



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Plan national d'action pour des achats publics durables

Le présent document peut être téléchargé à :

<http://www.ecologie.gouv.fr/pnaapd.html>

Table des matières

PRÉAMBULE	1
PARTIE I : TERMES DE RÉFÉRENCES	2
Chapitre I : Origine et historique	2
Chapitre II : État des lieux	9
II.1 Cadre réglementaire	9
II.2 Objectifs	9
II.3 Outils d'aide aux acheteurs publics	12
II.4 Outils de formation des acheteurs publics	15
II.5 Outils de sensibilisation	16
II.6 Organisation des acteurs	17
II.7 Suivi et évaluation	22
Chapitre III : Concept	24
PARTIE II : OBJECTIFS, ACTIONS ET SUIVI	28
Chapitre IV : Objectifs	28
IV.1 Finalités poursuivies	28
IV.2 Objectifs généraux	32
IV.3 Objectifs sectoriels	34
Chapitre V : Actions	40
V.1 Une méthode progressive, adaptée à chaque collectivité publique	40
V.2 Des actions structurantes	44
Chapitre VI : Suivi	49
ANNEXE A : Processus d'élaboration	50
ANNEXE B : Principaux types de référentiels en matière de développement durable susceptibles d'être utilisés par les acheteurs publics	52

Liste des encadrés

1	Premières leçons de l'utilisation des clauses d'insertion dans les marchés publics	3
2	Justification de l'absence d'objectif de développement durable dans la définition du besoin	6
3	Les écolabels peuvent conférer aux PME un avantage concurrentiel	8
4	Les objectifs stratégiques du développement durable	8
5	Exemple du parc automobile de l'État	11
6	Exemples de démarches d'achats durables d'entreprises publiques	18
7	Exemples de démarches d'achats durables de villes	19
8	Exemples de démarches d'achats durables d'agglomérations	20
9	Exemples de démarches d'achats durables de conseils généraux	21
10	Évaluation du poids de la commande publique (marchés et autres contrats)	23
11	Prise en compte du commerce équitable dans les marchés publics	26
12	L'achat public durable garantit une bonne utilisation des deniers publics	29
13	Exemples de doubles bénéfiques (environnementaux et économiques)	30
14	Un exemple de démarche de développement durable systémique : les éco-quartiers	34
15	Réglementation thermique des bâtiments et labels de haute performance énergétique	35
16	Exemples d'actions d'accompagnement des opérateurs économiques	43
17	Premiers éléments d'un plan d'action interministériel concernant les achats publics socialement responsables (APSR)	48

ACHETONS UN FUTUR DURABLE !

Ces dernières années de nombreuses mesures et initiatives ont été prises en France pour favoriser la prise en compte du développement durable dans les achats publics.

En particulier, la réglementation des marchés publics a été adaptée sur la base des directives communautaires du 31 mars 2004 et de l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement qui fait obligation à toutes les politiques publiques de promouvoir un développement durable et, à cet effet, de concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Toutes les autorités adjudicatrices se doivent donc de tenir compte des objectifs du développement durable lors de la passation de leurs commandes :

- afin d'assumer pleinement leurs responsabilités ;
- pour favoriser le développement, par les opérateurs économiques, de modes de production durables ;
- pour sensibiliser les citoyens, par l'exemplarité des réalisations, aux actions d'une consommation durable.

Le Plan national d'action pour des achats publics durables a pour objectif de faire de la France, d'ici 2009, l'un des pays de l'Union européenne le plus engagé dans la mise en œuvre du développement durable au sein de la commande publique.

Il répond, dans son contenu et sa structure, à un engagement européen.

Il a été adopté au terme d'un processus combinant concertation interministérielle et consultation publique (voir annexe A).

Il constitue une référence qui a vocation à fédérer tous les efforts : ceux des acheteurs publics (État, collectivités locales, établissements publics, sociétés publiques), comme ceux des opérateurs économiques. Ces acteurs ont été impliqués dans la préparation du Plan ; ils le seront dans le déploiement des actions et leur évaluation.

PARTIE I

TERMES DE RÉFÉRENCES

Chapitre I : Origine et historique

1. L'origine de la politique française d'achats publics durables remonte au programme « Action 21 », plus connu en France sous les termes « Agenda 21 », adopté par les Nations unies à l'occasion de la conférence sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992¹.

2. À l'instar des autres gouvernements signataires, le gouvernement français s'est engagé à encourager l'apparition d'un public de consommateurs bien informés et à aider les particuliers et les ménages à opérer des choix écologiquement judicieux. Les marchés publics sont mentionnés comme un des moyens d'orienter la consommation (§ 4.22 de l'Agenda 21).

3. Le même programme insiste également sur la responsabilité directe des pouvoirs publics puisque les politiques d'achat menées par les personnes publiques représentent une part importante de l'activité économique et peuvent avoir, de ce fait, une influence considérable tant sur les décisions des entreprises que sur les perceptions du public (§ 4.23 de l'Agenda 21).

4. Certaines collectivités locales françaises, généralement en partenariat avec des organisations non gouvernementales, ont commencé à mettre en place des démarches d'achats publics écologiques ou socialement responsables après s'être engagées, en 1994, en faveur du processus d'Agenda 21 Local (Charte d'Aalborg²).

5. En 1996, le gouvernement français a défini une politique dite de « verdissement » de l'administration intégrant un volet sur les achats publics. Cependant, cette politique, tant en ce qui concerne les administrations centrales que les collectivités locales, a été confrontée aux limites de la réglementation.

6. En 2001, les considérations sociales qui ne portaient, jusque là, que sur les renseignements à fournir par les candidats au titre du respect des obligations sociales et sur les dispositions applicables aux personnes handicapées, ainsi que sur le droit de préférence attribué à certaines sociétés (coopératives, artisanales, agricoles, etc.), sont élargies aux conditions d'exécution. Le code des marchés publics réformé en 2001 prévoit que ces conditions peuvent viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, la lutte contre le chômage mais également la protection de l'environnement³.

7. Sur cette base, de nombreuses collectivités locales ont commencé à introduire, notamment dans leurs marchés de travaux, des clauses d'insertion de

1) <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>

2) <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/textes/aalborg.htm>

3) Article 14 du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics (JORF du 8 mars 2001).

personnes exclues du marché du travail portant sur une partie des lots. L'expérience a montré que cette nouvelle exigence pouvait être efficace à condition d'être appuyée par un dispositif d'accompagnement relevant essentiellement des collectivités et d'une mobilisation du service public de l'emploi (voir encadré 1). Sur 53 territoires recensés entre 2002 et 2006 pour avoir mis en œuvre des clauses sociales dans les marchés de travaux ou de services, plus de deux millions d'heures d'insertion ont été dégagées au bénéfice de publics éloignés de l'emploi⁴.

Encadré 1

Premières leçons de l'utilisation des clauses d'insertion dans les marchés publics

Depuis plusieurs années, et de façon notable depuis 2004, des collectivités locales se sont lancées dans l'utilisation des clauses sociales dans les marchés publics en mettant en place un réseau de plus d'une centaine de chargés de mission qui jouent un rôle essentiel de sécurisation et de facilitation des démarches. Un état des lieux relatant ces expériences vient d'être effectué qui montre l'implication d'une centaine de collectivités locales, essentiellement des communes ou communautés de communes⁵. La généralisation des pratiques d'insertion au travers des marchés publics de travaux et de services dépend désormais de l'engagement des communes et de la mobilisation des conseils généraux et régionaux ainsi que de l'État et de ses établissements publics.

