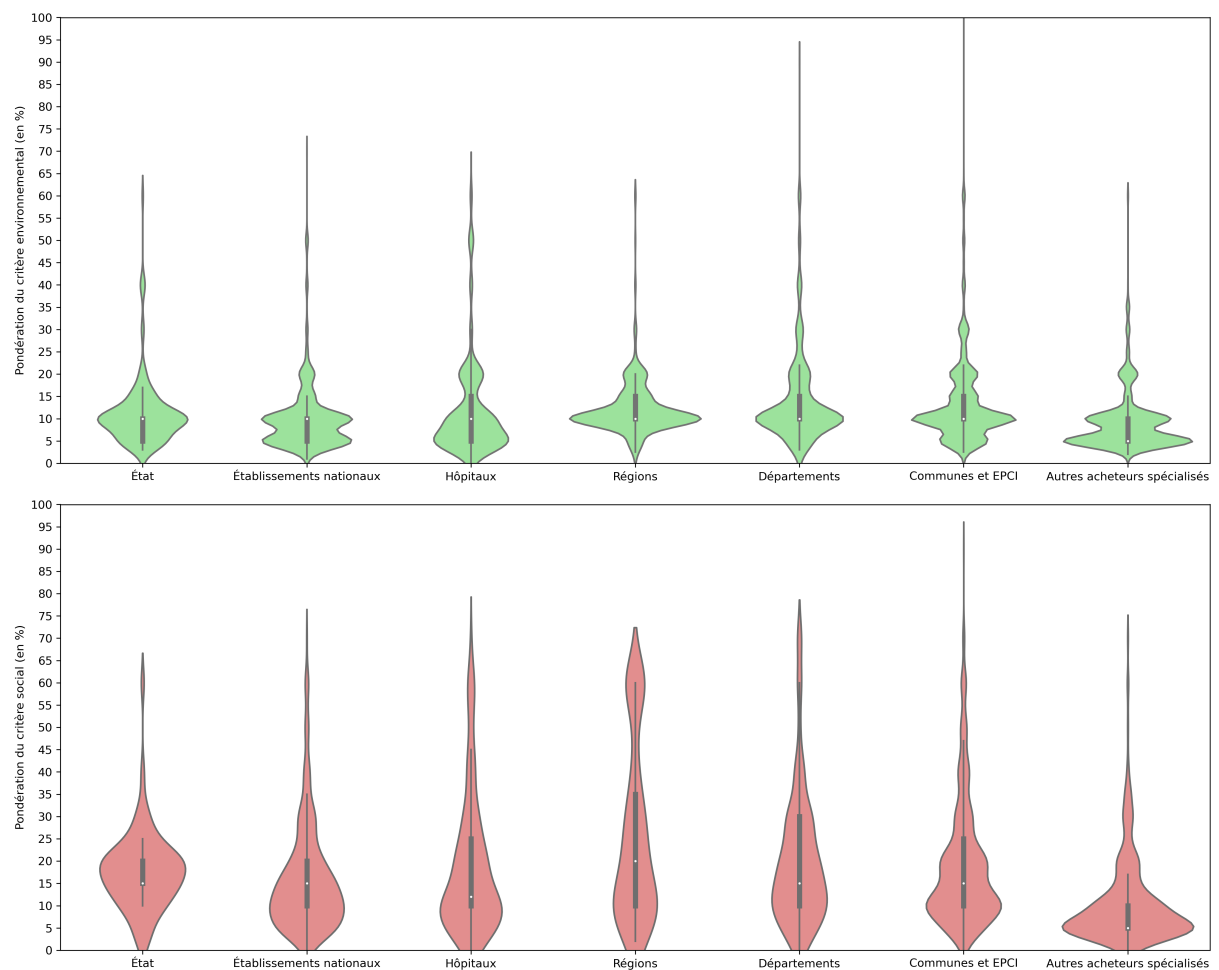


Figure 26 – Pondération des critères responsables par type d'acheteur

La Figure 27 rapporte le recours aux considérations responsables à la taille des achats de chaque type d'acheteur¹. Si les achats de l'État sont parmi les marchés qui intègrent le plus de considérations responsables, en particulier en matière de clauses, ces derniers représentent une part assez faible de la commande publique. Les marchés publics passés par les communes, dans la moyenne en termes de recours aux considérations durables, constituent un levier majeur de déploiement des clauses et des critères environnementaux. Ils contiennent près de la moitié des lots publiés au BOAMP entre 2022 et 2023. Bien que les stratégies d'achats durables soient alors très décentralisées, les achats des communes permettent de couvrir l'ensemble du territoire. Les achats des établissements hospitaliers constituent également une part importante de la commande publique française. Ils sont parmi les acheteurs intégrant le moins de considérations environnementales. S'ils sont soumis à des contraintes particulières du fait de leurs missions, ils restent néanmoins soumis aux exigences de la loi « Climat et Résilience ».

