



HAL
open science

Le code de la commande publique, un dispositif de performance totale? Enquête sur l'insertion de critères RSE dans les marchés publics de Nantes Métropole

Leslie Carnoye, Rémy Petitimberty

► To cite this version:

Leslie Carnoye, Rémy Petitimberty. Le code de la commande publique, un dispositif de performance totale? Enquête sur l'insertion de critères RSE dans les marchés publics de Nantes Métropole. *Revue de l'Organisation Responsable*, 2023, 10.3917/ror.183.0013 . hal-04411460

HAL Id: hal-04411460

<https://hal.inrae.fr/hal-04411460>

Submitted on 23 Jan 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.

LE CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE, UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE TOTALE ? ENQUÊTE SUR L'INSERTION DE CRITÈRES RSE DANS LES MARCHÉS PUBLICS DE NANTES MÉTROPOLE

Leslie CARNOYE

Maîtresse de conférences en économie, Institut Agro Dijon (CESAER)
leslie.carnoye@agrosupdijon.fr

Rémy PETITIMBERT

Docteur en sciences politiques, Université de Lille (CERAPS)
r.petitimbert@gmail.com

RÉSUMÉ

En insérant des critères de RSE dans une série de marchés publics entre 2011 et 2017, Nantes Métropole a été pionnière en matière d'achat public responsable. Cependant le Conseil d'État a sanctionné le dispositif en 2018. L'article questionne la politique publique territoriale de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) nantaise et montre que celle-ci a permis aux acteurs publics de se réappropriier les modalités d'évaluation de leurs fournisseurs, sur la base d'une grille pluraliste et co-construite de critères de RSE, avec le soutien des réseaux socioéconomiques du territoire. Mais la décision du Conseil d'État a rappelé la prégnance du principe de concurrence sur les enjeux du développement durable dans la hiérarchie des normes et elle expose, dans le même temps, le rôle du code de la commande publique comme instrument du régime de performance totale. Une véritable prise au sérieux des impératifs du développement durable impliquerait donc de nouvelles évolutions, plus ambitieuses, du cadre réglementaire.

Mots-clés : achat public responsable, politique publique territoriale, responsabilité sociale des entreprises, commande publique, performance totale

ABSTRACT

By including CSR criteria in a series of public procurement contracts between 2011 and 2017, Nantes Métropole has been pioneer in responsible public procurement. But the French Council of State sanctioned the device in 2018. The article questions Nantes Métropole's territorial public policy of CSR and shows that the latter allowed public actors to redefine the methods of assessment of their suppliers, on the basis of a pluralistic and co-constructed grid of CSR criteria, with the support of local socioeconomic networks. But the decision of the Council of State recalled the supremacy of the principle of competition on the stakes of sustainable development in the hierarchy of standards and it exposes, at the same time, the role of the public procurement code as an instrument of the regime of total performance. A real consideration of sustainability imperatives would therefore imply new, as well as more ambitious evolutions of the regulatory framework.

Keywords: responsible public procurement, territorial public policy, corporate social responsibility, public procurement, total performance

INTRODUCTION

L'achat public désigne l'acquisition de biens, de services et de prestations par les administrations ainsi que les entreprises publiques. En France, il est régi depuis 2019 par le Code de la Commande Publique (CCP) qui regroupe et organise les règles relatives aux marchés publics et aux contrats de concession. Dans le cadre de l'Union européenne, le droit des marchés publics a historiquement été construit comme un droit de la « *préservation des structures concurrentielles* » (Cantillon, 2010, p.344), car l'instauration d'une concurrence dite « *libre et égale* » entre les entreprises a été conçue comme l'instrument privilégié de l'essor du marché unique européen (Directive 2014/24/UE). Ainsi, bien que les deux objectifs que sont la construction d'un marché unique, d'une part, et l'efficacité de la commande publique, d'autre part, ne soient pas nécessairement congruents (Muller, 2018), le CCP précise pourtant que c'est afin de garantir « *l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* » que cette dernière obéit aux trois grands principes que sont l'égalité de traitement entre les candidats, la liberté d'accès et la transparence des procédures (art. L3).

Le processus de passation d'un marché public est ainsi soumis à des règles, fixant des seuils de procédure et de publicité, qui varient en fonction de l'objet du marché, de sa valeur estimée et, pour les seuils de publicité, du type d'administration concernée. L'attribution d'un marché public est un donc un processus au cours duquel les acheteurs sélectionnent des offres à partir d'un ensemble de critères et de modalités, dans les limites fixées par les textes de référence. La phase amont de préparation du marché est particulièrement sensible (Fromont, 2017). Au cours de cette dernière plusieurs éléments doivent être déterminés parmi lesquels la définition du besoin à satisfaire, le mode de dévolution souhaité (allotissement, groupement de commandes, recours à une centrale d'achat...), la définition des conditions de participation au marché (c'est-à-dire les critères de sélection des candidatures), la définition des modalités d'exécution du marché et enfin la définition des critères d'attribution (ou de sélection des offres). Ces 3 derniers éléments permettent alors d'identifier l'offre dite « *économiquement la plus avantageuse* ». Afin de conclure un

marché public, les acheteurs doivent donc évaluer les performances de leurs fournisseurs potentiels.

Le caractère fortement institutionnalisé de la passation d'un marché public, ainsi que la complexité du processus d'évaluation des performances sous-jacent rendent particulièrement intéressant d'analyser ces objets à l'aide d'une perspective d'économie politique institutionnaliste et plus spécifiquement à partir de l'analyse des régimes de performance proposée par Jany-Catrice (2012). C'est ce que propose de faire cet article à partir de l'étude du cas de Nantes Métropole. L'approche par la pluralité des régimes de performance nous semble d'autant plus pertinente que l'intégration des considérations relatives au développement durable dans le droit public introduit une nouvelle source de pluralisme et soulève l'enjeu de la hiérarchie des normes entre soutenabilité et principe de concurrence. En effet, depuis la fin des années 1990, le droit de la commande publique a connu plusieurs évolutions allant globalement dans le sens d'une plus grande prise en compte du développement durable. Mais la mesure de ces changements reste encore sujette à débats, ce d'autant plus que l'achat public responsable n'a, à ce jour, fait l'objet que d'assez peu de travaux académiques (Cantillon, 2010 ; Le Velly, 2022).

Le montant total annuel des marchés publics en France représentait environ 111 milliards d'euros en 2020 (OECP, 2022) et le volume total de la commande publique (comprenant les contrats de concession et la délégation de services publics) représentait quant à lui environ 14% du PIB en France (OCDE, 2019 ; Barilari, 2017). Ainsi, en raison de son poids croissant dans les économies nationales, la commande publique est de plus en plus souvent identifiée comme un levier stratégique pour les politiques publiques (Commission européenne, 2017 ; OCDE, 2019 : 144)¹. Ces éléments expliquent les évolutions de la réglementation et la consolidation de dispositifs d'achat public dits « *durables* » ou « *responsables* »². L'achat public devient alors un outil de régulation, pouvant être mis au service d'objectifs complémentaires à celui du respect du principe de concurrence (Cantillon, 2010 ; Jaehrling, 2014 ; Le Velly, 2022). Mais la diversité terminologique entourant l'achat public responsable (APR) en souligne les multiples finalités : de la prise en compte des dimensions environnementales, sociales ou sociétales, à l'amélioration de l'accès aux marchés publics pour

1. Il faut toutefois noter que l'importance croissante de la part de la commande publique dans le PIB est directement le résultat des politiques d'externalisation des services publics et peut aussi être lue comme le résultat d'un choix politique qui consiste à mobiliser les marchés publics comme de nouvelles modalités d'action publique (Ansaloni, Smith, 2017 : 14).

2. La directive européenne de 2014 a en effet permis la sécurisation juridique d'un certain nombre d'éléments, parmi lesquels : le sourcing auprès de fournisseurs, la prise en compte de normes ou de référentiels de performance en matière de développement durable dans la définition des besoins (via les spécifications techniques), ou comme condition d'exécution, ou bien encore l'allotissement, les marchés réservés, ainsi que l'intégration d'autres critères que le prix et les qualités techniques, dans le processus de choix de l'offre économiquement la plus avantageuse (ex : prise en compte du coût global à plus long terme), et/ou d'autres critères liés à l'objet du marché. Tous ces éléments sont aujourd'hui précisés et définis dans le CCP. La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 (art. 35 et 36) est également venue consolider les critères sociaux et environnementaux, renforcer les Schémas de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables (SPASER) en abaissant le seuil à partir duquel ces derniers sont obligatoires, et préciser certains éléments méthodologiques sur les outils cycle de vie. En cohérence avec cette dernière, le Plan National pour des Achats Durables (PNAD) 2021-2025 fixe des objectifs ambitieux (au moins quantitativement), à l'horizon 2025, de 100% de marchés comprenant au moins une considération environnementale et 30% de marchés comprenant au moins une considération sociale.

les PME ou les entreprises de l'économie sociale et solidaire, en passant par l'innovation, la transparence et la modernisation, ou autrement dit, la réalisation de gains d'efficacité dans le fonctionnement de l'administration. Ainsi, dans la littérature scientifique, certains auteurs insistent sur l'achat public « *vert* » (Cheng *et al.*, 2018), tandis que d'autres se focalisent sur l'achat public « *socialement responsable* » (McCrudden, 2004, 2006; Schulten *et al.*, 2012; Jaehrling, 2014; Cravero, 2017; Semple, 2017). Cantillon (2010), Bramer et Walker (2011) et Helfrich et Romestant (2015) regroupent à la fois les critères sociaux et environnementaux sous le terme « *d'achat public durable* » ou « *soutenable* », alors que Edler *et al.* (2005) et Edler et Yeow (2016) ont développé le terme « *d'achat public d'innovation* », repris par l'OCDE (2019) et la Commission européenne (2017). Les termes d'achats publics durables et responsables seront ici considérés comme synonymes.

Le présent article s'intéresse plus particulièrement à la mobilisation de l'APR comme instrument d'accompagnement d'entreprises dans la mise en œuvre de stratégies et de dispositifs de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE). L'accompagnement des entreprises vers la RSE représente en effet un enjeu fort pour les pouvoirs publics aujourd'hui (Valade *et al.*, 2018). Il vise notamment à résoudre le problème du « *compliance-gap* » de la RSE (McCrudden, 2004, 2006) résultant de l'écart persistant entre les discours et les pratiques en raison du caractère essentiellement volontariste des normes et des standards. Toutefois, l'insertion de critères de RSE dans les marchés publics s'avère délicate, car malgré les assouplissements permis, la directive européenne de 2014 exclut de s'appuyer sur la RSE comme critère de sélection des offres (considérant 97). Le cas de Nantes Métropole est particulièrement emblématique, car il a été l'un des premiers contentieux à alimenter jurisprudence suite à l'intégration de la directive européenne de 2014 dans le droit français : la délibération du Conseil d'État a précisé les limites à l'extension de la notion de « *lien avec l'objet du marché* » (CE, 25 mai 2018, req. n° 417580). Son étude permet donc de mieux comprendre les ressorts et les limites institutionnelles de la construction d'une politique publique de RSE, par la mobilisation des marchés publics.