Parmi les leçons de l'expérience acquise, qui concernent essentiellement l'article 14 du code des marchés publics, on peut mentionner :

- la nécessité d'une volonté politique clairement exprimée ainsi que d'une très bonne information de l'ensemble des acteurs concernés par la passation des marchés ;
- l'atout important que représente une concertation avec les milieux économiques, en amont de la passation des marchés, pour vérifier la faisabilité des exigences relatives à l'insertion ;
- l'importance d'un dispositif d'accompagnement pour que les entreprises titulaires qui le souhaitent puissent trouver les collaborateurs ou les sous-traitants qui leur permettront de remplir leurs obligations en matière d'insertion ;
- la force d'un dispositif qui concerne toutes les entreprises, les grandes comme les petites, les entreprises du secteur économique tout comme les structures d'insertion par l'activité économique.

Voir, également, l'exemple de l'agglomération de Dijon (encadré 8).

8. La déclaration des collectivités locales françaises au Sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002 a rappelé la nécessité de la responsabilité sociale et environnementale des collectivités locales et l'enjeu de l'engagement réel des États et des collectivités publiques en faveur du développement durable⁶. Dans ce contexte, certaines collectivités territoriales ont demandé à être aidées dans leur démarche d'achat public. Le réseau de collectivités locales Cités Unies France⁷ a ainsi créé, en 2002, un groupe de travail intitulé « achats publics éthiques » afin de favoriser l'insertion de clauses éthiques dans les appels d'offres publics (voir § 53).

9. Conscient de la difficulté de mettre en œuvre une politique d'achats publics favorable à l'environnement sans réglementation adaptée, le gouvernement a

4) Alliance Villes Emploi, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Conseil national de l'insertion par l'activité économique : « Clauses sociales et promotion de l'emploi dans les marchés publics. Guide en direction des donneurs d'ordre » (<http://www.ville-emploi.asso.fr/accueil/>).

5) Voir la référence à la note précédente.

6) « Rapport du Sommet mondial pour le développement durable », New York, Nations unies, 2002, A/CONF.199/20, pp. 16-17 (http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs_key_conferences.htm).

7) <http://www.cites-unies-france.org/html/home/index.html>

inscrit, dans la Stratégie nationale de développement durable, la réforme du code des marchés publics comme la première des actions à mener au titre des achats publics.

10. Adoptée le 3 juin 2003, la Stratégie nationale de développement durable⁸ redéfinit la politique de « verdissement » en politique d'éco-responsabilité au sein du programme d'actions « Vers un Etat exemplaire ». La politique d'éco-responsabilité vise à appliquer à l'État les démarches de développement durable qu'il entend promouvoir auprès des autres acteurs de la société afin, d'une part, de faire de l'État un employeur exemplaire et, d'autre part, de réduire les flux et les coûts (économiques et écologiques) liés au fonctionnement des administrations.

11. Les achats publics sont concernés à deux titres par la politique d'éco-responsabilité : l'intégration de l'environnement dans les achats publics constitue l'un des objectifs principaux de cette politique et les achats éco-responsables sont l'un des principaux moyens pour réaliser plusieurs des objectifs quantitatifs fixés à cette politique (voir § 26).

12. Stimulée par la jurisprudence communautaire⁹ et le processus de réforme des directives relatives aux marchés¹⁰, le code des marchés publics est réformé le 7 janvier 2004¹¹. À compter de cette date, l'environnement devient un élément à intégrer aux marchés publics au même titre que tout autre exigence, spécification, critère de nature technique. Des exigences, spécifications et critères portant sur l'environnement peuvent être ainsi intégrés par les acheteurs publics à tous les stades clés de la passation d'un marché : dans la définition des besoins, du cahier des charges et des conditions d'exécution, dans les informations demandées aux soumissionnaires sur leur savoir-faire et dans les critères de classement et de sélection des offres.

13. Une réforme similaire, qui transpose les directives communautaires du 31 mars 2004, est réalisée, de juin à décembre 2005, pour les marchés passés par les personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics¹².

8) <http://www.ecologie.gouv.fr/-Texte-de-la-SNDD-.html>

9) Arrêt n° C-513/99 (Concordia Bus Finland Oy Ab contre Helsingin kaupunki et HKL-Bussiliikenne), Cour de justice européenne, recueil de jurisprudence 2002.

10) Ce processus, initié par la Commission européenne le 30 janvier 2001, poursuit notamment par la publication de deux communications interprétatives (n° 2001/C 333/07 du 4 juillet 2001 sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés, publiée au JOCE, n° C 333, du 28 novembre 2001 ; n° 2001/C 333/08 du 15 octobre 2001 sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des aspects sociaux dans lesdits marchés, publiée au JOCE, n° C 333, du 28 novembre 2001), s'achève le 31 mars 2004 par l'adoption de la directive n° 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JOUE, n° L 134, du 30 avril 2004) et de la directive n° 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JOUE, n° L 134, du 30 avril 2004).

11) Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics (JORF du 8 janvier 2004).

12) Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (JORF du 7 juin 2005), décret n° 2005-1308 du 20 octobre 2005 relatif aux marchés passés par les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (JORF du 22 octobre 2005), décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés

14. La réforme du code des marchés publics réalisée en janvier 2004 a permis le développement d'un nombre considérable d'outils favorisant la mise en œuvre, à tous les niveaux de l'administration publique (national, régional, départemental, intercommunal, communal), de politiques d'achats publics favorables à l'environnement (voir chapitre II).

15. La prise en compte des aspects sociaux dans les marchés publics est renforcée en novembre 2004 et janvier 2005. Certains marchés ou certains lots peuvent être réservés à des structures accueillant en majorité des personnes handicapées telles les entreprises adaptées ou les établissements et services d'aide par le travail¹³. L'article 53 du code des marchés publics est modifié pour introduire les performances en matière d'insertion professionnelle des personnes en difficulté comme critère d'attribution des marchés¹⁴.

16. Le 1^{er} mars 2005, la Charte de l'environnement est intégrée au bloc constitutionnel¹⁵. L'article 6 de la Charte de l'environnement établit que :

« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

17. De ce fait, le décret du 1^{er} août 2006 portant réforme du code des marchés publics¹⁶ intègre explicitement le développement durable¹⁷. Les objectifs de développement durable deviennent des éléments à prendre en compte dans la détermination des besoins à satisfaire (article 5). La nouvelle rédaction de l'article 14, relatif aux conditions d'exécution, est élargie par rapport à la rédaction de 2001. Ces conditions peuvent désormais comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social.

passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (JORF du 31 décembre 2005).

13) Article 1^{er}-IV du décret n° 2004-1298 du 26 novembre 2004 relatif à diverses dispositions concernant les marchés de l'État et des collectivités territoriales (JORF du 30 novembre 2004) ajoutant un IV à l'article 54 du code des marchés publics de 2004 (voir la référence à la note 11, p. 4) et renvoyant aux articles L. 323-31 du code du travail et L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles. La disposition concernée faisait référence aux ateliers protégés ou aux centres d'aide par le travail. La référence du texte (entreprises adaptées ou établissements et services d'aide par le travail) est celle de la nouvelle rédaction figurant à l'article 15 du code des marchés publics de 2006 (voir la référence à la note 16, ci-dessous).

14) Article 58 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (JORF du 19 janvier 2005).

15) Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF du 2 mars 2005).

16) Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics (JORF du 4 août 2006). Cette réforme était motivée par la transposition des directives communautaires du 31 mars 2004 (voir les références à la note 10, p. 4).

17) Cette intégration explicite est propre au code des marchés publics. Même s'ils sont mentionnés dans les deux directives du 31 mars 2004 (voir les références à la note 10, p. 4), les termes « développement durable » n'y apparaissent qu'au titre des considérants et n'ont pas été repris dans la réglementation s'appliquant aux marchés passés par les personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (voir les références à la note 12, p. 4).