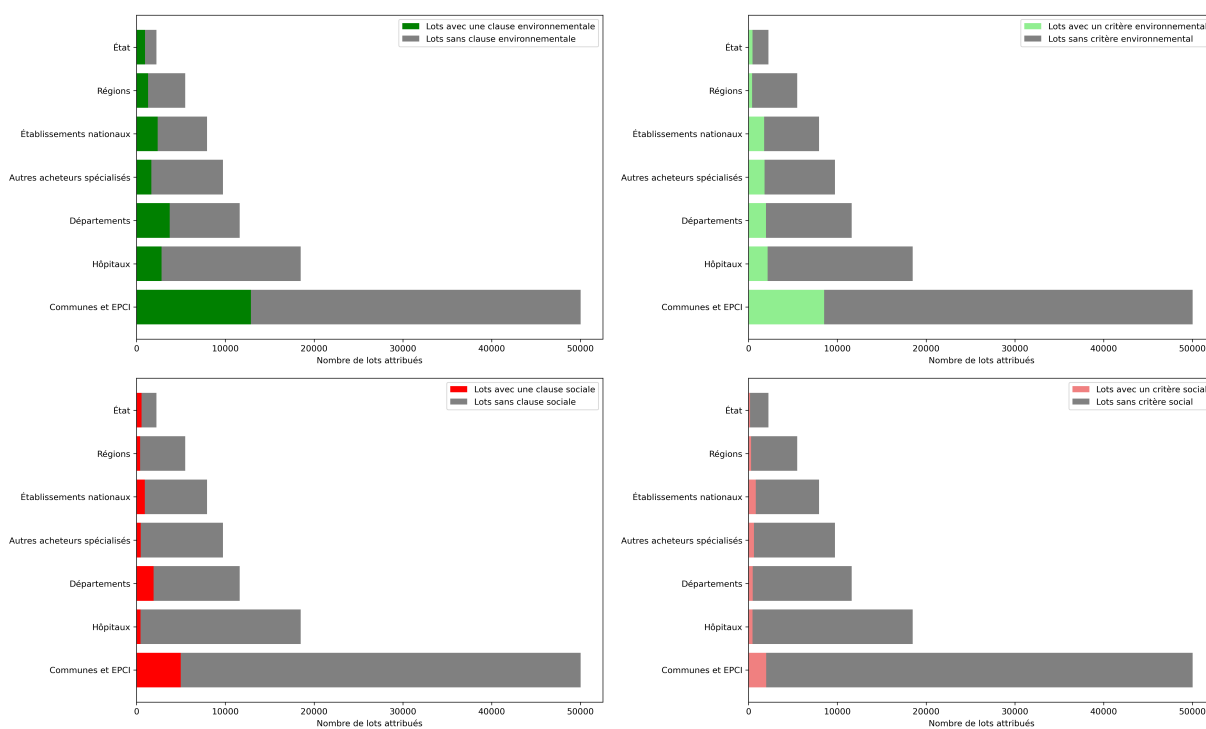


Figure 27 – Considérations responsables et volume d'achat

1. En volume et non en valeur.

L'État est l'acheteur¹ ayant le plus recours aux clauses environnementales et sociales depuis respectivement 2018 et 2016, passant dans les deux cas devant les établissements nationaux (Figure 28). Les achats de l'État se détachent particulièrement du reste des acheteurs en matière de clauses sociales. Bien que le retard des établissements hospitaliers dans la mobilisation de clauses durables soit ancien, on constate une accélération continue depuis 2019 quant au recours aux clauses environnementales par ces derniers. Conformément à ce que l'on observe à l'échelle globale (Figure 7), il y a une tendance claire à la hausse pour l'ensemble des acheteurs à propos des clauses environnementales, et dans une moindre mesure pour les clauses sociales.