Plus précisément, à partir du cadre théorique de Jany-Catrice (2012), cet article cherche à déterminer dans quelle mesure le cadre réglementaire en vigueur permet aux acheteurs publics de se réappropriier les modalités d'évaluation des performances de leurs propres fournisseurs, et ce dans une volonté politique de développement de la RSE sur leur territoire³. Pour

ce faire, nous revenons dans un premier temps sur le cadre théorique de la performance totale développé par Jany-Catrice (2012), ainsi que sur la notion de pluralité des régimes de performance (1), puis nous apportons un certain nombre de précisions méthodologiques (2), avant de développer le cas d'analyse (3) et de montrer en quoi celui-ci nous semble particulièrement illustratif des mécanismes de la performance totale (4). La conclusion met en avant les apports de l'article vis-à-vis de la littérature existante et elle propose des pistes et des perspectives pour les acheteurs publics et les élus, mais aussi le législateur et le monde académique.

1. PERFORMANCE TOTALE ET PLURALITÉ DES RÉGIMES DE PERFORMANCE

Si l'APR reste un objet peu traité dans la littérature académique, deux grands ensembles de travaux peuvent être distingués selon qu'ils placent la focale sur l'analyse des processus organisationnels relatifs à l'APR ou sur l'analyse des changements institutionnels plus globaux. Parmi la première catégorie, Bocquet *et al.* (2017) analysent par exemple les antécédents intra et inter-organisationnels de la mise en œuvre d'une démarche d'AR à partir du cas de la SNCF, tandis que Uzan et Brunaud (2018) soulignent que la diffusion des AR via les dirigeants d'entreprises (publiques et privées) se développe notamment grâce au développement de la prise en compte du « *coût global* » des achats permettant de consolider les logiques de long terme. Romestant et Oruezabala (2018) mobilisent quant à elles l'approche interactive de l'IMP Group afin d'analyser la complexité organisationnelle de la mise en œuvre des APR au sein du groupe Laposte et formulent un ensemble de préconisations. Elles montrent toutefois que le groupe La Poste doit se limiter à inciter l'expression d'offres mieux-disantes, sans pour autant pouvoir réellement les valoriser, afin de respecter la réglementation en vigueur.

Ce dernier exemple montre que les deux séries de travaux mentionnées sont complémentaires et que l'analyse des processus organisationnels relatifs aux APR doit être poursuivie par celle des changements institutionnels, de l'évolution du cadre réglementaire et de la complexité des interactions entre ces deux niveaux. Dans cette optique, McCrudden (2006) avait déjà souligné l'hybridation des normes de gestion entre public et privé, caractéristique de l'intégration de la RSE dans les achats publics. Par la suite, les travaux de Cantillon (2010) ont permis de montrer que l'institutionnalisation de la durabilité dans la commande publique a été conditionnée au respect des principes gestionnaires caractéristiques du *New*

3. L'essentiel de l'enquête sur laquelle repose le présent article a été réalisé dans le cadre du projet de recherche collectif « *RSECO - Une RSE repensée. De l'implication des acteurs à une réappropriation des politiques publiques* », cofinancé par la Région des Hauts-de-France et l'entreprise YAMANA-RSE entre 2016 et 2019. Les auteurs restent ici seuls responsables de l'interprétation des résultats et des éventuelles omissions ou erreurs qui pourraient y être liés, mais ils remercient chaleureusement toute l'équipe du projet RSECO : Malik Bozzo-Rey, Guillaume Delalieux, Frédéric Fournier, Nicolas Postel et Richard Sobel. Les auteurs déclarent n'avoir aucun lien institutionnel, financier ou politique avec les personnes enquêtées sur le territoire des Pays-de-la-Loire.

*public management*⁴. Selon lui, la prise en compte du développement durable dans les marchés publics a été intégrée aux « *objectifs d'une gestion par les résultats* » (Cantillon, 2010, p.339) et c'est cette « *rencontre des objectifs d'efficience et de développement durable [qui] participe de la transformation des marchés publics en outils de régulation* » (Cantillon, 2010, p.334).

Helfrich et Romestant (2015) ont quant à eux analysé les ruptures et les compatibilités existantes entre les principes du développement durable et le « *paradigme européen de l'efficacité économique* » (p.79). Ils montrent que les principes ordo-libéraux du modèle européen favorisent des formes de durabilité faible. Par ailleurs, en mobilisant les concepts polanyiens d'encastrement/dés-encastrement des marchés, Jaehrling (2014) caractérise toute l'ambiguïté des dispositifs d'APR qu'elle identifie comme des « *outils à double tranchant* » (p.4), car ils légitiment le recours au marché comme instrument de politique publique tout en redonnant aux acteurs publics la capacité de se réappropriier leurs propres marchés à des fins de régulation.

Enfin, dans une perspective de sociologie des marchés et de la concurrence, et à partir d'une analyse de guides pratiques et de commentaires juridiques à destination des acheteurs publics, Le Velly (2022) montre que malgré les évolutions du droit de la commande publique, le développement durable et le principe de concurrence restent aujourd'hui sur un pied d'égalité dans la hiérarchie des normes. Si une certaine « *neutralité bienveillante* » a pu se substituer au principe de « *neutralité* » vis-à-vis du développement durable, le maintien du lien à l'objet du marché constitue le principal verrou à une réelle inversion normative. Selon lui, « *nous ne sommes pas passés [...] à une situation que nous pourrions qualifier de « responsabilité » de la commande publique* » (p.180).

Le présent article s'inscrit dans le prolongement et à l'interface de ces deux séries de travaux. Il s'intéresse, d'une part, à la manière dont les acteurs publics se sont organisés en interne et avec les réseaux socioéconomiques du territoire afin d'intégrer des critères de RSE dans une série de marchés publics de Nantes Métropole. Et il cherche, d'autre part, à mettre en lumière la manière dont ces acteurs se sont fait rattraper par le cadre institutionnel en vigueur, ce qui montre la faible capacité

de transformation de ce dernier, alors qu'il s'agissait de l'objectif visé par la Métropole nantaise et ses partenaires. À l'instar de précédents travaux qui analysent la capacité de la RSE à renouveler les conceptions théoriques et historiques de l'entreprise (Cordrie, 2018 ; Favereau, 2021), le présent article s'inscrit dans le cadre de l'économie institutionnelle (Chavance, 2018) et plus précisément de l'économie des conventions (Biencourt *et al.*, 2001). Il mobilise les travaux de Jany-Catrice (2012) afin de mettre en lumière les interactions complexes entre stratégies d'acteurs et cadre institutionnel en matière d'achat public responsable.

En effet, pour l'auteure, le New Public Management (NPM) est l'illustration de la diffusion de la dynamique plus globale de la performance totale au sein de l'État. Jany-Catrice (2012) analyse les conséquences pratiques et organisationnelles de la quête permanente de performance dans nos sociétés contemporaines. En référence aux travaux de Boltanski et Chiapello (1999), la performance prend la forme d'un « *nouvel esprit du capitalisme* » : il s'agit d'un référentiel global et d'une idéologie qui justifie l'engagement dans ce dernier. Elle est « *totale* », car instituée en tant que régime dominant dans lequel la quête de performance est érigée en finalité recherchée pour elle-même. L'économiste précise que le caractère « *total* » de la performance est lié à une « *dispersion des codes, un assujettissement à « une responsabilisation contrainte »* » (Jany-Catrice, 2012, p.157) qui tendent à organiser l'ensemble des sphères politique, économique et sociale autour d'indicateurs d'efficience et d'efficacité.

Pour l'auteure, les indicateurs de performance et la quantification sont utiles, car ils donnent du sens au réel. Mais induisent un effet performatif plus discutable, car non discuté, dès lors qu'ils tendent à lui substituer leurs représentations. C'est alors par la voie de la quantification (et de sa critique) que peuvent ré-émerger les enjeux et les prises démocratiques, car c'est au travers des controverses sur les indicateurs de performance et sur les conditions sociales de leur production, que peuvent se maintenir des « *espaces de résistance* » (p.14) et qu'il devient possible d'envisager une pluralité de « *régimes de performance* » (p.141)⁵. Il s'agit de parvenir à « *penser conjointement les conditions sociopolitiques dans lesquelles les conventions de comptage sont réalisées, les pratiques*

4. Les travaux de sociologie de l'action publique, attentifs à la structuration de l'État et de l'emploi de ses ressources depuis le milieu des années 1970, ont mis en exergue un certain nombre d'importations progressives de principes et de méthodologies inspirées du secteur privé à des fins de rationalisation budgétaire et de rentabilisation des services publics (Hood, 1991), et ce au sein de différents secteurs d'action publique tels que la culture (Dubois, *et al.*, 2012), la recherche (Bruno, 2008) ou la santé (Pierru et Rolland, 2016). Ces reconfigurations sont généralement considérées à partir de la catégorie analytique du New Public Management, laquelle vise ainsi à synthétiser une hétérogénéité de principes administratifs et d'instruments opérationnels. Hood (1995) propose d'aborder cette hétérogénéité comme autant de « *variations* » reposant sur un principe commun de bonne gestion des deniers publics établies à partir d'une instrumentation comptable et d'une organisation administrative fondées sur des principes d'efficience.

5. Jany-Catrice (2012) précise que les outils de quantification peuvent prendre diverses formes (« *mesures de la performance individuelle, construction de batteries d'indicateurs et établissement de contrats d'objectifs chiffrés* » (p.121)). Mais ce qui est mis en cause par l'auteure n'est pas la quantification ou l'évaluation des performances en tant que telle, qui, « *lorsqu'elle est le fruit d'un travail raisonné, et, adossée à l'étude du réel (...) peut être validée, en ce sens qu'une appropriation par les acteurs peut être envisagée* » (p.121-122). Ce qui pose problème est surtout l'usage qui en est fait au sein du régime de la performance totale, « *en tant qu'activité mécanique et aveugle, conduisant à des dérives que je nommerai ratiocratiques* » (p.122), de même que les représentations que les exercices de mise en chiffres contribuent à construire et à véhiculer, car « *les indicateurs ne simplifient pas seulement la réalité. Ils incarnent toujours des visions politiques, et constituent des repères collectifs puissants. En ce sens, ils contribuent à former la vision du monde des citoyens, vision qui finit par transformer leurs actes, pour les conformer aux objectifs suivis* » (p.138).