18. La prise en compte du développement durable lors de la détermination des besoins a récemment fait l'objet d'une question parlementaire dont la réponse permet de préciser la portée de l'obligation s'appliquant désormais aux autorités adjudicatrices soumises au code des marchés publics (voir encadré 2).

Encadré 2

Justification de l'absence d'objectif de développement durable dans la définition du besoin

○ **Question écrite n° 25167 de M. Bernard Piras** (JO du Sénat du 9 novembre 2006)

M. Bernard Piras attire l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur le fait que l'article 5 du code des marchés publics (CMP) prévoit que lorsque le pouvoir adjudicateur détermine la nature et l'étendue des besoins à satisfaire, en vue de la passation d'un marché public, il doit prendre « en compte des objectifs de développement durable ».

Ces dispositions introduisent dans le CMP celles de l'article 6 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005, relative à la Charte de l'environnement, qui font du développement durable une préoccupation qui s'impose à tous.

Dans ce sens, la question se pose de savoir si, dès lors que la satisfaction d'un besoin ne présente pas d'enjeu en terme de développement durable, le pouvoir adjudicateur doit justifier de l'absence de prise en compte d'objectifs dans ce sens.

Il lui demande de préciser si, dans ce cas et à son avis, cette absence de prise en compte d'objectif de développement durable doit être justifiée, en particulier, dans les documents de la consultation du marché public ?

○ **Réponse du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** (JO du Sénat du 11 janvier 2007)

Les dispositions de l'article 5 du code des marchés publics précisent que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision (...) en prenant en compte des objectifs de développement durable ». Cet article impose au pouvoir adjudicateur une obligation de s'interroger sur la définition de ses besoins eu égard à des objectifs de développement durable. La notion de développement durable est entendue au sens large puisqu'elle comprend trois piliers qu'il convient si possible de combiner : efficacité économique, équité sociale et développement écologiquement soutenable. Ainsi, pour chacun de ses achats, le pouvoir adjudicateur a l'obligation de s'interroger sur la possibilité d'intégrer dans son marché (spécifications techniques, cahier des charges, conditions d'exécution) ou dans la procédure de passation (sélection des candidatures ou critères de sélection des offres) des exigences en termes de développement durable, à partir d'un seul ou de l'ensemble des trois piliers. Dans la mesure où cette obligation pèse sur le pouvoir adjudicateur lors de la définition de son besoin, c'est-à-dire en amont du lancement de la procédure, il n'a pas à justifier vis-à-vis des opérateurs économiques, de son impossibilité de prendre en compte des objectifs de développement durable dans les documents de la consultation du marché public. En revanche, dans la mesure où il s'agit d'une obligation qui lui est imposée par le code, le pouvoir adjudicateur doit être en mesure de justifier à tout moment, à l'égard des organismes de contrôle du marché, de son impossibilité de prendre en compte de tels objectifs de développement durable. Le pouvoir adjudicateur peut notamment utiliser le rapport de présentation prévu à l'article 79 pour expliquer sa décision.

19. En outre, la réforme de 2006 permet de passer les marchés dont l'objet même est l'insertion sociale ou professionnelle selon une procédure adaptée (article 30). Lorsqu'une autorité adjudicatrice définit, dans les documents de la consultation, les performances ou exigences fonctionnelles des prestations en y intégrant des caractéristiques environnementales, elle peut se référer, en tout ou partie, à un écolabel (article 6-VII). Au stade des candidatures, l'autorité adjudicatrice peut également demander aux opérateurs économiques des certificats de qualité fondés sur le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou sur les normes européennes et internationales de gestion environnementale, telles la norme NF EN ISO 14001 (2004), pour les marchés de travaux et de services dont l'exécution implique la mise en œuvre de mesures de gestion environnementale (article 45-II). Au stade de la sélection des offres, lorsque l'autorité adjudicatrice se

fonde sur une pluralité de critères pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre la plus avantageuse, elle peut retenir le critère du coût global d'utilisation (article 53-I-1°).

20. Cette réforme apporte également des nouveautés facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics alors même qu'au niveau communautaire les directives ne prévoient pas d'instrument spécifique à ce titre :

- la passation des marchés doit se faire, en règle générale, en lots séparés, le recours à un marché global n'étant désormais justifié que dans des cas particuliers (article 10) ;
- dans l'avis d'appel public à concurrence ou dans les documents de consultation, l'autorité adjudicatrice peut demander aux candidats d'indiquer, dans leur offre, la part du marché qu'ils ont l'intention de sous-traiter à des PME (article 48-II) ;
- l'absence de références relatives à l'exécution de marchés de même nature ne peut justifier l'élimination d'un candidat (article 52).

21. Le principe d'allotir posé par l'article 10 du code des marchés publics doit être appliqué en cohérence avec la prise en compte d'objectifs de développement durable prévue à l'article 5 du même code. Cela suppose que l'autorité adjudicatrice procède à une analyse globale et cohérente des différents lots du marché. Pour la construction d'un bâtiment, par exemple, le lot portant sur le chauffage doit être défini en fonction d'une réflexion préalable sur le coût global de l'ouvrage, pour permettre la recherche d'économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies alternatives, et tenir compte de la définition des lots complémentaires portant sur l'isolation, le gros œuvre, la maintenance, etc.

On relève également, en France, que la plupart des innovations réalisées en matière de produits écolabellisés sont le fait des PME et qu'elles peuvent en retirer un avantage concurrentiel (voir encadré 3). De nombreuses PME mettent en place des démarches de management environnemental sur leur site de production en suivant des lignes directrices (FD X30-205¹⁸), des codes professionnels de bonne conduite (Imprim'vert, Garage propre) ou des référentiels attestés par l'obtention de certificats de qualité (NF EN ISO 14001, EMAS).

22. Le principe d'élaborer un plan national d'action pour des achats publics durables a été arrêté lors du Comité interministériel pour le développement durable, présidé par le Premier ministre, le 13 novembre 2006, à l'occasion de l'actualisation de la Stratégie nationale de développement durable¹⁹. Sept objectifs stratégiques ont notamment été retenus dans ce cadre (voir encadré 4).

18) Guide (fascicule de documentation) de normalisation français qui vise à adapter au cas spécifique des PME, au travers d'une approche par étapes, la norme NF EN ISO 14001. Cette adaptation fait actuellement l'objet d'un travail de normalisation au niveau international (projet ISO 14005).

19) <http://www.ecologie.gouv.fr/-Texte-de-la-SNDD-.html>

Encadré 3

Les écolabels peuvent conférer aux PME un avantage concurrentiel

○ Beaucoup de PME ne possèdent pas de marques propres connues. L'écolabellisation est un outil particulièrement intéressant pour celles qui désirent développer une gamme de produits sous marque propre sur le créneau des écoproduits où les grandes entreprises demeurent encore peu présentes. En septembre 2005, sur 45 entreprises implantées en France titulaires du label écologique communautaire, 19 (plus de 42 %) étaient des PME.

○ Créée en 1994, une PME française s'est spécialisée dans le développement de détergents 100 % naturels et biodégradables, uniquement tirés de végétaux, dans les catégories « liquide vaisselle mains » et « nettoyeurs multiusages, nettoyeurs pour sanitaires » pour les marchés des collectivités et professionnels. Une fois mis au point, les produits de l'entreprise sont fabriqués et commercialisés par deux sociétés qui regroupent 150 personnes. Sur le marché des détergents où beaucoup de produits sont affichés comme étant « verts », l'écolabel obtenu en 2002 constitue la seule référence garantissant à la fois les qualités d'usage et les qualités écologiques de ces produits. Cette approche a permis, au groupe auquel ces deux sociétés appartiennent, de développer un créneau spécifique face aux grands groupes de la chimie avec une production qui a été multipliée par cinq depuis 2002 et le développement des ventes en Belgique, Espagne, Italie, Scandinavie.