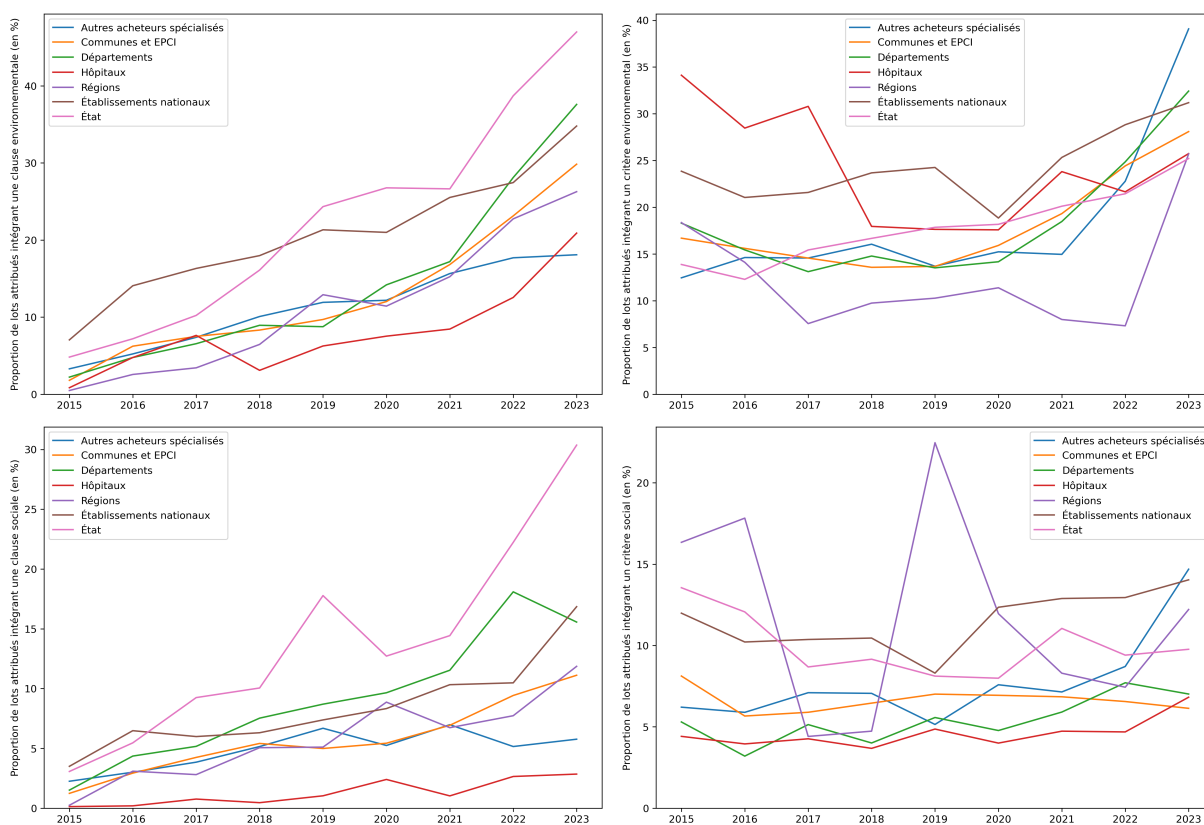


Figure 28 – Évolution du recours aux considérations responsables par type d'acheteur

1. En faisant abstraction des organismes de sécurité sociale.

Les trajectoires sont nettement plus chaotiques concernant les critères de sélection. Pour les critères environnementaux, on observe bien une tendance à la hausse sur les trois dernières années pour l'ensemble des acheteurs, dans le sillage de la loi « Climat et Résilience », mais ce phénomène est plus tardif et plus hétérogène que pour les clauses environnementales. Quant aux critères sociaux, aucune tendance globale ne se dégage des données. Le recours aux critères sociaux semble stagner voire reculer pour la plupart des acheteurs.

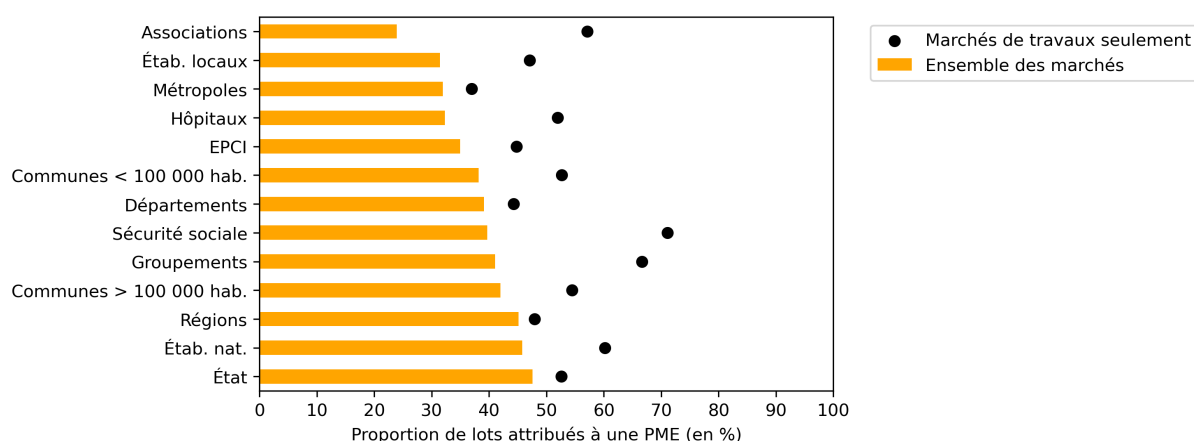


Figure 29 – Part de marchés attribués à une PME par type d'acheteur

Environ 50% des achats de l'État seraient au moins en partie attribués à une PME sur la période 2022-2023. Il s'agit de la plus forte proportion parmi les principaux types d'acheteur (Figure 29)¹. Après l'État, les établissements nationaux et les conseils régionaux présentent un taux de titularisation de PME assez proche (48% et 45%). Parmi les acheteurs dont les marchés sont le moins attribués à des PME, on retrouve notamment les associations (autour de 26%) et les établissements locaux (34%). Les communes occupent une place intermédiaire (42%). Il ne semble donc pas y avoir de relation entre l'échelle géographique de l'acheteur et le taux de titularisation de PME. Si l'on se concentre sur les marchés de travaux, l'ordre du classement est modifié sans que l'on observe pour autant une plus grande titularisation de PME pour les acheteurs locaux comme les communes.

1. Pour les marchés soumis aux seuils européens de publicité, le statut du titulaire n'étant pas indiqué en dessous de ces seuils.