Tableau 1. Les quatre régimes de performance

| Le processus est \ l'évaluation est | à caractère unidimensionnel (la mesure opère comme un simplificateur cognitif) | à caractère multidimensionnel (la mesure opère comme un révélateur) |
|--|---|---|
| Planifié (et se traduit par des mesures simples, chiffrées) | Ex : indicateur unique imposé (régime autocratique) | Ex : dispositif de la Lolf (régime managérial) |
| Négocié (et se traduit par une grille multicritères quanti et/ou qualitative) | Ex : la productivité horaire du rapport salarial fordiste (régime fordiste) | Ex : évaluation de l'utilité économique et sociale des organisations Exemple : élaboration d'indicateurs sur une base délibérative dans les territoires (régime délibératif) |

Source : Jany-Catrice (2012), p.150.

sociales par lesquelles les indicateurs sont sélectionnés, et les usages politiques qui en sont faits » (p.139) et d'« observer ces indicateurs sous l'angle de leur légitimation et donc sous l'angle de la démocratie » (p.140).

Par conséquent, l'approche de Jany-Catrice (2012) permet à la fois de concevoir la performance comme un système total, mais aussi de penser la non-inéluabilité de ce système. L'auteure démontre en effet que si la performance peut être comprise comme une tendance structurelle ayant accompagné les mutations contemporaines du capitalisme financiarisé, de multiples dispositifs institutionnels de mise en œuvre et d'évaluation des performances, coexistent, en pratique. La pluralité des régimes de performance peut ainsi être envisagée à partir de deux lignes majeures de controverses : « le processus de production du dispositif de performance » (p.142) et notamment son caractère « planifié » ou « négocié », d'une part, et « le caractère uni ou multidimensionnel des critères de mesure et d'évaluation mobilisés » (p.142-143), d'autre part. C'est par la brèche des « controverses sur ce qui fait efficience » (p.142) que s'infiltrèrent des possibilités de critique, de désaccords et de débats et donc les prises démocratiques et les moyens de subversion du régime de la performance totale. Ces deux lignes de controverses donnent ainsi lieu à la distinction de quatre régimes de performance, synthétisés dans le tableau 1 ci-dessous.

Lorsque le processus de construction d'un dispositif de performance est planifié, « le dispositif est caractérisé par une mise en chiffre qui lui confère une forme aboutie » (p.144). Ici la légitimité du chiffre et la légitimité de l'indicateur ne proviennent pas du caractère démocratique de leur élaboration, mais de « l'expertise » de ceux ayant contribué à leur établissement. À l'inverse, un dispositif de performance dont l'élaboration est négociée s'appuie sur la légitimité d'un « processus de construction collective » (ibid.) pouvant « laisser une large place aux citoyens » (ibid.) par le biais de « forum hybrides »

(p.146) et de dispositifs institutionnels caractéristiques de la démocratie délibérative. De plus, dans le cas où le dispositif de performance est unidimensionnel, la mesure opère, selon l'auteure, comme un « simplificateur cognitif » (p.148) tandis que les dispositifs de mesure multidimensionnels appréhendent une plus grande complexité⁶.

L'analyse de l'étude de cas à la lumière du cadre théorique de Jany-Catrice (2012) proposée dans les sections suivantes montre la manière dont les acteurs ont tenté d'échapper au cadre de la performance en insérant des critères de RSE dans une série de marchés publics, et expose comment ce cadre *total* a su se rappeler à eux, notamment via la décision du Conseil d'État.

2. RÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

L'enquête a principalement été réalisée entre 2017 et 2018 (même si quelques entretiens exploratoires ou d'actualisation ont été réalisés en 2016 et 2019) et elle a reposé sur trois composantes principales : la réalisation de 2 journées d'observation participante lors d'évènements organisés sur le territoire, la conduite de 32 entretiens semi-directifs (auprès de 29 personnes) et une analyse de la littérature grise, collectée au cours des entretiens ou lors des journées d'observation. Le tableau 2 détaille les entretiens réalisés⁷.

« Insérer tableau 2 ici »

L'enquête n'a pas visé l'ensemble des acheteurs publics des collectivités territoriales de la région Pays-de-la-Loire. Nous avons au contraire cherché à rencontrer une diversité d'acteurs (élus et agents publics, entreprises et réseaux économiques, syndicats, associations...) en ciblant les plus impliqués dans le dispositif de RSE nantais et/ou

6. Pour prendre l'exemple de l'évaluation environnementale, les évaluations monétaires représentent des formes de mesures unidimensionnelles opérant comme des simplificateurs cognitifs et se prêtant à ce titre à la critique (Milanesi, 2010 ; Gadrey et Laluc, 2015). Par contraste, les analyses multicritères (notamment délibératives) sont illustratives des dispositifs d'évaluation multidimensionnels (Vatn, 2005 ; Munda, 2008).

7. Dans le tableau, les entretiens sont classés par types d'acteurs, puis par date. Afin de préserver l'anonymat dans la mesure du possible, les noms des personnes rencontrées sont remplacés par des numéros d'entretien. Lorsque plusieurs entretiens ont été réalisés avec la même personne à différentes dates, l'entretien est noté par exemple entretien 1 (A), (B) ou (C). Le numéro de l'entretien correspond donc à une personne et la lettre à la date de l'entretien.

Tableau 2. Entretiens réalisés

| Entretien n° | Organisation et fonction | Durée |
|--|---|-------|
| Elus Nantes Métropole | | |
| 1(A) | Vice-Président de Nantes Métropole, délégué à l'emploi, l'Europe et la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (également conseiller municipal de Nantes à l'emploi et RSE des TPE-PME) | 47mn |
| 1(B) | Idem | 41mn |
| 1(C) | Idem | 19mn |
| 2 | Vice-Président de Nantes Métropole, délégué aux finances, évaluation des politiques publiques et emploi (également adjoint au maire de Nantes et délégué aux affaires générales, domaniales et juridiques, finances, sécurité, tranquillité publique, évaluation des politiques publiques) – PS | 53mn |
| 3 | Vice-Présidente de Nantes Métropole, déléguée aux déchets, économie circulaire et économie sociale et solidaire (également conseillère municipale de Nantes aux déchets, innovation sociale et économie circulaire) - EELV | 43mn |
| 4 | Vice-Président de Nantes Métropole, délégué à la mobilité douce (également conseiller municipal de Nantes à la restauration scolaire) - EELV et co-gérant de l'entreprise RScop | 1h24 |
| Agents Nantes Métropole | | |
| 5 | Nantes métropole, responsable stratégie RSE et coordination de l'offre de services aux entreprises | 1h24 |
| 6 | Nantes métropole, responsable du service emploi et insertion | 1h32 |
| 7 | Nantes métropole, responsable mission d'appui à la direction des services de mobilité | 1h15 |
| 8 | Nantes métropole, directeur de la commande publique | 1h42 |
| 9 | Nantes Métropole, chargée de mission commande publique durable | 1h53 |
| Autres institutions publiques et réseaux de collectivités territoriales | | |
| 10 | Région Pays de la Loire, chargée de mission RSE et ESS | 36mn |
| 11 | Chambre des Métiers et de l'Artisanat, directeur action économique | 1h10 |
| 12 | Réseau RSEECO, expert juriste en marchés publics | 1h18 |
| 13 | Réseau RSEECO, président (également adjoint au maire de Rezé – EELV) | 1h06 |
| Réseaux économiques et syndicats patronaux | | |
| 14 | Vertuel Consultance, experte RSE | 34mn |
| 15 | Les artisans du changement, consultant en transformation et innovation RH | 1h02 |
| 16 | Centre des Jeunes Dirigeants (vice-présidente), directrice associée Alphacoms | 54mn |
| 17 | Fondation Agir Contre l'Exclusion, responsable diversité et mission handicap ENGIE | 50mn |
| 18 | Fondation Agir Contre l'Exclusion, responsable RSE Caisse nationale des industries électriques et gazières | 42mn |
| 19 | Dirigeants Responsables de l'Ouest, directeur d'IMS Ouest Atlantique | 50mn |
| 20 | Dirigeants Responsables de l'Ouest, PDG du groupe SIGMA Informatique | 36mn |
| 21 | CGPME des Pays de la Loire (président), gérant 3D NEW PRINT | 21mn |
| Autres entreprises (soumissionnaires à des marchés publics de Nantes Métropole) | | |
| 22 | ADC Propreté, responsable qualité et environnement | 1h05 |
| 23 | Imprimerie Parenthèses, gérant | 32mn |
| Syndicats salariés | | |
| 24 | CFE-CGC, référent RSE Pays-de-la-Loire | 1h02 |
| Associations, réseaux ESS et écoles | | |
| 25 | Ecosolies, directeur | 1h13 |
| 26 | FONDES, responsable associations et entreprises solidaires | 57mn |
| 27(A) | Planet RSE, responsable qualité et environnement Alterburo Distribution | 57mn |
| 27(B) | Idem | 24mn |
| 28 | Planet RSE, secrétaire général, doctorant Audencia Business School | 1h03 |
| 29 | Comité 21, consultante transition écologique et RSE | 1h17 |
| Total nombre d'entretiens | | 32 |

Source : auteurs.

valorisant la thématique des achats responsables et de la RSE, en lien avec les collectivités locales. L'enquête ne recherchait donc pas l'exhaustivité, mais plutôt à documenter l'une des initiatives les plus ambitieuses et innovantes en matière d'APR en France. Les thématiques abordées au cours des entretiens ont visé l'historique de la stratégie nantaise d'APR et de son dispositif RSE, son fonctionnement et les acteurs impliqués à la fois dans la plateforme RSE et dans le réseau Planet'RSE, les perceptions de la politique achats de Nantes Métropole par les acteurs et les réseaux socioéconomiques du territoire (dont les réseaux patronaux, les syndicats salariés, les entreprises de l'ESS et les autres collectivités territoriales), ainsi que les éléments expliquant à la fois les choix opérés et les difficultés rencontrées.

Ainsi, la présente recherche s'inscrit dans ce que Hlady Rispal (2015) qualifie de « *réalisme épistémologique compréhensif* » (p.264), soit dans un espace intermédiaire entre une approche positiviste et constructiviste, qui « *se concentre sur la signification des phénomènes observés et considère la globalité de chaque situation* » (ibid.). Le chercheur est à la fois impliqué dans le terrain par sa simple présence et ses interactions avec les acteurs, tout en restant extérieur à l'action, afin d'en dégager une compréhension globale. La méthode suivie relève ainsi d'une démarche qualitative à visée compréhensive (Wacheux, 1996), car le phénomène abordé reste relativement nouveau et peu appréhendé dans la littérature. Les entretiens ont été intégralement retranscrits, mais l'analyse de contenu a été effectuée sans codage, par regroupements thématiques et historiques, notamment à l'appui des concepts issus du cadre théorique mobilisé (Dumez, 2016). En référence à la typologie proposée par Siggelkow (2007), l'étude de cas analysée ici vise à illustrer les mécanismes de la performance totale théorisés par Jany-Catrice (2012), tout en étendant leur portée et validité théorique à un nouveau domaine d'application. La section 3 est d'abord centrée sur la construction historique de la démarche nantaise, puis la section 4 approfondit l'analyse à partir des concepts théoriques.