○ Une PME française de 400 salariés est spécialiste des peintures de marquage routier. Elle a construit son dynamisme de marché sur l'innovation en ayant travaillé en recherche-développement pendant dix ans avant de pouvoir mettre au point et d'obtenir, en 2002, l'écolabel NF Environnement pour une peinture de signalisation routière. Cet effort lui a permis de développer toute une série de produits à faible impact sur l'environnement grâce à la mise au point d'une technologie fondée sur la substitution des solvants par des phases aqueuses. Ces efforts portent également sur l'emballage des peintures qui a été notablement allégé. L'entreprise est titulaire de plusieurs prix environnementaux. Elle a connu une forte croissance de ses ventes et vient d'être récemment rachetée par un important groupe de BTP.

Encadré 4

Les objectifs stratégiques du développement durable

○ Continuer à respecter le Protocole de Kyoto et freiner le changement climatique ainsi que son coût et ses effets néfastes pour la santé et l'environnement.

○ Veiller à ce que les besoins socio-économiques de transport correspondent à une mobilité souhaitée et que les systèmes de transport y répondent tout en minimisant leurs incidences dommageables sur l'économie, la société et l'environnement.

○ Rendre progressivement tous les modes de production et de consommation durables.

○ Améliorer la gestion et éviter la surexploitation des ressources naturelles en reconnaissant la valeur des services écosystémiques et de la biodiversité, et développer une grande infrastructure naturelle nationale reposant sur une trame écologique de qualité.

○ Promouvoir une santé publique de qualité et améliorer la protection contre les menaces pour la santé.

○ Créer une société fondée sur l'inclusion sociale en tenant compte de la solidarité entre les générations et au sein de celles-ci, garantir et accroître la qualité de vie des citoyens, condition préalable à un bien être individuel durable.

○ Promouvoir activement le développement durable à travers le monde et toujours veiller à ce que les politiques internes et externes soient compatibles avec le développement durable mondial et avec les engagements internationaux souscrits par la France.

En outre, parmi les objectifs transversaux de la Stratégie nationale de développement durable, doit notamment être considéré celui portant sur l'innovation :

○ Encourager la recherche scientifique interdisciplinaire et l'innovation technologique et sociale afin de développer des réponses aux grands enjeux environnementaux et maîtriser les risques des activités humaines.

23. Ainsi, si l'origine de la politique française d'achats publics écologiques remonte à la conférence de Rio de Janeiro de 1992, elle est véritablement mise en

œuvre à compter de 2004. Depuis les inflexions survenues en 2005 et 2006, cette politique se décline clairement comme une politique d'achats publics durables.

Chapitre II : État des lieux

24. La mise en œuvre de la politique française d'achats publics durables repose aujourd'hui sur la combinaison de plusieurs outils : un cadre réglementaire, des objectifs, des outils d'aide aux acheteurs publics, des outils de formation des acheteurs publics, des outils de sensibilisation, une organisation des acteurs, des instruments de suivi et d'évaluation.

II.1 Cadre réglementaire

25. La réglementation des achats publics a été adaptée en 2001, 2004, 2005 et 2006 afin de permettre le développement d'achats publics durables (voir § 6 et 12 à 21).

II.2 Objectifs

26. Les objectifs de la politique d'achats publics durables résultent, pour la plupart, de la politique d'exemplarité de l'État qui constitue l'un des dix programmes d'action de la Stratégie nationale de développement durable adoptée le 3 juin 2003, actualisée le 13 novembre 2006.

Un plan d'action à moyen terme pour tous les domaines de l'action publique a ainsi été défini avec une vingtaine d'actions, dont certaines quantifiées, qui visent à améliorer la politique d'achats publics et à implanter les démarches éco-responsables au sein de toutes les administrations. Outre l'élaboration et la mise en œuvre du Plan (voir annexe A), les principales actions prévues sont²⁰ :

- *« Continuer à développer des outils opérationnels pour la commande publique en intégrant le développement durable, notamment par la rédaction de documents spécialisés (cahier des clauses techniques générales, guides, recommandations, notices,...) sous l'égide de l'Observatoire [économique] de l'achat public²¹, et par la diffusion de modules de formation continue sous l'égide de l'IFORE²² » ;*
- *« Définir des indicateurs sous l'égide de l'Observatoire [économique] de l'achat public permettant d'analyser et de vérifier la progression des achats de biens et services respectueux du développement durable. »*

20) Voir « Stratégie nationale de développement durable » (actualisation novembre 2006), document n° 2 « Programmes d'actions », p. 84 (<http://www.ecologie.gouv.fr/-Texte-de-la-SNDD-.html>).

21) Cet observatoire a été créé par l'arrêté référencé à la note 42, p. 14. Voir également § 36.

22) Institut de formation de l'environnement : <http://www.ifore.ecologie.gouv.fr/>

Des objectifs quantifiés sont définis²³ :

- 1° diminuer les émissions de gaz carbonique de 10 %, d'ici 2008 pour la fonction transport des administrations et de 10 % dans les bâtiments publics ;
- 2° réexaminer les structures de gestion immobilière au sein de chaque établissement administratif, ou mettre en place un système d'organisation de type cellule externe partagée entre établissements de petite taille, en vue de poursuivre les objectifs suivants d'ici 2008 :
 - a) 20 % d'économie d'eau, réduction de 10 % des consommations énergétiques, taux de recyclage des papiers blancs de 60 % ;
 - b) 20 % du renouvellement des flottes sous forme de véhicules propres (véhicules d'intervention exclus) ;
 - c) utiliser pour les véhicules des administrations et des établissements publics, un tiers de biocarburants d'ici 2007 ;
 - d) caractériser le gisement des déchets des administrations au niveau national ;
 - e) systématiser la réflexion préalable sur la prise en compte de la fin de vie des produits dès l'étape de l'achat public ;
 - f) 20 % des nouvelles constructions de l'État devront répondre à la démarche haute qualité environnementale (HQE®) ou au label haute performance énergétique (HPE) ou à une référence équivalente, et 50 % à compter de 2008.

L'actualisation effectuée en 2006 a également inscrit, dans les actions à mener, la poursuite de la mise en œuvre des circulaires du Premier ministre du 5 avril 2005 et du 28 septembre 2005 (voir § 27).

27. Dans deux domaines particuliers, des dispositions complémentaires ou nouvelles ont été prises après l'adoption, en 2003, de la Stratégie nationale de développement durable :

- 1° dans le domaine du bois, le plan d'action en faveur des forêts tropicales, adopté par le gouvernement le 7 avril 2004, prévoit que tous les achats publics de bois tropicaux proviendront, d'ici 2010, de forêts gérées de façon durable. En 2005, une circulaire du Premier ministre²⁴ a déterminé les moyens à mettre en œuvre,

23) Voir « Stratégie nationale de développement durable » (actualisation novembre 2006), document n° 2 « Programmes d'actions », p. 85 (<http://www.ecologie.gouv.fr/-Texte-de-la-SNDD-.html>).