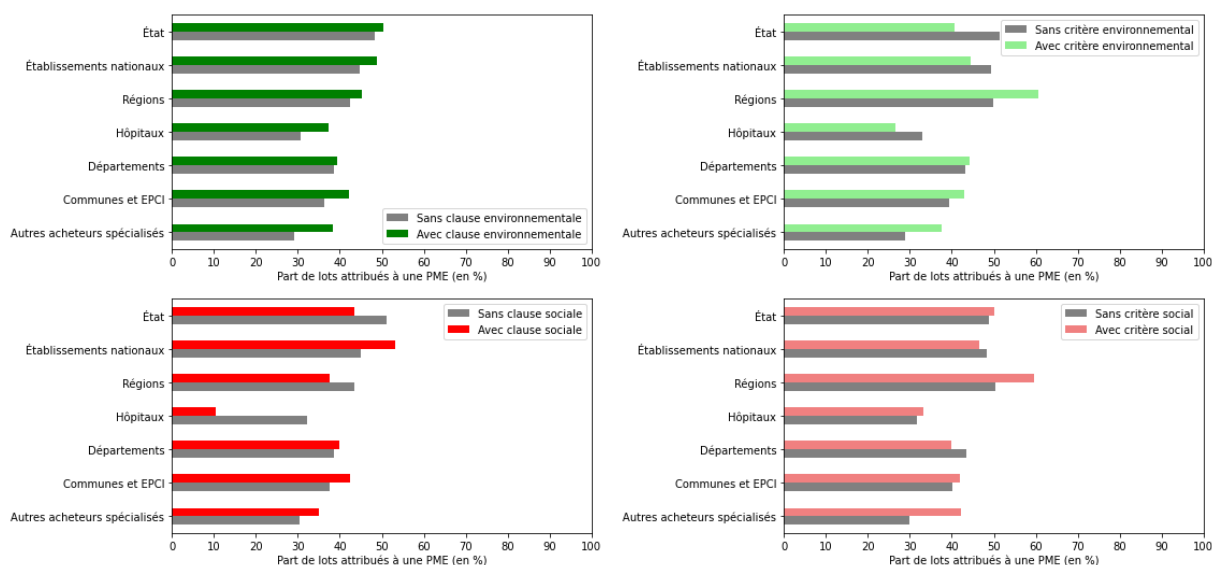


Figure 30 – Titularisation de PME et considérations responsables par type d'acheteur

La Figure 30 permet de comparer l'accès des PME aux marchés publics¹ selon qu'une considération responsable est mobilisée ou non. Quel que soit le type d'acheteur, les marchés avec une clause environnementale sont davantage attribués à une PME que les marchés qui en sont dépourvus. Ce n'est pas le cas avec les critères environnementaux. S'il y a une différence négligeable pour les achats des communes et des EPCI ou des départements, on observe une nette baisse de la proportion de lots attribués à des PME lorsqu'un critère environnemental est mobilisé pour les achats de l'État ou des établissements hospitaliers, alors que les achats des conseils régionaux intégrant un critère de cette nature sont davantage attribués à des PME. En matière sociale, on retrouve une ambivalence similaire. Alors que les marchés de l'État, des conseils régionaux et des établissements hospitaliers semblent davantage réussir aux PME lorsqu'ils sont dépourvus de clause sociale, on constate l'inverse pour les établissements nationaux et les communes. Aucune tendance ne se dégage non plus pour les critères sociaux.

1. Parmi les lots attribués à un seul titulaire.

Table 14 – Statistiques détaillées selon le statut juridique de l'acheteur (2022 - 2023)

Statut juridique	Lots	Titulaire PME	Clause env.	Crit. env.	Poids crit. env.	Clause soc.	Crit. soc.	Poids crit. soc.
(Autre) Collectivité territoriale	2354	55	25	18	17	12	14	28
(Autre) Service déconcentré de l'État à compétence territoriale	149	61	57	39	10	46	13	13
(Autre) Établissement public administratif local	703	47	30	12	9	12	13	14
Association de droit local (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle)	1859	3	1	1	7	0	0	14
Association déclarée	2678	50	25	29	12	6	8	15
Association déclarée d'insertion par l'économie	30	43	0	0	0	0	0	0
Association déclarée, reconnue d'utilité publique	15	47	53	7	5	0	0	0
Association syndicale autorisée	7	71	0	17	10	0	0	0
Assurance mutuelle agricole	3	0	67	0	0	0	0	0
Autorité administrative ou publique indépendante	142	50	17	5	8	8	8	5
Autorité constitutionnelle	218	60	6	23	10	4	13	20
Autre SA coopérative à conseil d'administration	80	85	1	0	0	0	0	0
Autre SARL coopérative	49	81	31	28	14	0	12	20
Autre organisme professionnel	1	0	0	0	0	0	0	0
Autre personne de droit privé inscrite au registre du commerce et des sociétés	27	9	0	0	0	4	4	0
Autre personne morale de droit administratif	79	46	23	0	0	16	2	10
Autre personne morale de droit privé	101	32	9	0	0	7	2	5
Autre société civile	126	34	20	30	17	5	1	35
Autre établissement public national administratif à compétence territoriale limitée	575	46	29	26	10	3	7	20
Autre établissement public national d'enseignement	121	37	21	36	9	8	49	17
Caisse de crédit agricole mutuel	7	43	29	100	10	57	0	0
Caisse de crédit municipal	47	21	21	0	0	0	16	18
Caisse des écoles	219	40	4	50	9	1	1	15
Centre intercommunal d'action sociale (CIAS)	120	16	32	10	10	1	2	20
Centre communal d'action sociale	563	30	20	24	17	4	8	14
Centre technique industriel ou comité professionnel du développement économique	20	42	0	0	0	0	11	10
Collectivité et territoire d'Outre Mer	3	0	0	0	0	0	33	5
Comité social économique d'établissement	110	76	42	60	9	39	10	6
Comité social économique dentreprise	57	57	18	63	21	11	61	22
Communauté d'agglomération	7051	39	22	20	13	10	6	20
Communauté de communes	4617	36	17	17	13	6	3	17
Communauté urbaine	1253	39	23	20	12	11	5	15
Commune et commune nouvelle	34733	45	27	23	13	10	6	20
Département	13144	41	32	26	14	17	7	20
Entrepreneur individuel	251	52	11	9	13	9	2	8
Fondation	185	60	23	26	11	5	7	18
Groupe ment d'employeurs	11	82	36	75	10	36	0	0
Groupe ment d'intérêt public (GIP)	1714	41	17	40	6	4	15	7
Groupe ment d'intérêt économique (GIE)	392	44	27	9	11	12	13	13
Groupe ment de coopération sanitaire à gestion privée	27	26	11	0	0	0	0	0
Groupe ment de coopération sanitaire à gestion publique	826	43	17	28	6	6	20	5
Groupe ment européen d'intérêt économique (GEIE)	8	25	0	25	10	0	0	0
Indivision entre personnes physiques	5	60	20	0	0	0	0	0