3. LA STRATÉGIE NANTAISE D'APR ET L'INSERTION DE CRITÈRES DE RSE DANS UNE SÉRIE DE MARCHÉS PUBLICS

La politique publique de Nantes Métropole en matière de RSE s'est appuyée sur deux piliers principaux : la création du réseau Planet'RSE et celle de la plateforme RSE⁸. Ces deux éléments ont permis à Nantes Métropole d'insérer des critères de RSE dans une série de marchés publics à partir de 2011. Trois périodes historiques peuvent être distinguées : une première phase d'élaboration et de test entre 2009 et 2013 ; une

phase de consolidation et de simplification entre 2014 et 2018 ; puis la remise en cause du dispositif à partir de la sanction du Conseil d'État en 2018. La date de 2014 marque, d'une part, la publication de la directive européenne sur les marchés publics, clarifiant alors les termes du débat et relativisant les espérances nourries pendant la révision et, d'autre part, les élections municipales. L'équipe des élus a alors été renouvelée, mais la réélection du parti socialiste a permis la poursuite et la consolidation du dispositif RSE.

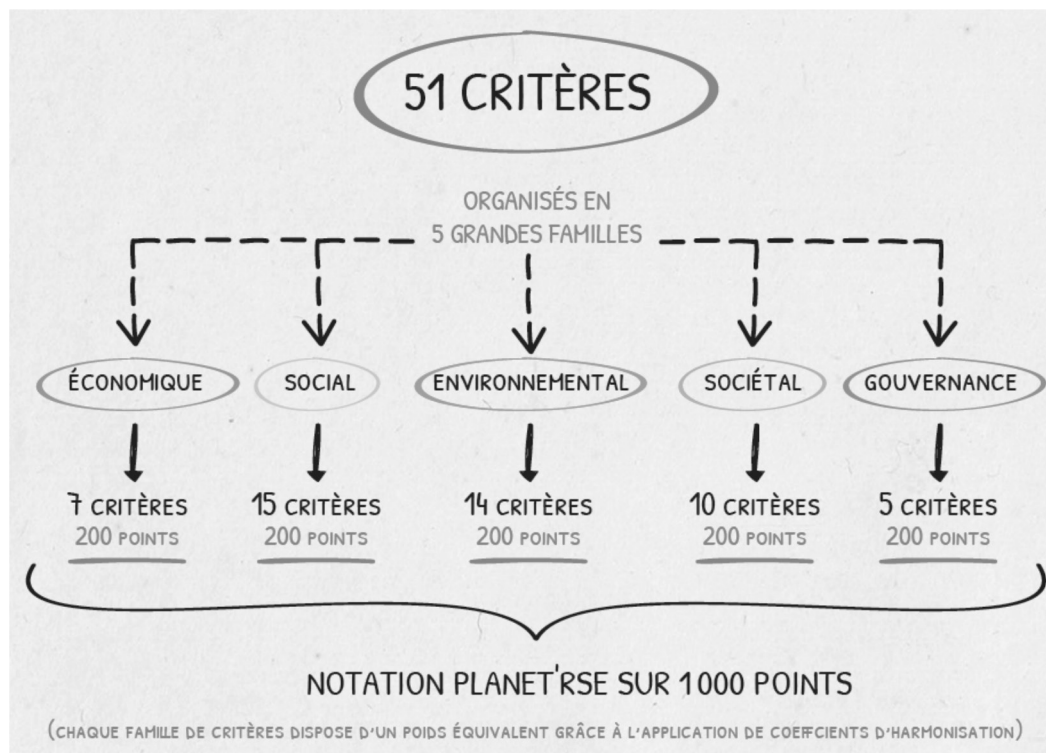
A. Genèse et premiers essais

Dès les années 1990, la ville de Nantes et plusieurs communes alentour se sont engagées dans l'intégration de clauses sociales afin d'obliger les entreprises à recruter des personnes éloignées de l'emploi pour les travaux de rénovation du tramway. Le Conseil d'État avait alors déjà sanctionné le dispositif (Conseil d'État, 25 juillet 2001, n°229666, Commune de Gravelines), avant que les clauses sociales ne deviennent sécurisées juridiquement par la directive européenne de 2004. Par la suite, dans le milieu des années 2000, Nantes Métropole a mobilisé la commande publique afin de développer le nettoyage en journée des locaux publics, dans le but d'améliorer les conditions de travail du secteur. Un élu nous a indiqué que l'insertion de critères RSE dans une série de marchés publics avait également eu comme ambition de « *créer du droit avant le droit* » (entretien 2). Toutefois, ce dernier précise : « *on a été précurseur au sens même qu'on a pris des risques juridiques pour l'imposer, mais on a pu aussi prendre ces risques juridiques parce que le territoire, les entreprises du territoire, étaient prêtes aussi à l'admettre et à jouer le jeu* » (ibid.).

L'un des éléments déclencheurs du travail engagé en matière de RSE en 2009 a été la perte, par une entreprise du territoire, d'un marché public de travaux ayant conduit cette dernière au bord de la faillite, tandis que le marché avait été attribué à une entreprise connue pour « *faire de la casse sociale depuis plusieurs années* » (entretien 28). Plutôt que de contester l'attribution du marché pour prix anormalement bas, le dirigeant ayant perdu le marché a cherché à engager un dialogue avec les services de la métropole, lesquels ont décidé d'œuvrer afin d'améliorer leurs pratiques. C'est ainsi qu'une série de réunions de concertation ont été mises en place à partir de 2009, d'abord entre les services de Nantes Métropole et le réseau économique du Centre des Jeunes Dirigeants (CJD), puis avec l'école de commerce Audencia, afin de réfléchir à la manière dont la RSE pourrait être intégrée dans les marchés publics. Le soutien des élus a également joué un rôle prédominant. Ces derniers ont œuvré à la création du conseil d'orientation de la Maison de l'emploi sur les

8. Le volet « interne » à la politique publique nantaise de RSE, visant à améliorer les pratiques de RSE de la collectivité locale en tant qu'organisation n'est pas au centre de la présente analyse. Cette dernière porte sur le volet « externe » de cette politique de RSE, qui a visé à impulser une dynamique de développement économique plus durable et plus pérenne sur le territoire, en passant notamment par l'achat public.

Figure 1. Grille d'évaluation de la RSE élaborée par Nantes métropole et ses partenaires



Source : Nantes Métropole et Audencia Business School (2016a).

relations avec les entreprises en 2009, puis à la mise en place en 2010 du pôle de ressources RSE territorialisé, hébergé par la métropole. En outre, en 2009, un agent responsable RSE et relations entreprises a été recruté au sein de la direction de l'emploi et de l'innovation sociale de Nantes Métropole.

Dans le cadre du groupe de travail, il a rapidement été reconnu que la RSE se devait d'être un critère de sélection des offres, afin de constituer un levier suffisamment incitatif pour à la fois valoriser les entreprises du territoire déjà engagées dans la RSE et encourager les autres à se développer en ce sens. Plus largement, le groupe de travail publie deux rapports en 2011. Le premier (Solier *et al.*, 2011a) établit l'insuffisance d'une approche « thématique » du développement durable dans les marchés publics et l'importance d'avancer au contraire vers « une vision globale de l'acte d'achat en lui-même et de celui qui en est attributaire », quand bien même, cela implique deux conséquences. Premièrement, de ne pas se limiter à l'intégration de labels de RSE dans la commande publique, ce qui pourrait s'avérer contre-productif en raison du coût élevé de ces labels, notamment pour les TPE et PME, alors que l'un des objectifs est au contraire de leur faciliter l'accès à la commande publique. Et secondement, le rapport souligne que la mise en place de cette stratégie globale

d'intégration du développement durable dans l'achat public, via la RSE, implique une prise de distance avec l'interprétation étroite alors en vigueur de la notion de « lien avec l'objet du marché »⁹.

La préface du second rapport (Solier *et al.*, 2011b), signée par Jean-Marc Ayrault (alors Député-maire de Nantes et Président de Nantes Métropole puis premier ministre l'année suivante) et Michel Meunier (Président national du CJD), déplore que « le maniement du rapport qualité-prix dans l'achat public est encore mal maîtrisé, ce qui freine, dans la pratique, l'abandon de la culture du moins-disant. Et l'on sait que le moins cher d'aujourd'hui est rarement le plus efficace et le plus rentable sur le long terme » (p.3). Parmi les dix « propositions pour développer l'achat responsable » mises en avant, le second rapport souligne aussi le besoin de faire évoluer le cadre juridique de la commande publique.

Ainsi, forte des résultats du groupe de travail et du soutien politique des élus, Nantes Métropole intègre en 2011 un ensemble de 51 critères de RSE, pondérés à 10%, dans deux accords-cadres en matière de nettoyage et d'impression. Sur le choix de la pondération, le directeur de la commande publique explique que « l'idée est de trouver un équilibre [...]. Et c'est source parfois de crispations. Mais cela veut dire que la RSE

9. Sur ce point le rapport note : « Le développement de la prise en compte de la RSE en tant que responsabilité globale passe, à notre sens, par un assouplissement de la notion de lien avec l'objet du marché. Celle-ci a du sens lorsqu'il s'agit de juger de la qualité d'un produit, d'une prestation ou de travaux. Mais elle entre en contradiction avec la vision globale qu'imposent les concepts de développement durable et de RSE, mais également avec la politique européenne en matière de RSE qui disposerait alors pleinement de l'effet levier de la commande publique » (p.19).

participe de la décision, et non pas constitue l'objectif final [...] » (entretien 8). Ces 10%, d'usage en matière de clauses sociales, sont établis afin de ne pas évincer les entreprises débutantes en matière de RSE. En 2013, la Métropole ira jusqu'à pondérer les critères RSE à 20%, dans un marché de titres restaurant.