24) Circulaire du Premier ministre du 5 avril 2005 portant sur les moyens à mettre en œuvre dans les marchés publics de bois et produits dérivés pour promouvoir la gestion durable des forêts (JORF du 8 avril 2005).

par les acheteurs publics, pour atteindre cet objectif et, au-delà, pour promouvoir la gestion durable de tous les types de forêts. Les collectivités locales sont invitées à s'y référer. En accompagnement de cette circulaire, une notice d'information à destination des acheteurs publics a été publiée par un groupe d'étude des marchés publics (voir § 30) ;

- 2° dans le domaine de l'énergie, une circulaire du Premier ministre en 2005²⁵ a rappelé les obligations et précisé les objectifs. Les objectifs de Stratégie nationale de développement durable sont repris pour la démarche de haute qualité environnementale dans les constructions nouvelles. Ceux portant sur les véhicules sont renforcés avec la fixation d'un plafond d'émission de 140 grammes de CO₂ par kilomètre (voir encadré 5). Les

Encadré 5

Exemple du parc automobile de l'État

○ Circulaire du Premier ministre du 28 septembre 2005²⁶

Cette circulaire prescrit l'achat ou la location des véhicules particuliers ne dégageant pas plus de 140 g de CO₂ par kilomètre. Des dérogations allant jusqu'à 199 g de CO₂ par kilomètre sont possibles en nombre limité (4 % des véhicules)²⁷. Seuls les véhicules opérationnels (police, gendarmerie, douanes) ne sont pas concernés. Lorsque l'ensemble du parc automobile de l'État répondra à ces nouvelles exigences, les rejets de CO₂ auront été réduits d'au moins 20 % (plus de 60 000 t de CO₂ économisées) et une économie de carburants de 20 000 tep environ aura été réalisée (grâce à la motorisation diesel rendue nécessaire par les limites de rejet). En année pleine, la mesure doit faire économiser à l'État au moins 45 millions d'euros. À titre d'exemple, le parc des véhicules banalisés du ministère de la défense sera totalement en conformité, grâce à son externalisation, avec cette mesure dès le milieu de l'année 2008 et réduira alors ses rejets de CO₂ d'environ 27 %. Après 18 mois d'application de la mesure, une baisse de l'ordre de 13 % du nombre de véhicules de puissance élevée, rejetant de grandes quantités de CO₂, a été constatée.

○ Aliénation des véhicules les plus anciens et les plus polluants

La mission interministérielle de modernisation du parc automobile de l'État met en œuvre des mesures destinées à rajeunir progressivement ce parc qui, dans son état actuel, est trop polluant au regard des normes actuelles. Ainsi, un véhicule standard à essence construit en 1999 rejette environ 260 g de CO₂ par kilomètre contre 129 g de CO₂ par kilomètre pour un modèle de puissance équivalente à motorisation diesel construit en 2006. D'ici la fin 2006, l'État devra avoir aliéné tous ses véhicules particuliers construits avant 1996 et, d'ici la fin 2007, tous ceux construits avant 1998.

○ Dotation du parc automobile des administrations centrales parisiennes en véhicules micro-urbains

Il est apparu que ce parc était surdimensionné, 85 % des véhicules ayant une puissance supérieure à 7 CV pour des besoins qui correspondent, très majoritairement, à une circulation intra-muros avec une seule personne transportée. En conséquence, la mission interministérielle de modernisation du parc automobile de l'État vise à doter ce parc, en trois ans, de 550 à 600 véhicules adaptés à l'usage urbain et rejetant 109 g ou 122 g CO₂ par kilomètre. Il est attendu de cette mesure une réduction des rejets de 1 000 t de CO₂, une réduction de consommation de carburant d'au moins 250 tep et une économie de 30 à 40 % sur le coût du parc considéré. En outre, le ministère de la défense a décidé d'acquérir environ 1 000 unités supplémentaires de ce type de véhicules pour ses besoins spécifiques de liaisons en Île-de-France.

25) Circulaire du Premier ministre n° 5.102/SG du 28 septembre 2005 sur le rôle exemplaire de l'État en matière d'économies d'énergie. Circulaire non publiée au JORF et téléchargeable à : http://www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=196

26) Voir la référence à la note précédente.

27) Pour les véhicules flex-fuel, un abattement de 30 % sera effectué sur les émissions de CO₂, avant application du plafond de 140 g de CO₂ par kilomètre, afin de tenir compte du caractère renouvelable du carburant utilisé par ces véhicules, caractère qui n'est pas actuellement pris en compte dans les réglementations relatives à l'étiquetage des émissions de CO₂. Voir : circulaire du Premier ministre du 2 mars 2007 relative au développement de la filière « flex-fuel » en France et à l'acquisition de véhicules à carburant modulable par les services de l'État (JORF du 4 mars 2007).

administrations doivent tenir un tableau de suivi annuel des achats ou locations de véhicules. En outre, la circulaire rappelle les obligations légales et émet des préconisations concernant le chauffage des locaux, la climatisation, la réglementation thermique sur l'isolation, l'éclairage, les ascenseurs, les systèmes de chauffage et les chaudières, les vitrages, les équipements de bureau, les achats de papier, les matériels utilisant du papier, les services d'efficacité énergétique.

II.3 Outils d'aide aux acheteurs publics

28. Les pouvoirs publics soutiennent depuis plusieurs années le développement de référentiels dans le domaine du développement durable : normes homologuées et documents de normalisation, signes et étiquetages de qualité et de traçabilité des produits, certifications, chartes et codes professionnels de bonne conduite, etc. (voir annexe B).

Même si ces référentiels sont principalement élaborés pour ou par les opérateurs économiques, ils constituent des outils utiles pour aider les acheteurs publics, d'une part, à définir leurs besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable et, d'autre part, à choisir des offres présentant des garanties objectives.

Tout référentiel utilisé par l'acheteur public doit être accessible et doit, soit faire l'objet d'une sanction des pouvoirs publics ou d'une autorité investie par les pouvoirs publics, soit avoir été établi sur la base d'une information scientifique, avec la participation des parties intéressées (pouvoirs publics, entreprises, consommateurs et associations). Dans ce dernier cas, la certification par un organisme tiers indépendant, selon les normes internationales en vigueur en matière de vérification et de contrôle, et accrédité par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou un organisme d'accréditation équivalent, constitue une garantie supplémentaire.

29. Le 9 janvier 2004²⁸ a été créé un groupe permanent d'étude des marchés consacré au développement durable et à environnement (GPEM/DDEN) auquel s'est substitué, en 2007, en application des nouvelles dispositions du code des marchés publics, le groupe d'étude des marchés Développement durable, Environnement (GEM-DDEN), rattaché à l'Observatoire économique de l'achat public²⁹ (voir § 36).

30. Le GEM/DDEN, tout comme précédemment le GPEM/DDEN, élabore des documents pratiques, juridiquement sûrs (validés par une instance officielle), destinés à aider les acheteurs publics à intégrer l'environnement et le développement durable dans leurs marchés. Ont été publiés :

- un guide relatif à l'achat éco-responsable de produits (février 2005) ;

28) Arrêté du 9 janvier 2004 portant création du groupe permanent d'étude des marchés « développement durable, environnement » (GPEM/DDEN) (JORF du 28 janvier 2004).

29) Décision n° 2006-1 du 1^{er} mars 2007 du comité exécutif de l'Observatoire économique de l'achat public (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) prise en application de l'article 132 du code des marchés publics et de l'arrêté du 28 août 2006 relatif aux groupes d'étude des marchés de l'observatoire économique de l'achat public (JORF du 29 août 2006).

- une notice d'information sur les outils permettant de promouvoir la gestion durable des forêts dans les marchés publics de bois et de produits dérivés³⁰ (avril 2005) ;
- un guide relatif à l'achat éco-responsable de papier à copier et de papier graphique (décembre 2005) ;
- un guide d'achat éco-responsable relatif à l'efficacité énergétique dans les marchés d'exploitation de chauffage et de climatisation pour le parc immobilier existant (avril 2006).

Ces documents sont mis en ligne sur le site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie consacré aux achats publics³¹ ainsi que sur celui consacré aux démarches éco-responsables du ministère de l'écologie et du développement durable³².

Un guide relatif au bois comme matériau de construction sera publié en 2007. Les travaux en cours portent sur la qualité environnementale des bâtiments publics, les services d'efficacité énergétique, l'achat de produits et d'articles textiles pour l'habillement, la prise en compte des aspects sociaux dans les marchés publics.