A suivre

Table 14 – Statistiques détaillées par statut juridique de l'acheteur (suite)

Statut juridique	Lots	Titulaire PME	Clause env.	Crit. env.	Poids crit. env.	Clause soc.	Crit. soc.	Poids crit. soc.
Institution Banque de France	2	0	100	0	0	100	0	0
Institution de retraite complémentaire	71	55	32	17	8	21	19	18
Institution interdépartementale ou entente	106	29	8	7	11	0	3	17
Ministère	265	49	30	7	8	38	25	21
Mutualité sociale agricole	60	32	55	40	8	25	13	16
Mutuelle	84	46	36	45	8	36	18	0
Métropole	4868	33	34	31	13	18	3	14
Ordre professionnel ou assimilé	7	57	14	0	0	0	0	0
Organisme consulaire	1498	55	8	14	9	2	5	15
Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)	3	67	0	0	0	0	0	0
Pôle métropolitain	10	60	10	56	8	0	0	0
Régie d'une collectivité locale à caractère administratif	25	72	36	21	10	52	0	0
Régie d'une collectivité locale à caractère industriel ou commercial	586	26	13	14	13	3	11	21
Régime général de la Sécurité Sociale	510	47	38	35	10	21	27	17
Régime spécial de Sécurité Sociale	89	33	69	50	8	25	19	15
Régime vieillesse ne dépendant pas du régime général de la Sécurité Sociale	21	14	0	50	5	0	55	16
Région	6988	46	23	11	12	8	8	25
SA coopérative de production (SCOP) à conseil d'administration	52	83	0	0	0	17	0	0
SA coopérative de production de HLM à conseil d'administration	17	100	0	0	0	0	0	0
SA d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER) à conseil d'administration	21	100	0	0	0	0	0	0
SA d'économie mixte à conseil d'administration	996	47	13	10	11	13	5	13
SA d'économie mixte à directoire	22	56	0	0	0	0	9	35
SA de HLM à conseil d'administration	88	51	0	0	0	1	2	35
SA de HLM à directoire	81	96	0	0	0	0	0	0
SA nationale à conseil d'administration	60	16	10	0	0	30	0	0
SA à conseil d'administration (s.a.i.)	1779	52	19	10	17	17	9	16
SA à directoire (s.a.i.)	108	46	8	8	11	24	8	10
SARL coopérative artisanale	2	0	100	0	0	100	0	0
SAS, société par actions simplifiée	1938	56	22	14	10	12	11	18
SCP d'avocats	20	75	75	80	8	20	0	0
Service central d'un ministère	539	58	50	27	13	34	8	15
Service déconcentré de l'État à compétence (inter) départementale	514	44	39	32	12	10	6	17
Service déconcentré de l'État à compétence (inter) régionale	922	50	52	14	10	29	5	17
Service déconcentré à compétence nationale d'un ministère (hors Défense)	66	69	45	18	11	27	3	18
Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)	1893	45	13	18	9	3	8	19
Société civile immobilière	601	50	25	17	11	14	12	18
Société d'exercice libéral à responsabilité limitée	11	18	18	10	10	0	10	0
Société en nom collectif	162	51	41	18	10	9	1	5
Société européenne	1	0	0	0	0	0	0	0
Société à responsabilité limitée (sans autre indication)	1216	54	24	21	11	11	7	22
Syndicat de copropriété	40	41	15	0	0	12	3	30
Syndicat de salariés	32	62	3	0	0	3	0	0
Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)	447	39	29	27	12	14	9	13
Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)	508	31	23	24	12	3	1	20
Syndicat mixte fermé	3244	39	16	22	14	4	6	20

A suivre

Table 14 – Statistiques détaillées par statut juridique de l'acheteur (suite)

Statut juridique	Lots	Titulaire PME	Clause env.	Crit. env.	Poids crit. env.	Clause soc.	Crit. soc.	Poids crit. soc.
Syndicat mixte ouvert	1442	43	15	16	13	7	9	19
Syndicat patronal	31	68	0	33	10	10	0	0
Établissement d'hospitalisation	20903	34	15	19	12	2	4	19
Établissement public local culturel	16	31	25	0	0	6	0	0
Établissement public local d'enseignement	536	26	21	35	13	3	3	15
Établissement public local social et médico-social	456	30	16	21	10	2	2	30
Établissement public local à caractère industriel ou commercial	2231	35	14	12	12	6	6	16
Établissement public national ayant fonction d'administration centrale	21	43	10	5	10	5	5	15
Établissement public national à caractère administratif	3216	51	27	18	10	12	10	15
Établissement public national à caractère industriel ou commercial doté d'un comptable public	1963	46	32	41	9	12	6	20
Établissement public national à caractère industriel ou commercial non doté d'un comptable public	76	62	8	22	14	28	27	12
Établissement public national à caractère scientifique culturel et professionnel	2874	50	31	22	12	12	13	15
État, collectivité ou établissement public étranger	1	100	0	0	0	0	0	0

Lots attribués en 2022 et 2023, hors marchés réservés. Tous acheteurs publics, y compris la Corse et des DROM-COM.
Les valeurs correspondent à des pourcentages, sauf pour le nombre de lots attribués.