Le directeur de la commande publique décrit en ces termes l'objectif de la démarche : *« ce qui nous intéresse au premier chef c'est quand même l'impact que l'on peut avoir sur la vie de l'entreprise, sur sa manière d'être gérée, etc. Et là on s'appuie sur l'enquête de France Stratégie sur l'augmentation de la compétitivité d'une entreprise qui a mis en place une démarche RSE. C'est ce qui participe à la fois de la dynamique économique de notre territoire, des entreprises plus rentables, plus compétitives, et aussi de dire «venez sur notre territoire puisque nous sommes un territoire responsable, dynamique, etc.». Il y a à la fois un effet interne et un effet externe d'attractivité » (entretien 8).*

Toutefois, afin de retenir la RSE comme l'un des critères d'attribution des marchés, la métropole devait pouvoir disposer d'une évaluation objective des démarches engagées par les entreprises soumissionnaires ainsi que d'éléments de preuves tangibles. C'est ainsi qu'après un recensement des référentiels d'évaluation de la RSE existants au niveau national et international, un partenariat avec l'école de commerce Audencia et le travail de thèse d'un doctorant ont permis d'élaborer un référentiel d'évaluation spécifique. Dans les premiers marchés, ce dernier comportait 51 critères, justifiables par une preuve adéquate (factures, attestations ou documents comptables certifiés par un expert-comptable), répartis en 5 familles de critères (responsabilité économique, sociale, environnementale, sociétale et gouvernance).

Le choix de l'équilibre entre les familles de critères est justifié par les propos de l' élu délégué à la RSE : *« On a toujours fait attention dans toutes nos démarches à ce qu'en aucun cas ce soit la collectivité, ou les politiques, qui dictent aux entreprises ce qu'il faudrait faire dans le domaine de la RSE. On a plutôt dit «voilà pour nous la RSE c'est un certain nombre de choses. C'est le fait qu'effectivement il y ait une démarche cohérente et de progrès». Mais on n'a pas défini de minimum [...] et on a dit «chaque entreprise peut commencer dans le domaine qui l'intéresse à condition que les parties prenantes soient impliquées et valident la pertinence des projets » » (entretien 1A). Chaque famille de critère a ainsi été dotée de la même pondération dans l'évaluation globale, indépendamment du nombre de critères par famille (comme l'indique la figure 1), et ce afin de laisser aux entreprises la liberté de choisir leur propre stratégie en matière de RSE.*

B. Consolidation et simplification

À partir de 2014, le dispositif RSE s'est vu à la fois consolidé et simplifié. En effet, le directeur de la commande publique explique : *« les premiers marchés partent avec 51 indicateurs, en 2011, ils sont clairement au-delà de la limite jaune de ce que l'on peut accepter en termes juridiques. C'est aussi pour cela qu'on en a lancé assez peu et sur des secteurs où au niveau local on a déjà des entreprises fortement impliquées d'un point de vue social ou RSE [...] on limitait les risques [...] et on a essayé de faire notre lobbying au niveau européen [...] cela n'a sans doute pas été suffisant, mais dans la nouvelle directive, ils ont sorti quelque chose qui nous va très bien : ils ont redéfini l'objet du marché à travers le processus de production, de fabrication et de commercialisation. Et c'était tout l'objet de la discussion qui a eu lieu au sein de la plateforme nationale RSE, qui était de dire [...] finalement ça recouvre l'ensemble des facteurs de production au sens économique du terme et donc le capital, les moyens matériels, humains... et donc un champ d'investigation finalement très large [...]. À partir de là, on a commencé à dire «la notion de lien avec l'objet du marché est distendue » » (entretien 8)¹⁰.*

Les premières expérimentations ont révélé la lourdeur du dispositif, à la fois pour les entreprises soumissionnaires et pour les services achats de la métropole. À partir des clarifications apportées par la directive européenne de 2014, l'association Planet'RSE (Plateforme nantaise d'évaluation territoriale de la RSE) a alors été créée et une convention signée en 2015 avec cette dernière, la ville de Nantes, Nantes Métropole et le Conseil Départemental Loire Atlantique.

Planet'RSE fonctionne par un système d'évaluation par les pairs, entre les entreprises membres de l'association sur la base du référentiel territorial (les 5 familles de critères). Le coût de l'adhésion est d'environ 350 euros pour les entreprises qui bénéficient alors d'une prestation d'évaluation de leurs performances RSE. Chaque entreprise adhérente doit en outre consacrer deux demi-journées de diagnostic RSE dans d'autres entreprises membres du réseau. Et chaque entreprise évaluée peut choisir de garder sa notation confidentielle et s'engager dans des démarches de progrès en interne, ou bien la rendre publique et en faire un outil commercial. En parallèle, les acteurs publics signataires de la convention se sont engagés à reconnaître la note délivrée par Planet'RSE (valable pour une durée de 2 ans) au titre du critère RSE dans les marchés publics. Les entreprises soumissionnaires, mais non adhérentes à Planet'RSE sont tenues, comme les autres, de fournir les éléments demandés au titre du critère RSE. Ainsi,

10. En effet, l'article L. 2112-3 du code de la commande publique précise que « sont réputées liées à l'objet du marché les conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en application du marché public, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation de ces travaux, fournitures ou services ou un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces travaux fournitures ou services ».

Tableau 3. Grille des 35 critères Planet'RSE retenus dans les marchés publics de Nantes Métropole

| N° | Finalité | Critère |
|------------------------|--|---|
| Economique | | |
| ECO1 | Mesurer le taux de dépendance sur les 3 dernières années | CA réalisé avec le plus gros acheteur chaque année / CA des trois dernières années |
| ECO2 | Valider la santé de l'entreprise afin de s'assurer de sa pérennité à réaliser l'ensemble du marché (efficacité de la gestion des moyens de production et du process de production) | Résultat d'exploitation sur les 3 dernières années |
| ECO3 | Limiter les risques liés à la santé de l'entreprise | Moyenne sur 3 ans du niveau de fonds propres / Total bilan |
| ECO4 | Maintenir un niveau de disponibilités suffisant | Trésorerie du dernier exercice clos / jours de CA (base 365) |
| ECO5 | Mesurer la capacité de remboursement de la dette / de développement de l'activité | Dette / CAF |
| ECO6 | Mesurer la capacité d'emprunt | Notation Banque de France FIBEN |
| ECO7 | Mesurer la capacité de l'entreprise à payer ses fournisseurs | Délai de règlement moyen des fournisseurs sur le dernier exercice (dette fournisseur / CA journalier – base 365) |
| Social | | |
| SL1 | Mesurer le taux d'emploi des salariés handicapés | Taux d'emploi issu du relevé de la taxe AGEFIPH |
| SL2 | Favoriser le respect de la mixité Hommes / Femmes | Nombre femmes / effectif ETP au dernier exercice clos |
| SL3 | Réduire l'écart de rémunération de salaires Hommes / Femmes | $[(\text{Masse salariale femmes} / \text{Nombre de femmes CDD + CDI}) / (\text{Masse salariale hommes} / \text{Nombre d'hommes CDD + CDI})] \times 100$ |
| SL4 | Evaluer la prévention des risques au cours des deux dernières années au sein du processus de production et commercialisation | Coefficient Kfp : 1er calcul : nombre de jours de formation attendu = effectif x (Taux Carsat - taux moyen national) sur 3 ans. 2è calcul : ratio sur 3 ans nombre de jours de formation attendus / nombre de jours de formation réels |
| SL5 | Mesurer le taux d'accidents de travail au cours des deux dernières années | Taux mixte CARSAT. MOYENNE SUR TROIS ANS |
| SL6 | Mesurer le taux d'arrêts de travail | Nombre de journées Arrêt maladie (toutes catégories de personnel confondues) / 215 (Nombre total de jours travaillés) x effectif (YP). NOTE : pour les entreprises <100 salariés, ôter le salarié totalisant le plus grand nombre d'AM. |
| SL7 | Créer une relation durable collaborateur-employeur | Nombre de départs (CDI) hors retraite / effectif (YP). MOYENNE SUR TROIS ANS |
| SL8 | Eviter le recours abusif aux contrats entraînant la précarité | Masse salariale d'intérim / MS totale = YU / (FY+FZ). MOYENNE SUR TROIS ANS |
| SL9 | Développer les compétences de tous les collaborateurs, favoriser les évolutions professionnelles | $[\text{Dépense annuelle globale pour la formation} / \text{Masse salariale (coût salarial inclus)}] \times 100$ |
| SL10 | | $(\text{Nombre de jours de formation hommes} / \text{Nombre d'hommes}) / (\text{Nombre de jours de formation femmes} / \text{Nombre de femmes})$ MOYENNE SUR TROIS ANS |
| Environnemental | | |
| ENV1 | Réduire les émissions de CO2 des véhicules susceptibles d'être utilisés | Montant TVS / nombre véhicules assujettis à la TVS |
| ENV2 | | Moyenne d'émission des véhicules non assujettis à la TVS |
| ENV3 | Inciter à la réalisation d'un bilan carbone et à la mise en place d'un plan d'amélioration du process de production et commercialisation sur ce sujet | Calcul Carbone. Inciter à faire un calcul carbone avec un plan d'action. CO2 / chiffre d'affaires |
| ENV4 | Valoriser et recycler les déchets générés lors du processus de production et de commercialisation | Nombre d'actions valorisant le tri des déchets (1 initiative = 1 point) |
| ENV5 | Favoriser l'achat de produits éco-conçus - écoresponsables entrant dans le processus de production / commercialisation | Nombre de preuves d'achats écoresponsables au cours de la dernière année sur des familles d'achat différentes (bureautique, entretien, alimentaire, vêtements, protection des salariés, électroménager, espaces verts, mobilier...) |
| ENV6 | Réduire la consommation d'énergie des bâtiments de bureaux de l'entreprise | Systèmes de chauffage de 80% de la surface des bureaux |
| ENV7 | | Consommation totale Réelle annuelle par m ² |
| ENV8 | | Diagnostic de Performance Energétique (DPE) des bâtiments (loués ou propriétaires) |

| N° | Finalité | Critère |
|--------------------|--|---|
| ENV9 | Utiliser des solutions destinées à réduire la consommation d'énergie | Champ libre. Preuves : factures, contrats, photos |
| ENV10 | Encourager le recours aux énergies renouvelables | Part de la consommation énergétique issue d'une filière renouvelable (solaire, bois, éolien, hydraulique) / consommation énergétique globale de l'établissement. RENOUELEABLE EDF NON INCLUS |
| ENV11 | Favoriser l'engagement de l'entreprise dans une démarche environnementale pour son processus de production et commercialisation | Mise en place d'une stratégie axée «environnement» : «mesurable, reportable, vérifiable» (ONU). Faire somme de chaque point |
| ENV12 | Favoriser l'utilisation de transports doux ou collectifs | Champ libre. Preuve = factures, preuve de contrats |
| Sociétal | | |
| ST1 | Limiter la perte de contrôle du processus de production liée à la sous-traitance | Mise en place d'un document de suivi et de maîtrise de sous-traitance |
| ST2 | Promouvoir l'offre de produits éco-labellisés / éco-conçus / responsables | Part de produits éco-labellisés, éco-conçus ou responsables proposée dans le cadre de l'activité ou susceptible d'être proposés |
| ST3 | Former activement les stagiaires et apprentis via des tuteurs certifiés | Nombre de tuteurs ayant reçu une formation de tuteur ou de maître d'apprentissage / Effectif |
| Gouvernance | | |
| GOV1 | Motiver et Impliquer les salariés dans l'efficacité du processus de production à travers le partage des bénéfices et du profit | Faire la somme des points. Maximum 4 points. Sous-critères : Pratique d'intéressement financier autre, mais formalisée (hors avantage en nature) avec bilan annuel ; Plus de 10% des salariés détiennent une part du capital ; Taux d'intéressement >10% ; Contrat d'intéressement ; Plan d'épargne entreprise avec abondement |
| GOV2 | Motiver et impliquer les salariés dans l'efficacité du processus de production à travers la réduction des déséquilibres de répartition des rémunérations | Ratio entre : 10% plus hauts salaires* / 10% plus bas salaires* (10 salaires maxi) |
| GOV3 | Améliorer les conditions de travail, le processus de production et prévenir les risques sociaux grâce à la promotion du dialogue social et le respect du droit syndical des salariés | Faire la somme des points. Sous-critères : Mise en place d'un audit - baromètre social ; Un module de formation RSE est proposé à tous les salariés ; Les comptes rendus de réunion sont relus et cosignés par les IRP et diffusés dans la semaine suivant la réunion ; Nombre de réunions du personnel respecté |

Source : adapté par les auteurs de la grille Planet'RSE

Planet'RSE a permis à la fois de simplifier l'évaluation pour les acheteurs publics et d'aider les entreprises adhérentes à renseigner les éléments de preuves pour chacun des critères.