31. En 2005, en application d'une disposition législative³³, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a adopté une charte nationale d'insertion qui a permis de donner un cadre et des moyens pour que les collectivités locales qui bénéficient de ses financements utilisent les dispositions du code des marchés publics en faveur de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi.

32. Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique³⁴ a émis, en 2006, un avis sur l'accès des structures d'insertion par l'activité économique aux marchés publics. Alliance Villes Emploi a diffusé, début février 2007, un état des lieux élaboré notamment avec le réseau des maisons de l'emploi et des plans locaux (pluriannuels) pour l'insertion et l'emploi (PLIE) comprenant la présentation de trente expériences locales dans dix-neuf régions ainsi qu'une liste de personnes-ressources³⁵.

33. Dans le cadre de l'Observatoire économique de l'achat public (voir § 36), un atelier consacré à la prise en compte, dans les marchés publics, de clauses d'insertion des publics en difficulté (y compris personnes handicapées) a été installé le 21 décembre 2006. Il doit remettre la conclusion de ses travaux sous forme d'un guide pratique en avril 2007.

34. Outre les documents précités, différents guides relatifs aux achats publics durables et à l'éco-responsabilité ont été élaborés depuis 2004 à l'instigation des

30) Cette notice a été publiée en accompagnement de la circulaire du 5 avril 2005 (voir la référence à la note 24, p. 10).

31) http://www.minefi.gouv.fr/themes/marches_publics/outils/index.htm ; rubrique « Publications »

32) Voir § 42 et <http://www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr>

33) Article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (JORF du 2 août 2003).

34) <http://ns3033.ovh.net/~cniea/>

35) Voir la référence à la note 4, p. 3.

administrations³⁶, de l'Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie³⁷ (ADEME), d'entreprises publiques³⁸, d'associations³⁹ et de collectivités locales en partenariat avec différents acteurs⁴⁰.

35. Le ministère du budget et de la réforme de l'État (Direction générale de la modernisation de l'État) a initié en 2004 un programme d'optimisation des achats de l'État qui vise à réduire les frais de fonctionnement de l'État en agissant sur quatre axes : la professionnalisation des acheteurs publics, la mutualisation des achats, le suivi de la performance, les outils d'achat avancés. L'éco-responsabilité s'inscrit dans ce programme avec, notamment, une opération pilote portant sur un marché interministériel d'achat de papier éco-responsable (plusieurs millions de ramettes par an) reprenant les recommandations établies dans le guide publié sur le sujet par le GPEM/DDEN (voir § 30)⁴¹.

36. En 2005⁴², l'Observatoire économique de l'achat public a été créé avec pour mission de rassembler et d'analyser les données relatives aux aspects économiques

36) Ministère de l'écologie et du développement durable, ADEME : « Guide des administrations éco-responsables » (http://www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=206&source=1&rub).
Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative « Guide méthodologique pour la mise en place d'une démarche éco-responsable »

(http://www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=201&source=1&rub).

Délégation générale pour l'armement : « Guide de l'achat éco-responsable dans le domaine du soutien ».

37) ADEME : « Vers une communication plus éco-responsable »

(<http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?id=29087&p1=1&ref=14230>).

38) Groupe La Poste, Groupe Caisse des dépôts et consignations.

39) Comité 21 : « Achats et développement durable » (http://www.comite21.org/guides/achat_dd.htm).

Les Amis de la Terre : « Guide des achats publics de bois » (http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/101500-guide_version_soft.pdf).

40) Collectivités du Nord-Pas-de-Calais, collectif Éthique sur l'étiquette : « Guide de l'achat éthique »

(<http://www.cites-unies-france.org/html/bibliotheque/LEGUIDED.PDF>).

Préfecture des Hauts-de-Seine, Conseil général des Hauts-de-Seine, Association des maires des Hauts-de-Seine, ADEME, Les Eco Maires : « Encourager la commande publique éco-responsable dans les Hauts-de-Seine » (<http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=28153&p1=00&p2=09&ref=17597>).

Collectivités de Rhône-Alpes : « Guide d'achat durable. Le bois, de la forêt... au meuble et à la fenêtre » (<http://www.lyon.fr/static/vdl/contenu/environnement/bois.pdf>).

Alterre Bourgogne (agence régionale pour l'environnement et le développement soutenable en Bourgogne), ADEME, Conseil régional de Bourgogne, Direction régionale de l'environnement (DIREN) de Bourgogne : « Guide des achats éco-responsables de fournitures » (<http://www.oreb.org> ; rubriques « Données et informations sur l'environnement » puis « Critères environnementaux dans les marchés publics puis « Guides »).

41) Ce même guide a inspiré une réforme du code électoral intervenue début 2007. Désormais, pour toutes les élections, à l'exception des présidentielles, le remboursement des frais engagés par les candidats pour l'impression et la reproduction des circulaires et bulletins de vote ne pourra se faire que pour des papiers de qualité écologique répondant au moins à l'un des deux critères suivants : a) papier contenant au moins 50 % de fibres recyclées au sens de la norme ISO 14021 ou équivalent ; b) papier bénéficiant d'une certification internationale de gestion durable des forêts délivrée par les systèmes FSC, PEFC ou équivalent. Voir décret n° 2007-76 du 23 janvier 2007 relatif à l'utilisation de papier de qualité écologique pour les documents électoraux (JORF du 24 janvier 2007) et arrêté du 24 janvier 2007 pris en application de l'article R. 39 du code électoral (JORF du 25 janvier 2007). Pour les élections présidentielles, les mêmes dispositions s'appliquent mais la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale peut en exonérer un candidat si elle constate qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité d'être approvisionné en papier répondant à l'un des deux critères considérés. Voir : décret n° 2007-136 du 1^{er} février 2007 modifiant le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (JORF du 2 février 2007).

42) Arrêté du 10 novembre 2005 pris en application de l'article 136 du code des marchés publics et relatif à l'Observatoire économique de l'achat public (JORF du 13 novembre 2005).

de la commande publique. Outre le recensement des marchés et autres contrats publics (voir encadré 10), l'Observatoire doit tenir à disposition une information synthétique relative aux aspects techniques et économiques de la commande publique. À ce titre, en associant acheteurs publics et acteurs économiques, il met en place des groupes de travail, tels le GEM/DDEN (voir § 29), et des ateliers tels celui sur les clauses d'insertion (voir § 33).

37. En octobre 2005, un site Internet (www.achatsresponsables.com) servant de portail d'échanges des collectivités sur la commande publique et le développement durable a été créé par Les Eco Maires⁴³ et Cités Unies France⁴⁴ avec le soutien technique et financier de l'ADEME⁴⁵. Outre des informations de référence sur cette thématique, il met en ligne des éléments d'actualité et la production des réseaux locaux qu'il fédère (voir § 52).

II.4 Outils de formation des acheteurs publics

38. Plusieurs ministères organisent pour leurs services, depuis 2004, des séminaires et des journées de sensibilisation et de formation sur les achats publics en abordant la thématique du développement durable : le ministère chargé de l'équipement au travers des écoles de formation initiale des corps techniques et des centres interrégionaux de formation professionnelle, le ministère chargé de l'économie au travers de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE⁴⁶), etc. Il en va de même pour la formation de la fonction publique territoriale assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT⁴⁷) et les centres de gestion.

39. Cinq modules de formation ont été mis en place par l'IFORE⁴⁸ fin 2004 sur les thèmes de l'éco-responsabilité : introduction à l'éco-responsabilité, gestion éco-responsable des déchets, gestion éco-responsable de l'énergie, achat public éco-responsable, sensibilisation à la démarche haute qualité environnementale (HQE®) des bâtiments. Deux modules ont été conçus en 2006 (gestion éco-responsable des espaces non bâtis, plan de déplacements d'établissement) et un module en 2007 (méthodes et outils pour les chefs de projets pour conduire une démarche éco-responsable).