2 Analyse d'impact selon le type d'acheteur

Variable	État	Étab. nat.	Étab. hosp.	Communes	EPCI	Groupements	Métropoles	Étab. locaux
Clause sociale								
Critère social (présence)								
Critère social (pondération)								
Clause environnementale								
Critère env. (présence)								
Critère env. (pondération)								
Valeur du marché								
Critère prix (pondération)								
Allotissement								
Accord-cadre								

Table 15 – Tableau récapitulatif des estimations par type d'acheteur

Impact positif				
Impact négatif				
Seuil de significativité (niveau de confiance)	> 5% : Non significatif	5% (acceptable)	1% (élevé)	0,1% (très élevé)

La Table 15 rassemble les résultats obtenus en cherchant l'impact des différentes variables utilisées jusqu'à présent sur la titularisation de PME au sein de certaines catégories d'acheteur¹ pour les lots attribués entre 2022 et 2023. L'objectif n'est pas de quantifier précisément les différents effets relevés en raison de la taille réduite des échantillons et de la diversité des secteurs couverts, mais plutôt de comparer les impacts selon le type d'acheteur.

Quel que soit le type d'acheteur, aucun effet négatif des clauses environnementales n'est relevé, confortant l'idée qu'elles ont bien un impact positif sur les PME. De même, un accroissement de la valeur du marché a généralement un impact négatif sur la probabilité d'octroi d'un lot à une PME. En raison de la taille réduite des échantillons et du nombre important de variables testées simultanément, l'absence de résultat significatif n'induit pas que la variable n'a aucun effet dans la réalité. Seulement, le seuil de confiance retenu ne permet pas de mettre en avant un résultat suffisamment net. Ainsi, l'absence d'effet significatif de l'allotissement pour de nombreux acheteurs ne signifie pas que ce dernier soit vain.

1. Les achats des associations, des conseils régionaux et des conseils départementaux ne donnant pas de résultats significatifs pour les variables relatives aux considérations responsables, ils sont absents du tableau pour plus de lisibilité.

Les clauses sociales mises en œuvre par l'État, les régies et établissements publics locaux et les groupements économiques semblent avoir un impact négatif sur les PME. La Figure 30 préfigurait déjà ce résultat pour l'État. En revanche, ces mêmes clauses sociales semblent avoir un impact positif sur les PME dans les achats des établissements nationaux et des EPCI (hors métropoles). Il n'y a *a priori* pas de relation entre ces résultats hétérogènes et l'échelle géographique des acheteurs, la taille de leurs achats (Figure 27) ou encore la fréquence de recours aux considérations durables (Figures 21 et 22). En particulier, les achats des établissements nationaux et du périmètre étatique n'étant pas radicalement différents, les données offrent des pistes d'explication limitées.

Les critères environnementaux ont également des effets variables selon le type d'acheteur : alors que leur mobilisation semble défavorable aux PME pour les achats de l'État et des établissements locaux, les achats des métropoles intégrant des critères environnementaux ont, toutes choses égales par ailleurs, une probabilité plus forte d'être attribués à des PME que s'ils en étaient dépourvus.

L'explication de ces divergences trouve difficilement une réponse dans les données utilisées. Les informations disponibles sont peut-être insuffisamment précises. En effet, les données du BOAMP ne distinguent pas les conditions d'exécution des spécifications techniques. Le BOAMP ne permet pas non plus d'avoir accès aux documents de marché de manière rétrospective. Il n'est donc pas possible de connaître précisément les méthodes de notation retenues, au-delà de la pondération des critères¹.

Une approche davantage qualitative semble nécessaire. Les pratiques des acheteurs, derrière une même dénomination légale, peuvent en effet être très différentes. Rien ne garantit que les clauses sociales ou les critères environnementaux rencontrés par les PME dans les achats de l'État ont le même niveau d'exigence que ceux des autres acheteurs. En outre, les marchés

1. Le choix de la méthode de notation n'est pas neutre pour les entreprises et a un impact direct sur le classement des offres reçues, indépendamment de la pondération des critères. Par exemple, attribuer une note maximale sur le critère environnemental au candidat ayant l'offre jugée la meilleure du point de vue environnemental puis descendre la notation des autres candidats au *pro rata* peut conduire à un ordre de classement différent de celui que l'on obtiendrait si l'on choisissait d'attribuer zéro point sur le critère environnemental au candidat dont l'offre est jugée la moins vertueuse puis augmenter au *pro rata*. Sur ce point, voir : François Maréchal et Pierre-Henri Morand. « Marchés publics : faut-il réformer les méthodes de notation des critères d'attribution ? », *Revue d'économie politique*, vol. 132, no. 5, 2022, pp. 697-722.

du périmètre étatique sont parmi ceux qui intègrent à la fois le plus de considérations responsables, en particulier des clauses, et qui sont les plus accessibles pour les PME. Un effet négatif y est donc plus facilement repérable.