Mais les critères RSE retenus dans les marchés publics ont dû être allégés afin de respecter cette notion de lien « *distendu* » avec l'objet du marché. Dès lors, Planet'RSE délivre en réalité deux notes aux entreprises, une première sur la base des 51 critères initiaux et une seconde sur la base des 35 critères finalement conservés dans les marchés publics. Le tableau 3 détaille le contenu de ces 35 critères. Seuls les critères dont la dégradation ou la mauvaise gestion aurait un impact possible sur la bonne exécution du marché ont été conservés. Ainsi, certains critères préalablement inclus comme le mécénat ou les actions humanitaires, qui visaient des activités

sans lien avec le processus de production en tant que tel, ont été supprimés.

En 2015, le centre de ressource sur la RSE créé en 2010 est devenu la plateforme RSE de la Métropole Nantaise avec pour vocation de « *convaincre et accompagner les dirigeants de PME et TPE* » vers la RSE (entretien 1B). De nombreux réseaux socioéconomiques du territoire (réseaux économiques, syndicats patronaux et salariés, organisations de l'ESS, consultants et experts, chambres consulaires, collectivités territoriales...) y participent¹¹. La plateforme RSE fonctionne par réunions plénières trimestrielles et constitution de groupes de travail transversaux sur la base du volontariat ayant vocation à se réunir régulièrement sur des sujets plus précis autour de la RSE et identifiés comme porteurs. Le document publié par Nantes Métropole et Audencia

11. Dès le début de l'enquête, les agents en charge de la stratégie RSE de Nantes Métropole nous ont donné accès à la liste et aux contacts des réseaux d'acteurs membres de la plateforme RSE, laquelle était structurée en 5 collèges (entreprises et réseaux économiques ; syndicats et associations ; institutions publiques ; financeurs ; et académiques et experts), regroupant plus de 120 contacts.

(2016b) indique que la plateforme est devenue « une *« agora », un lieu de dialogue et de co-construction pour les différents acteurs publics et privés engagés dans la RSE [...] on entend ici beaucoup parler du « jeu collectif à la nantaise », une sorte de singularité du territoire qui veut que l'on soit capable d'échanger entre acteurs et réseaux très différents »* (p.8). Le comité d'orientation de la plateforme, suivi par une dizaine d'élus de la métropole, de la ville de Nantes et d'autres municipalités (dont l'élue en charge de la RSE, mais aussi l'élue ESS, l'élue transition énergétique, l'élue emploi et finances...) participe à la définition de la feuille de route annuelle, en accord avec les priorités des différents collèges représentés.

Outre un double rôle de guichet unique des entreprises auprès de la métropole et d'échange entre acteurs socioéconomiques territoriaux, la plateforme RSE nantaise a permis à Nantes Métropole de communiquer sur son Schéma de promotion de l'achat responsable (SPAR) et sur le dispositif d'insertion de critères de RSE dans les marchés publics. Entre 2011 et 2017, Nantes Métropole a lancé plus de 12 marchés dans lesquels des critères de RSE ont été insérés. Sur la base des données sur SPAR de 2017 (portant sur les marchés de 2015 ; Nantes Métropole 2017), il est possible d'estimer que l'achat responsable représente environ 22% du budget total des marchés publics de la métropole nantaise¹². Le volume des marchés publics dans lesquels des critères de RSE ont été insérés, en 2015, peut être estimée à 16% du volume des achats responsables et à 3.6% du budget total des marchés publics de la métropole¹³. Si en volume, le dispositif est donc resté relativement modeste, la dynamique collective qui a pu être impulsée apparaît conséquente.

L'enquête nous a en effet permis d'échanger avec divers représentants de réseaux socioéconomiques du territoire impliqués dans la plateforme RSE et l'adhésion au dispositif nous a semblé forte, y compris chez les entreprises soumissionnaires. Les acteurs ont identifié à la fois l'intérêt du levier de la commande publique pour le tissu économique territorial et revendiquent de pouvoir le mobiliser à partir d'un outil d'évaluation de la RSE qui soit construit par et pour les acteurs du territoire, à la mesure des PME TPE. Toutefois, deux grands types de problèmes sont pointés généralement : d'une part la lourdeur du dispositif d'évaluation, malgré la création de Planet'RSE et le passage de 51 à 35 critères ; et d'autre part, le manque de dynamisme des adhésions à Planet'RSE et la confusion suscitée par l'outil du fait de sa double casquette d'outil de diagnostic interne RSE et de référentiel d'évaluation dans les marchés publics.

C. Remise en cause et évolution

En décembre 2017, une entreprise n'ayant pas été retenue dans un accord-cadre multi-attributaires d'impression, où les critères de RSE avaient été insérés et pondérés à 15% a déposé un recours au tribunal administratif. Sur le moment, pour le service commande publique de la métropole « *c'est toujours ce que les collectivités j'allais dire innovantes redoutent et en même temps attendent, parce qu'on sait bien que c'est une opportunité un peu à risque, mais une opportunité pour une jurisprudence qui débloque les choses. Mais ce n'est pas gagné [...]. Cela va nous attirer ou des ricanements ou des élans de solidarité... mais en tout cas de l'intérêt* » (entretien 9).

Saisi en deuxième instance, le Conseil d'État a finalement sanctionné le dispositif nantais au motif que la notion de « *lien avec l'objet du marché* » n'avait pas été respectée (Conseil d'État, 25 mai 2018, n° 417580, Nantes Métropole ; Pellissier, 2018). Le fait que l'évaluation de la RSE ait porté sur l'ensemble de l'entreprise et que le référentiel d'évaluation utilisé ait été appliqué indistinctement aux différents marchés ont été mis en cause. C'est autrement dit, l'interprétation étroite de la notion de lien avec l'objet du marché, telle qu'elle était déjà en vigueur avant la directive de 2014 qui a été réaffirmée, ainsi que la frontière juridique entre, d'une part, les moyens (directs et indirects) mis en œuvre par les entreprises pour exécuter les marchés publics et, d'autre part, les entreprises, de manière plus générale, ainsi que l'ensemble des facteurs de production non « *spécifiquement* » mobilisés pour répondre au marché.

Toutefois, il est intéressant de noter que ce n'est pas sur le lien avec l'objet du marché qu'avait porté la plainte du candidat évincé à l'origine. Le candidat évincé avait été classé en 5^e position et contestait le classement en revendiquant la place attribuée au 4^e candidat. La complexité est que parmi les 4 candidats retenus, 2 faisaient partie du dispositif Planet'RSE et 2 n'en faisaient pas partie. Les services de Nantes Métropole expliquent que « *le candidat arrivé en première place n'est pas Planet'RSE. Il a une note correcte sur les critères RSE... enfin pas pire que les autres... parce qu'en fin de compte, ils ne sont quand même pas très performants en matière de RSE ! Ni les uns ni les autres !* » (entretien 9). En l'occurrence, c'est surtout le critère qualité, plus que le prix, qui s'est avéré discriminant. Mais la subtilité est que les 4^e et 5^e candidats faisaient partie du dispositif Planet'RSE. Entre les deux, c'est aussi le critère RSE qui s'est avéré discriminant. Ceci a, semble-t-il, généré une forte incompréhension de la part du candidat ayant été évincé ; même si nous n'avons pas

12. Ceci revient à rapporter au volume total des achats de Nantes Métropole l'ensemble des marchés dans lesquels un dispositif d'achat responsable a été mis en œuvre : critères RSE, mais aussi éco-labels et labels de commerce équitable, analyse en cycle de vie, marchés réservés, allotissement, heures d'insertion, etc.

13. Si ces estimations permettent de donner un ordre de grandeur, elles restent approximatives. L'enquête nous a en effet permis de comprendre que le développement de tels indicateurs restait un domaine de travail important pour les agents du service de la commande publique. Selon ces derniers, l'intégration du développement durable dans les marchés publics de la métropole, c'est-à-dire la part d'achat responsable estimée ici, se situerait plutôt autour de 30% environ.

pu nous entretenir directement avec ce dernier au cours de l'enquête. Les acteurs interrogés suite à la décision du Conseil d'État nous ont fait part de leur volonté de maintenir le dispositif, mais en réduisant à nouveau le nombre de critères de 35 à 15, et en les différenciant selon les familles d'achat.

4. LE CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE, UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE TOTALE

Appliquer le cadre analytique de Jany-Catrice (2012) à la politique publique de RSE nantaise permet de montrer à la fois 1) comment les acteurs ont élaboré des stratégies afin d'échapper au cadre de la performance totale, notamment en prenant appui sur les deux lignes de controverses identifiées par l'auteure que sont la négociation du processus d'évaluation et le caractère multicritère de la mesure et 2) comment le cadre institutionnel s'est rappelé aux acteurs, par le droit, comme signe de manifestation du caractère totalisant de la performance dans le régime actuel du capitalisme. En retour, le cas de Nantes Métropole et la décision du Conseil d'État permettent donc de consolider les mécanismes théorisés par Jany-Catrice (2012).