Ces modules sont mis à disposition des administrations qui peuvent les programmer dans les régions en faisant appel aux formateurs formés et référencés par l'IFORE. Le CNFPT peut accéder à ce dispositif, ce qui permet d'organiser des sessions combinant la présence des services de l'État et des collectivités locales. Un partenariat existe également entre l'IFORE et le ministère de l'intérieur afin de favoriser la participation du personnel des préfectures.

Entre fin 2004 et fin 2006, 193 sessions ont été organisées, touchant environ 3 000 personnes, sur la base des cinq premiers modules, le module portant sur l'achat arrivant en deuxième position après le module d'introduction à l'éco-responsabilité.

43) <http://www.ecomaires.com/>

44) <http://www.cites-unies-france.org/html/home/index.html>

45) <http://www.ademe.fr>

46) <http://www.institut.minefi.gouv.fr/>

47) <http://www.cnfpt.fr/fr/accueil.php?>

48) Institut de formation de l'environnement : <http://www.ifore.ecologie.gouv.fr/>

Le nombre de sessions et le nombre de stagiaires sont en progression régulière depuis 2004 et une forte augmentation de la part relative des stagiaires provenant des collectivités locales et des associations a été constatée.

En vue d'obtenir des retours d'expériences sur les modules de formation et de mieux cerner les besoins, l'IFORE et l'IGPDE organisent régulièrement des journées d'échanges entre acheteurs publics.

L'IFORE organise également des sessions de formation ponctuelles sur des questions particulières comme celle du contrôle douanier en matière de commerce du bois à l'occasion de la mise en œuvre de la circulaire relative aux achats publics de bois et produits dérivés (voir § 27).

40. Pour tenir compte de la dernière évolution du code des marchés publics (voir § 17), le module portant sur l'achat a fait l'objet d'une actualisation en janvier 2007 et s'intitule désormais « Achat public durable ».

41. Le ministère de l'écologie et du développement durable et l'ADEME interviennent régulièrement dans des stages de formation continue des acheteurs publics pour présenter l'approche, le cadre et les outils en matière d'achats publics durables. L'ADEME a mis en place une formation, en 2005, à destination des collectivités locales intitulée : « L'achat public éco-responsable : comment prendre en compte l'environnement dans la commande publique ? ».

II.5 Outils de sensibilisation

42. Le ministère de l'écologie et du développement durable a mis en place et gère deux sites Internet spécifiques consacrés :

- 1° à l'éco-responsabilité (www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr). Ce site⁴⁹ présente des informations générales, des expériences pratiques, de l'actualité, des outils, des conseils, le dispositif de formation des agents publics, les enjeux et les actions pouvant être mises en œuvre. En particulier, il comporte des fiches, sur 36 familles de produits, destinées à guider les acheteurs publics sur les caractéristiques et critères environnementaux pertinents et publie les guides d'achats publics éco-responsables (voir § 30) ;
- 2° aux écolabels (www.ecologie.gouv.fr/ecolabels). Ce site donne des informations complètes sur les deux écolabels délivrés en France (label écologique communautaire et écolabel NF Environnement) avec, notamment, un lien vers les listes de critères et d'entreprises titulaires.

43. Depuis 2004, des manifestations et des conférences sont régulièrement organisées sur le thème de l'achat public éco-responsable. Ainsi, le ministère de

49) Ouvert en 2005, ce site a bénéficié, dans sa phase d'étude et de développement, d'un soutien financier du ministère du budget et de la réforme de l'État (Direction générale de la modernisation de l'État) au titre des efforts des administrations en faveur du développement durable et de l'environnement.

l'écologie et du développement durable a tenu, en février 2005, une conférence de presse pour le lancement du site Internet consacré à l'éco-responsabilité (voir § 42) et la publication du premier document du GPEM/DDEN (voir § 30). Il a tenu, en novembre 2005, avec l'ADEME, les premières rencontres des administrations et des collectivités éco-responsables et tient annuellement, depuis 2003, une journée de la commande publique.

44. Le thème des achats publics durables a été abordé en avril, octobre et novembre 2006 au sein du Forum des entreprises et du développement durable organisé par le Délégué interministériel au développement durable. Ce thème est présent de façon croissante et récurrente dans différentes manifestations portant sur le développement durable qui se tiennent au niveau national ou régional⁵⁰.

45. Plusieurs sites Internet spécialisés sur la commande publique portent une attention particulière aux informations relevant des achats publics durables et contribuent ainsi à sensibiliser les acheteurs publics⁵¹.

II.6 Organisation des acteurs

46. Les administrations centrales mobilisent les agents de l'État, notamment les acheteurs publics, avec l'appui des Hauts fonctionnaires du développement durable⁵² (HFDD) de chaque ministère. Le ministère de l'écologie et du développement durable anime, avec les HFDD et l'ADEME, un réseau interministériel spécifique à l'éco-responsabilité. Ce réseau est doublé par un réseau de correspondants dans les directions régionales de l'environnement (DIREN).

47. Dans les régions, les préfets déclinent l'objectif d'éco-responsabilité, notamment dans le projet territorial de l'État, en liaison avec les responsables des pôles de compétences développement durable et les missions inter-services. Les recteurs d'académie appliquent des démarches d'éco-responsabilité au sein des différents établissements d'enseignement. Les services d'ingénierie publique du ministère chargé de l'équipement développent les opérations de haute qualité environnementale (HQE®) dans les constructions publiques. Ils servent d'appui technique aux préfets.

48. L'ADEME assure le rôle de centre de ressources technique. Elle met à disposition des méthodologies de référence et fournit un soutien à des opérations locales exemplaires.

50) Par exemple : assises nationales du développement durable, rendez-vous Climat, forum FEDERE organisé par le journal économique Les Échos, forum international de la dynamique territoriale des achats responsables et de l'éco-conception (FIDAREC : <http://www.fidarec.org/>), conférences du Centre international de formation des acteurs locaux, rencontres régionales organisées par les 9 réseaux territoriaux animés par l'association Les Eco Maires (voir § 52), conférence des Chambres de commerce et d'industrie du Nord, etc.

51) Voir notamment :

<http://www.achatpublic.com/>

<http://www.marchespublics.net/index.php>

52) La création et la définition des missions de ces hauts fonctionnaires font l'objet de l'article 5 du décret n° 2003-145 du 21 février 2003 portant création du comité interministériel pour le développement durable (JORF du 22 février 2003).

49. Le ministère de l'écologie et du développement durable a un rôle d'animateur du dispositif, pour impulser les changements, par exemple en innovant des démarches ou en finançant l'ADEME pour des actions particulières directement liées à l'éco-responsabilité.

50. Plusieurs entreprises publiques déploient des politiques volontaires en faveur de l'environnement et apparaissent pionnières en matière d'intégration d'exigences sociales dans les achats publics (voir encadré 6).

Encadré 6

Exemples de démarches d'achats durables d'entreprises publiques

○ Groupe La Poste

Le groupe a créé en 2003 une direction du développement durable et a défini 12 engagements de développement durable en 2004. La même année, son premier rapport de développement durable a été publié. Les achats figurent en bonne place dans la démarche car ils représentent un enjeu économique très fort pour le groupe et ils ont été identifiés comme un élément structurant la plupart des processus industriels et de réussite des projets. Le groupe s'est ainsi engagé à intégrer dans les produits et services qu'il achète et/ou qu'il commercialise des critères de développement durable et demande à ses fournisseurs et sous-traitants le respect de ces mêmes critères. Cela a notamment conduit le groupe à sélectionner, pour un marché portant sur la gestion de l'habillement des agents, un prestataire engagé dans le respect des dix principes du Pacte mondial (« Global compact ») et qui met en place, auprès de ses fournisseurs, des audits par tierce partie. Le contrat a permis, pour la première fois, de réaliser un article du catalogue d'habillement en coton équitable selon les critères du référentiel international FLO contrôlés au niveau de la production de coton, du filage et de la confection.