Seules les clauses environnementales ont donc un effet non ambigu, toujours en faveur des PME. Plus qu'une comparaison en termes de performance, le constat de la variabilité des effets des autres considérations responsables selon le type d'acheteur invite surtout à s'interroger sur les pratiques concrètes et le contenu des clauses, en particulier leur niveau d'exigence.

Conclusion

1 Synthèse des résultats

Les acheteurs publics ont intégré de plus en plus de considérations responsables à leurs marchés sur la dernière décennie. Le recours aux clauses s'est développé en matière sociale comme en matière environnementale, alors que seuls les critères environnementaux tendent à se généraliser. Les enjeux environnementaux sont privilégiés par rapport aux problématiques sociales, et ce probablement du fait de la loi « Climat et Résilience », qui exige que tout marché public intègre des clauses et des critères environnementaux d'ici l'été 2026. Toutefois, pour respecter les exigences de ce texte, les fréquences de recours aux clauses et aux critères d'ordre environnemental devront être multipliées par respectivement quatre et cinq sur les deux prochaines années. L'effort supplémentaire devant être fourni est variable en fonction des segments d'achat et du type d'acheteur. D'une part, concernant les secteurs d'achat, les marchés de fournitures peinent encore à intégrer des considérations sociales. D'autre part, les différentes catégories d'acheteurs se distinguent par un recours plus ou moins important aux clauses sociales et environnementales conjointement, alors qu'il n'y a pas de lien fort entre le recours aux clauses et aux critères d'une même dimension. Les acheteurs intégrant le plus de critères responsables sont aussi ceux qui tendent à leur attribuer une pondération plus faible. Il y aurait un arbitrage entre la fréquence et la pondération de ces critères. Alors que l'État semble adopter davantage de considérations responsables que la moyenne, les établissements hospitaliers sont nettement en deçà.

A l'heure actuelle, entre 40 et 45% des lots sont au moins partiellement attribués à des PME.

Ces dernières sont particulièrement présentes dans les marchés de travaux. Les services et les fournitures leur sont plus ou moins favorables selon le secteur d'activité spécifique rencontré. Les acheteurs locaux ne semblent pas favoriser les PME dans leurs achats au-delà des seuils européens de publicité. Aussi, les marchés de l'État et des établissements nationaux sont en moyenne davantage favorables aux PME que ceux des acheteurs locaux.

Sur les deux dernières années, les clauses environnementales jouent vraisemblablement en faveur des PME. Cet effet pourrait s'expliquer par une flexibilité des processus de production de ces dernières plus importante que dans les autres structures. Alors que la présence d'un critère environnemental, surtout lorsqu'il est faiblement pondéré, accroît le nombre d'offres reçues de la part de PME, la mobilisation d'un critère environnemental a l'effet inverse au stade du choix du titulaire par l'acheteur. Cela voudrait dire que les PME sont attirées par un critère environnemental qui leur paraît accessible, mais qu'elles pourraient y répondre moins bien aux yeux des acheteurs que les plus grandes entreprises. Il était également possible d'identifier en 2019 un effet positif des clauses sociales sur la probabilité de titularisation d'une PME, mais cet effet n'est plus perceptible. En distinguant les marchés de travaux, de services et de fournitures, on constate que l'effet positif des clauses environnementales sur la titularisation de PME joue essentiellement pour les marchés de fournitures. Les clauses sociales pourraient être défavorables aux PME pour les marchés de services, tandis que ces dernières bénéficient des critères sociaux dans les marchés de travaux. Les critères environnementaux leur semblent au contraire défavorables dans ce secteur. Enfin, si l'on compare les impacts selon le type d'acheteur, seules les clauses environnementales présentent un effet homogène. On constate notamment que les critères environnementaux et les clauses sociales mobilisés par l'État pourraient avoir un impact négatif sur les PME, ce qui n'est pas le cas pour les établissements nationaux et les métropoles par exemple.

2 Limites du rapport

Les données du BOAMP permettent de centraliser un grand nombre de marchés couvrant tous les segments d'achat et de nombreux acheteurs publics. Toutefois, certaines informations

pourraient être plus précises. Dans le cadre de ce rapport, les données du BOAMP ne permettent pas de distinguer les conditions d'exécution des spécifications techniques, alors que ces dernières ont des natures différentes, donc potentiellement des effets divergents. Bien que l'on trouve des résultats cohérents tout au long de ce rapport quant aux clauses environnementales, l'analyse pourrait être affinée avec des données plus précises : nature des clauses, nombre de clauses, niveau d'exigence, etc. De même, si l'on peut estimer la pondération des critères de sélection, il est difficile d'analyser le contenu réel des critères responsables, en l'absence d'harmonisation de leur intitulé ou d'informations sur les méthodes de notation retenues par l'acheteur. En matière environnementale, un certain nombre de marchés sont probablement renseignés comme intégrant une clause ou un critère responsable pourtant sans incidence réelle (par exemple, un simple rappel de réglementation). Si l'on peut dégager des données du BOAMP certaines tendances concernant les liens entre considérations responsables et accès des PME aux marchés publics, elles ne permettent pas de mesurer leurs effets sociaux et environnementaux. Après 2026, il y a un risque de voir se multiplier des clauses et des critères environnementaux de façade, mobilisés simplement par souci de conformité légale.