Au regard de la typologie des régimes de performance proposée par Jany-Catrice (2012) (voir tableau 1), c'est du régime délibératif que s'approche le plus la politique publique nantaise de RSE. En effet, le référentiel d'évaluation élaboré est multidimensionnel puisque Planet'RSE repose sur 5 familles de critères, quelle que soit la version considérée (celle des 51 ou des 35 critères). La mesure opère comme un révélateur du degré d'engagement des entreprises vis-à-vis de la RSE. Par ailleurs, le processus d'élaboration de l'évaluation se traduit par une grille multicritères quantitative et qualitative négociée, puisqu'élaboré par plusieurs groupes d'acteurs. La légitimité du dispositif RSE auprès des acteurs a tenu pour beaucoup à ce que l'évaluation de la RSE, au travers de Planet'RSE, soit perçue comme un construit collectif territorial. La Métropole Nantaise s'est fortement appuyée sur la plateforme RSE pour communiquer sur les avancées, ce qui a aussi permis aux acteurs de s'approprier le dispositif. Enfin, le caractère négocié du processus d'évaluation est aussi lié aux adaptations du dispositif qui ont dû être réalisées, suite aux premières expérimentations et à la publication de la directive européenne de 2014 (passage de 51 à 35 critères).

Toutefois, si elle s'en approche, la politique publique nantaise de RSE ne s'inscrit qu'imparfaitement dans ce que Jany-Catrice (2012) qualifie de régime délibératif d'évaluation des performances. Ce dernier tend en effet à s'appuyer sur les dispositifs institutionnels caractéristiques de la démocratie délibérative, en laissant notamment une grande place aux citoyens, ce qui n'a pas été le cas du dispositif nantais. L'élaboration des

indicateurs de performance a bien été co-construite, mais avec les réseaux socioéconomiques du territoire et les experts de la commande publique. Malgré cette limite, le dispositif RSE nantais s'est inscrit dans une démarche de démocratisation : sans que cela soit conscient ou recherché, les acteurs se sont appuyés sur les deux lignes de critique identifiées par Jany-Catrice (2012) autour de ce qui fait performance. Ainsi, le caractère original et innovant du dispositif a principalement eu trait à cette double caractéristique d'un processus d'évaluation global et donc multicritère de la RSE, qui a associé, dans sa construction, une pluralité d'acteurs.

À l'inverse, en venant sanctionner cette politique publique de RSE, la décision du Conseil d'État a rappelé le rôle fonctionnel du code de la commande publique en tant que dispositif de performance *totale*. Les acteurs se sont vus dépossédés de leur capacité à créer collectivement un référentiel d'évaluation territorial de la RSE qui permette de réorienter les modalités de sélection des fournisseurs de la métropole et de ses partenaires vers le développement durable. Les acteurs nantais ont en effet commencé à inclure des critères de RSE dès 2011, dans une série de marchés publics, afin de tester le dispositif et de faire pression dans le sens d'un assouplissement nécessaire des textes juridiques, dans le contexte de la révision de la directive, à la fois au niveau de la plateforme RSE nationale et au niveau européen. Par la suite, une fois la directive rédigée et publiée, les acteurs ont cru qu'une interprétation plus souple de la notion de lien avec l'objet du marché était possible. Mais la décision du Conseil d'État a refermé cette parenthèse.

En réaffirmant l'interprétation restrictive de la notion de lien avec l'objet du marché, la jurisprudence a rétabli l'étanchéité de la frontière juridique entre, d'une part, les critères de sélection des offres dans le cadre d'une réponse délimitée à un besoin défini, et d'autre part les caractéristiques des fournisseurs ou des candidats, considérées de manière plus globale. Pourtant, cette notion de lien à l'objet du marché pose question dans la mesure où il s'avère souvent délicat d'isoler les facteurs dits « *spécifiques* » de production permettant de répondre à un marché du reste des facteurs ou des composants productifs des entreprises, en tant qu'organisations. En réalité, la notion de facteurs « *spécifiques* » de production est totalement absente du vocabulaire scientifique en économie et en gestion. Elle semble en outre antagoniste à l'une des ambitions majeures de la RSE qui consiste à réhabiliter l'entreprise en tant qu'organisation, au-delà de la seule société définie par le droit (Robbé, 2009 ; Favereau, 2014 ; 2021).

Nos résultats viennent donc confirmer les premières réponses à une question qui restait encore en suspens dans la littérature sur l'APR : celle de la « *mesure* » des évolutions réglementaires, c'est-à-dire la capacité de ces dernières à revaloriser la soutenabilité, voire à inverser la hiérarchie des normes entre cette dernière et le

principe de concurrence. Dans la continuité des travaux ayant déjà montré l'ambivalence de l'APR (Cantillon, 2010 ; Helfrich et Romestant, 2015 ; Jaerlhing, 2014 ; McCrudden, 2006), la présente recherche documente de près l'une des initiatives les plus ambitieuses et innovantes en matière d'APR en France et la manière dont les acteurs ont pu mettre en œuvre des stratégies visant à faire évoluer le cadre institutionnel. Cette recherche montre également que la sanction du Conseil d'État a réaffirmé la subordination de la soutenabilité à la concurrence dans la hiérarchie des normes consolidant la place du code de la commande publique comme un instrument du régime de la performance totale.

Le code de la commande publique agit en l'occurrence comme un cadre contraignant valorisant les normes de concurrence ordo-libérales et restreignant les marges de manœuvre des acteurs publics dans leur définition des modalités d'évaluation de la performance de leurs fournisseurs. La décision du Conseil d'État incite alors les acteurs à aller dans le sens de la sécurité juridique plutôt que dans celui de la prise de risque et de l'innovation en faveur du développement durable. La prise en compte du développement durable est circonscrite à des aspects techniques, de manière segmentée et différenciée selon les familles d'achats. Alors que les pouvoirs publics multiplient les appels pour inciter les entreprises à accélérer la mise en place de pratiques responsables, il semble paradoxal et contre-productif que les textes juridiques restreignent dans le même temps la possibilité de mobiliser la commande publique comme un outil de politique publique de RSE.

Le présent travail permet donc d'illustrer, à partir d'un cas concret, les conclusions récentes de Le Velly (2022), selon lequel le droit de la commande publique n'est encore pas passé à un régime de « responsabilité », même s'il permet désormais une certaine tolérance vis-à-vis des objectifs sociaux et environnementaux. Le cas de Nantes Métropole est particulièrement emblématique du verrou puissant que représente l'interprétation classique, ou stricte, du lien avec l'objet du marché, mentionné par Le Velly (2022). Il permet en outre de comprendre qu'un certain nombre d'acteurs, afin de pouvoir aller au bout de leurs ambitions en matière de politiques publiques de RSE et d'achat public durable, ont besoin de nouvelles évolutions du cadre réglementaire. En l'occurrence, les acteurs du territoire nantais ont été jusqu'à assumer un risque juridique afin de voir évoluer ce cadre institutionnel. Ceci nous amène donc à compléter l'analyse de Uzan et Brunaud (2018) : la possibilité de prendre en compte de coût global au lieu du prix d'achat est une évolution positive, mais elle ne saurait être suffisante. Le passage à un régime de responsabilité impliquerait la reconnaissance du développement durable comme un principe d'intérêt général, supérieur à celui du principe de concurrence, et ce en dépit d'une potentielle augmentation du coût global.

Ainsi, la décision du Conseil d'État sur le cas de Nantes Métropole alimente la théorie de Jany-Catrice (2012), en illustrant une forme spécifique de fonctionnement de la performance totale à partir d'un nouveau domaine d'application. Selon l'auteure, c'est généralement la diffusion et la dispersion des codes et des points de repères sur ce qui doit ou non faire efficience qui participent du caractère *total* du système de performance. Or, en l'occurrence, c'est directement dans le droit et ses institutions comme le Conseil d'État, que sont inscrites les règles qui contraignent les modalités de l'évaluation des performances et qui déposent les acteurs de leurs capacités à en inventer collectivement de nouvelles dans un sens plus favorable au développement durable et à l'intérêt général.

Par conséquent, de nouvelles évolutions, plus profondes et ambitieuses, du cadre réglementaire sont souhaitables (et souhaitées). Une réelle prise au sérieux des impératifs du développement durable impliquerait que celui-ci puisse être considéré comme un critère effectivement discriminant, notamment en période de crises écologiques (Boursier et Guimont, 2023). C'est en ce sens que nos résultats rejoignent et permettent de généraliser l'analyse de Amilhat (2021) sur l'achat local. Selon lui : « *les principes fondamentaux de la commande publique n'ont été consacrés qu'il y a une vingtaine d'années et il serait malvenu de considérer qu'ils ne peuvent pas évoluer. Il ne s'agit pas de remettre en cause les principes existants – en particulier le principe d'égalité dont le pendant négatif est la non-discrimination – mais de proposer de compléter l'édifice en y adjoignant un nouveau principe selon lequel les acheteurs et les autorités concédantes doivent veiller à mettre en œuvre un « achat raisonnable ». Celui-ci pourrait être défini comme un principe permettant aux acheteurs et aux autorités concédantes d'organiser un achat local lorsque cela ne conduit pas à restreindre trop fortement et artificiellement la concurrence sur le marché* » (Amilhat, 2021, p.175).

CONCLUSION

Nantes Métropole et ses partenaires ont fait un pari : celui de leur capacité à agir dans le sens d'un assouplissement du cadre juridique des marchés publics, lequel aurait permis la mise en place de politiques publiques territoriales de RSE, fondées sur l'insertion de critères de RSE comme modalités de sélection des offres dans les marchés publics. Le dispositif RSE conçu s'approche de ce que Jany-Catrice (2012) qualifie de régime délibératif de performance, car il repose sur une grille d'évaluation globale et multicritères de la RSE, co-construite avec plusieurs acteurs territoriaux.

Toutefois, la politique publique de RSE nantaise s'est trouvée confrontée à plusieurs limites internes, d'abord, puis externes, ensuite, avec la décision du Conseil d'État. Sur le plan des limites internes, il faut rappeler que

l'objectif initial de pondération des critères prix, qualité et RSE à un tiers chacun, n'a jamais été atteint. La RSE n'a été pondérée qu'à hauteur de 20% et elle est, par ailleurs, restée un critère de sélection parmi d'autres. Or, l'enquête a permis de comprendre que cela a pu générer beaucoup de crispations et de tensions pour les entreprises soumissionnaires. La lourdeur du dispositif d'évaluation de la RSE, malgré le passage de 51 à 35 critères et la création de l'association Planet'RSE, a aussi constitué une limite importante. La décision du Conseil d'État est par ailleurs venue réaffirmer la suprématie dans la hiérarchie des normes du principe de concurrence par rapport aux principes du développement durable. Le code de la commande publique apparaît donc comme l'un des instruments d'un régime de performance totale, peu propice aux controverses, limitant les débats publics et les innovations autour de ce qui fait performance.