Les estimations statistiques menées exigeaient, pour leur fiabilité, un certain nombre de variables qui ne peuvent être obtenues à ce jour que pour les marchés dépassant les seuils européens de publicité. Or, ces marchés ne sont pas les seuls à être soumis aux exigences de la loi « Climat et Résilience », notamment en matière environnementale. Rien ne garantit que les effets constatés seront identiques pour les marchés de plus faible valeur. Les acheteurs passant des marchés excédant les seuils de publicité du JOUE disposent de ressources plus importantes pour intégrer des clauses et des critères environnementaux à leurs achats que les communes de petite taille. Les considérations environnementales mobilisées par ces dernières seront sans doute très différentes de celles mobilisées par des acheteurs d'envergure nationale. Il est difficile de déterminer si les effets mesurés aux seuils européens se retrouveront pour l'ensemble des achats publics. On pourrait par exemple imaginer que les effets positifs des clauses environnementales s'inversent si certains acheteurs avec peu d'expérience en la matière deviennent trop exigeants, ou encore que les considérations responsables deviennent insignifiantes à mesure qu'elles se généralisent sous la contrainte. L'échantillon mobilisé présente probablement un biais en ce qu'il contient des considérations responsables intégrées de manière volontaire, traduisant une initiative de l'acheteur et non la contrainte légale immédiate. Conduire une telle analyse comparative entre les marchés avec des considérations environnementales et ceux qui en sont dépourvus sera impossible après 2026 car tous les marchés contiendront des considé-

rations responsables. En outre, dès lors que ne sont observés que les lots attribués, les lots infructueux en raison d'exigences sociales environnementales ou sociales trop importantes sont occultés, ce qui représente un autre biais potentiel.

3 Recommandations

Il semble désormais possible de rejeter la thèse selon laquelle l'accès des PME aux marchés publics serait de toute évidence pénalisé par les considérations responsables. Il n'y a aucun signe d'incompatibilité systématique entre développement durable et accès des PME à la commande publique. Les clauses environnementales constituent au contraire très probablement un levier d'accès des PME aux achats publics, en particulier dans les marchés de fournitures. Les critères de sélection d'ordre environnemental ont des effets plus ambivalents, mais leur mobilisation est de toute manière requise par la loi « Climat et Résilience ». Si leur présence semble stimuler les candidatures de la part de PME, au stade de l'attribution, ils tendent pourtant à inciter les acheteurs à retenir une offre d'une entreprise de plus grande taille. Il faut donc veiller à ce que les critères soient suffisamment transparents et explicites pour que les PME puissent répondre aux attentes des acheteurs sur ce point. Ce besoin de transparence et de clarté se traduit tant dans l'intitulé du critère que dans les méthodes de notation associées. Cela pourrait également réduire l'effet désincitatif d'une augmentation de la pondération du critère environnemental sur les candidatures des PME : celles-ci semblent être prêtes à se confronter aux critères de sélection, sans toutefois être trop exposées au risque de mal répondre aux attentes du critère.

Ces remarques s'inscrivent dans un contexte d'accélération du recours aux clauses et aux critères environnementaux. Néanmoins, le rythme de cette dynamique est insuffisant à l'heure actuelle : il reste deux ans pour plus que quadrupler la fréquence des clauses et des critères environnementaux à l'échelle de la commande publique. Le recours à ces derniers étant hétérogène selon les acheteurs, certains, notamment les structures de petite taille, devront s'y confronter avec peu de recul.

Quant aux considérations sociales, elles semblent avoir été quelque peu délaissées au profit

des considérations environnementales, en particulier les critères sociaux. Pourtant, elles sont également en partie requises par la loi « Climat et Résilience » pour les marchés excédant les seuils européens de publicité. Le retard est encore plus important que pour les considérations environnementales : il s'agit de multiplier par près de 10 la fréquence de recours aux clauses sociales. Celles-ci semblaient avoir un impact positif sur l'accès des PME à la commande publique avant la crise sanitaire, mais il pourrait avoir disparu au profit d'un effort de développement des considérations environnementales. Au moment de généraliser les clauses sociales, il convient d'être attentif aux marchés de services, puisqu'elles y sont probablement défavorables aux PME (bien que les services recouvrent un grand nombre de secteurs différents). A l'inverse, les critères sociaux constituent un levier d'accès des PME aux marchés de travaux, y compris lorsqu'ils sont fortement pondérés.

Enfin, les données du BOAMP permettent de souligner l'importance de l'allotissement des marchés publics pour stimuler les candidatures des PME. Un accroissement de la valeur des lots réduit également directement la probabilité de voir celui-ci attribué à une PME.

Enfin, la transparence et de la qualité des données de la commande publique sont primordiales lorsque la commande publique devient un vecteur majeur de politiques publiques. Des informations supplémentaires pourraient d'abord être disponibles au BOAMP. Ainsi, la notion de « clause » demeure imprécise, en témoigne l'hétérogénéité des estimations d'impact par type d'acheteur. Les données du BOAMP gagneraient à distinguer les spécifications techniques des conditions d'exécution. En outre, il pourrait y avoir une harmonisations dans la présentation des critères de sélection. Bien que certains champs soient en théorie présents au BOAMP, les avis publiés peuvent omettre de renseigner des variables importantes, comme le fait de savoir si le titulaire est une PME, ou encore renvoyer aux documents de consultation sans mentionner les critères de sélection, ce qui empêche de garder une trace de ces derniers. Certaines informations sont aussi l'objet d'approximations ou de confusions. Ainsi, les acheteurs confondent parfois la valeur de l'offre du titulaire retenu avec le montant global du marché, ou encore le prix unitaire d'une prestation.