Le caractère emblématique du cas d'étude n'en implique pas moins une certaine prudence dans la généralisation des résultats. Toutefois, plusieurs enseignements et perspectives peuvent être tirés de la présente analyse, pour les acheteurs publics et les élus, mais aussi le législateur et le monde académique. Tout d'abord, en dépit de la rigidité du régime de performance totale, qui représente un frein important, les réseaux socio-économiques du territoire (entreprises, acteurs de l'ESS, écoles...) constituent des ressources et d'utiles appuis dans l'établissement de politiques publiques innovantes en matière d'APR et/ou de RSE. La grille de lecture de la pluralité des régimes de performance révèle que c'est surtout l'aspect « *multicritère* » du dispositif nantais qui a motivé la décision du Conseil d'État, davantage que sa modalité « *co-construite* » d'élaboration. Par conséquent, même à droit constant, la méthode mise en place par Nantes Métropole reposant assez fortement sur les capacités d'ingénierie collective territoriale (notamment via la plateforme RSE, le SPAR, et le réseau Planet RSE), nous semble digne d'intérêt pour les acheteurs publics et les élus désireux de faire passer l'achat public d'une logique de sécurisation juridique à un outil de politique publique et de développement durable.

Pour le législateur et les pouvoirs publics, nos résultats tendent à montrer que malgré les importantes réformes législatives déjà mises en place, de nouvelles évolutions, plus ambitieuses, du cadre réglementaire de la commande publique restent nécessaires et qu'elles sont attendues par les acheteurs publics. Une véritable prise au sérieux du développement durable et un alignement avec les engagements de la France, notamment dans le cadre de la Stratégie nationale bas carbone, impliquerait de revoir la hiérarchie des normes, afin de consacrer la supériorité de la soutenabilité vis-à-vis du principe de concurrence, et de lui reconnaître un réel statut d'intérêt général. À ce titre, outre la nécessité d'une interprétation plus large de la notion de lien avec l'objet du marché, la notion « *d'achat raisonnable* » telle que proposée par Amilhat (2021) nous semble particulièrement intéressante.

Elle permettrait de faire du développement durable un critère effectivement discriminant, à condition que cela ne restreigne pas, de manière abusive, la nécessaire mise en concurrence des candidats ni ne compromette leur égalité de traitement.

Le présent travail invite par ailleurs à poursuivre l'effort de recherche sur l'APR. De nombreux éléments restent encore à documenter sur les processus organisationnels de l'APR et sur les stratégies d'acteurs, mais aussi sur les changements institutionnels et réglementaires, ainsi que les liens complexes entre ces deux niveaux. D'autres initiatives innovantes d'APR portées par des collectivités territoriales, mais aussi des universités ou des hôpitaux, mériteraient également d'être documentées afin de mieux cerner à la fois les attentes des acteurs, les marges de manœuvre permises par le cadre réglementaire actuel, ainsi que l'existence d'autres potentiels verrous et/ou leviers. Enfin, il serait nécessaire de mieux comprendre les ressorts des futures évolutions du cadre réglementaire européen de la commande publique, les réticences, les attentes et les rapports de force entre acteurs politiques, entreprises et membres de la société civile dans les différents pays européens, de même que la cohérence de cette refonte du droit européen de la commande publique, avec d'autres directives ou projets en cours (Corporate Sustainability Reporting Directive, Corporate Sustainability Due Diligence...).

BIBLIOGRAPHIE

- Amilhat, M. 2021. Le retour au local, le rôle de la commande publique. *Droit et Ville*, 91: 159-175.
- Ansaloni, M. & Smith, A. 2017. Des marchés au service de l'État ? *Gouvernement et action publique*, 4 (4): 9-28.
- Barilari, A., 2017. Commande publique et politiques publiques. *Gestion et Finances Publiques*, 3: 99-103.
- Biencourt, O., Chaserant, C. & Rebérioux, A. 2001. L'Économie des conventions : l'affirmation d'un programme de recherche. In P. Batifoulier (dir.), *Théorie des conventions*: 193-218. Paris : Économica.
- Bocquet, R., Gardet, E., Robert, L. 2017. Sur la voie des Achats Responsables : le cas de la SNCF, *Finance Contrôle Stratégie*, 20 (2). [En ligne] Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/fcs.1951>, mis en ligne le 17/07/2017, consulté le 23/08/2023.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
- Boursier, P. & Guimont, C. 2023. *Écologies. Le vivant et le social*. Paris : La Découverte.
- Bramer, S. & Walker, H. 2011. Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31 (4): 452-476.
- Bruno, I. 2008. *À vos marques, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*. Bellecambes-en-Bauges : Éditions du croquant.
- Cantillon, G. 2010. L'achat public durable, un outil au service de l'État régulateur. *Revue française d'administration publique*, 2 (134): 335-350.

- Chavance, B. 2018. *L'économie institutionnelle*. Paris : La Découverte.
- Cheng, W., Appolloni, A., D'Amato, A. & Zhu, Q. 2018. Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical Review. *Journal of Cleaner Production*, 176: 770-784.
- Commission européenne. 2017. *Making Public Procurement work in and for Europe*, 572 final, Strasbourg, October: 3.
- Cordrie, B. 2018. Penser l'entreprise comme espace politique : Ostrom avec Commons, *Revue de l'organisation responsable*, 2 (13): 11-21.
- Cravero, C. 2017. Socially Responsible Public Procurement and Set-Asides: A Comparative Analysis of the US, Canada and the EU. *Arctic Review on Law and Politics*, 8: 174-192.
- Dubois V., Bastien C., Freyermuth A. & Matz K. 2012. *Le politique, l'artiste et le gestionnaire. (Re)configurations locales et (dé)politisation de la culture*. Bellecombes-en-Bauges : Éditions du croquant.
- Dumez, H. 2016. *Méthodologie de la recherche qualitative*. Paris : Vuibert.
- Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, C., Tshipouri, L. & Papadokou, M. 2005. *Innovation and Public Procurement: Review of Issues at Stake*. Study for the European Commission: Final Report. European Commission, Brussels.
- Edler, J. & Yeow, J. 2016. Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement innovation. *Research Policy*, 45: 414-426.
- Favereau, O. 2014. *Entreprises : la grande déformation*. Paris : Parole et silence : Collège des Bernardins.
- Favereau, O. 2021. L'entreprise, « sujet » politique – soit, mais lequel ?, *Revue de l'organisation responsable*, 3 (16): 33-40
- Fromont, S. 2017. Le marché public de services, un outil de sélection des experts ? In F. Benchendikh (Dir.), *Expert(ise) et action publique locale*. Paris : Lexis Nexis.
- Gadrey, J. & Laluc, A. 2015. *Faut-il donner un prix à la nature ?*. Paris : Gallimard.
- Helfrich, V. & Romestant, F. 2015. Achat public et développement durable entre compatibilités et frictions de paradigmes et de pratiques : le cas de l'industrie du transport ferroviaire. *Management International*, 20 (1): 78-93.
- Hlady Rispal, M. 2015. Une stratégie de recherche en gestion. L'étude de cas. *Revue française de gestion*, 8 (253): 251-266.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69: 3-19.
- , 1995. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organization and society*, 20 (2): 93-109.
- Jaehrling, K. 2014. The state as a “socially responsible customer”? Public procurement between market-making and market-embedding. *European Journal of Industrial Relations*, 21 (2): 1-16.
- Jany-Catrice, F. 2012. *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*. Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion.
- Le Velly, R., 2022. Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique. *Droit et société*, 110 (1): 171-188.
- McCrudden, C. 2004. Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28 (4): 257-267.
- , 2006. Corporate Social Responsibility and Public Procurement, *Working Paper*, 9: 1-29.
- Milanési, J. 2010. Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ? *VertigO*, 10 (2).
- Muller, E. (dir.). 2018. *La commande publique, un levier pour l'action publique ?*. Paris : Dalloz.
- Munda, G. 2008. *Social Multi-Criteria Evaluation for a Sustainable Economy*. Berlin: Springer.
- Nantes Métropole. 2017. *Schéma de promotion des achats responsables*. Conseil Métropolitain du 24 Mars : 1-24.
- Nantes Métropole et Audencia Business School. 2016a. *Planet RSE. Plateforme de notation territoriale de la RSE*. Rapport technique : 1-25.
- Nantes Métropole et Audencia Business School, 2016b. *Plateforme RSE de la Métropole nantaise*. Rapport technique : 1-33.
- OCDE. 2019. *Panorama des administrations publiques*. Paris : Éditions OCDE.
- OECP [Observatoire Economique de la Commande Publique]. *Le recensement économique de la commande publique, Ministère de l'économie, des finances et de la relance*. [En ligne] disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/daj/oecp-recensement-economique-commande-publique>, consulté le 20/04/2022.
- Pellissier, G. 2018. *Conclusions*. N°417590 Nantes Métropole. 7^e et 2^e chambres réunies. Séance du 7 mai 2018. Lecture du 25 Mai 2018-A.
- Pierru, F. & Rolland, C. 2016. Bringing the Health Care State Back in : Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé. *Revue française de science politique*, 66 (3-4): 483-506.
- Robbé, J.P. 2009. À qui appartiennent les entreprises ? *Le Débat*, 155: 32-36.
- Romestant, F. & Oruezabala, G. 2018. Favoriser le mieux-disant dans les achats publics responsables : proposition d'un processus de mobilisation de réseaux d'acteurs. *Recherches en Sciences de Gestion*, 128: 103-131.
- Schulten, T., Alsos, K., Burgess, P. & Pedersen, K. 2012. *Pay and Other Social Clauses in European Public Procurement: An Overview on Regulation and Practices with a Focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom*, study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU), Düsseldorf.
- Semple, A. 2017. Socially Responsible Public Procurement (SRPP) under EU Law and International Agreements. *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership*, 12 (3): 293-309.
- Siggelkow, N. 2007. Persuasion with case studies. *Academy of Management Journal*, 50 (1): 20-24.
- Solier, F., Lucas, P., Fabry, E., Oble, D., Gingreau, K., Godard, M., Davy, E., Goubault, D., Riom, O., Rampillon, G. & Malhere, H. 2011a. *Guide juridique. Intégration de la démarche RSE dans les marchés publics*. Rapport technique. Mai.
- Solier, F., Lucas, P., Fabry, E., Oble, D., Gingreau, K., Godard, M., Davy, E., Goubault, D., Riom, O., Rampillon, G. & Malhere, H. 2011b. *Vers la performance globale de la commande publique. Propositions pour développer l'achat responsable. Rapport technique*. Mai.
- Uzan, O. & Brunaud, G. 2018. RSE, Achats responsables et Performance globale. Études de cas : VEOLIA et LA POSTE. *Recherches en Sciences de Gestion*, 128: 27-31.
- Valade, H., Bonnet, P. & Sergent, B. 2018. *Vers une responsabilité territoriale des entreprises*. France Stratégie, Plateforme RSE, Avis, Juillet.
- Vatn, A. 2005. *Institutions and the environment*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Wacheux, F. 1996. *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*. Paris : Économica.