○ RATP

La RATP a signé en 2003 la charte du développement durable de l'Union internationale des transports publics et a intégré des principes sociaux, environnementaux et économiques dans ses objectifs stratégiques en mettant en place un dispositif permettant leur évaluation périodique interne et externe. La politique des achats a ainsi été réorientée dans le sens d'une meilleure prise en compte de la performance économique dans le respect du développement durable. En particulier, un outil de diagnostic a été élaboré pour identifier, pour chaque segment d'achat, les principaux risques environnementaux et sociaux et des solutions, révisées chaque année, pour les réduire.

○ SNCF

Après avoir signé en 1999 la Charte des entreprises publiques pour le développement durable et adhéré en 2003 au Pacte mondial des Nations unies (« Global compact »), la SNCF a décidé de mener une politique d'achats qui prend en compte l'environnement, les bonnes pratiques sociales et la durabilité des équilibres économiques. En particulier, elle demande à ses fournisseurs et prestataires, ainsi qu'à leurs éventuels sous-traitants, de respecter les principes sociaux fondamentaux et les règles éthiques liées au droit du travail, notamment les conventions de l'Organisation internationale du travail relatives au travail forcé, au travail des enfants, à l'hygiène, à la sécurité, à la non-discrimination, à la liberté d'association, et toutes les dispositions du droit local qui s'avèrent plus favorables. Dans ses contrats, la SNCF se réserve le droit de diligenter des audits afin de s'assurer du respect de ces dispositions par ses fournisseurs, prestataires et leurs éventuels sous-traitants. Ainsi, en 2006, un audit réalisé auprès de sites de fabrication travaillant pour l'un de ses fournisseurs de produits textiles s'étant révélé défavorable du point de vue des conditions sociales, la SNCF a obtenu du fournisseur qu'il réalise la production prévue dans un autre pays. Pour l'aspect environnemental, la SNCF prend en compte, chaque fois que possible, des critères tels que l'éco-conception, les impacts environnementaux des travaux, des fabrications, des utilisations et des maintenances, ainsi que les conditions de recyclage, de valorisation et de traitement des produits en fin de vie.

51. Beaucoup de collectivités locales (régions, départements, structures intercommunales, communes) ont pris, ces dernières années, des initiatives concernant les achats publics et le développement durable.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il y aurait environ 200 000 personnes exerçant, en France, la profession d'acheteur public, principalement dans les collectivités locales. Dans ces conditions, il est très difficile de donner une idée fidèle de tous les efforts déployés en faveur des achats publics durables au niveau local. Tout au plus peut-on indiquer quelques exemples significatifs (voir encadrés 7, 8 et 9).

Encadré 7

Exemples de démarches d'achats durables de villes

○ Ville de Champigny-sur-Marne

Depuis 2004, la ville procède à un appel d'offres pour acquérir des jeux éducatifs et des jouets à destination des écoles publiques, des crèches de la commune et pour le Noël des enfants du personnel communal. La ville demande aux fournisseurs d'obtenir des fabricants un certificat de non-travail des enfants⁵³. La ville assure le pilotage du réseau des achats public éthiques pour l'Île-de-France.

○ Ville de Lille

Dans le cadre de son Agenda 21, la ville a engagé différentes démarches pour s'inscrire dans une politique d'achat public durable. En 2002, elle a initié cette thématique avec trois phases : 1° former les principaux acheteurs municipaux ; 2° rechercher des produits de substitution ayant un impact moindre sur l'environnement (tests, rédaction des cahiers des charges) ; 3° établir un mode opérationnel, généralisable à d'autres produits, à transmettre à chaque acheteur municipal. Les marchés suivants contiennent des critères environnementaux mais aussi sociaux : achats de bois, achats du centre social Mosaïque (utilisation de peintures écologiques, clauses d'insertion), achats de produits d'entretien et d'hygiène, achats enveloppes (enveloppes en papier 100 % recyclé), achats de papier, éclairage public (économie d'énergie de 40 %, énergie renouvelable, lutte contre la pollution lumineuse, utilisation de peintures écologiques, accord avec des pays en développement pour la réutilisation de certains matériels). Dans le secteur de la construction, de nombreux projets intègrent la démarche de haute qualité environnementale (HQE®).

52. Afin de mutualiser leurs connaissances, de partager leurs expériences et de structurer des filières, les collectivités locales ont créé des réseaux territoriaux relatifs à la commande publique et au développement durable en 2005. Neuf réseaux fonctionnaient fin 2006 représentant environ 300 collectivités⁵⁴. Ces réseaux sont animés par l'association Les Eco Maires avec le soutien de l'ADEME.

53. Le réseau « achats publics éthiques » animé par Cités Unies France (voir § 8) regroupe aujourd'hui plus de 200 collectivités territoriales de toutes tailles qui sensibilisent leurs fournisseurs et leurs sous-traitants à la question de la qualité sociale afin de contribuer au respect des droits sociaux fondamentaux reconnus par les conventions de l'Organisation internationale du travail. L'objectif de ces collectivités n'est pas tant de contracter nécessairement avec une entreprise éthique mais d'accompagner les entreprises pour qu'elles s'engagent dans une démarche plus globale de développement durable.

53) Conformément à l'article L. 216-10 du code de l'éducation qui prévoit que, pour les achats de fournitures destinées aux établissements scolaires, les collectivités publiques et établissements concernés veillent à ce que la fabrication des produits achetés n'ait pas requis l'emploi d'une main-d'œuvre enfantine dans des conditions contraires aux conventions internationales reconnues. Les renseignements correspondants peuvent être demandés à l'appui des candidatures et des offres.

54) Aquitaine, Alsace, Bourgogne, Grand Ouest (ce réseau couvre les régions de Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou - Charentes et Limousin), Île-de-France, Lorraine, Nord - Pas-de-Calais, Provence - Alpes - Côte-d'Azur, Rhône - Alpes. Voir : <http://www.achatsresponsables.com/>

Exemples de démarches d'achats durables d'agglomérations

○ Agglomération de Dijon

Une charte intitulée « La commande publique au service de l'emploi et de l'insertion professionnelle » a été signée en 2003 entre la communauté d'agglomération du Grand Dijon, 13 communes de l'agglomération dont la ville de Dijon, le préfet de région, différents organismes représentant les aménageurs, les bailleurs sociaux, les professionnels du bâtiment ainsi que les acteurs de l'insertion. L'insertion est favorisée au travers d'une clause d'exécution des marchés de travaux qui impose aux entreprises de s'engager à faire travailler un public en voie d'insertion à raison d'au moins 10 % du temps de travail du chantier. Les entreprises n'ont aucune obligation d'embauche définitive mais elles ont pu trouver un intérêt à cette mesure compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre du secteur et parce que les personnes sont suivies et encadrées par un dispositif spécifique. Celui-ci repose sur le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), l'intervention d'une association spécialisée dans le secteur du bâtiment, deux personnes employées à plein temps pour assurer le suivi des personnes en insertion et des relations étroites avec l'Agence nationale pour l'emploi et les agences d'intérim spécialisées dans l'insertion. En 2006, le dispositif a concerné, sur l'ensemble de l'agglomération, 12 maîtres d'ouvrage, 57 chantiers, 46 400 heures de travail, 87 personnes dont 56 se sont vues proposer un contrat de travail de type CDI, CDD de plus de six mois ou contrat de professionnalisation.

○ Communauté urbaine de Dunkerque

Depuis plusieurs années, la Communauté s'efforce d'introduire dans ses marchés publics des clauses environnementales et sociales. Une clause d'insertion sociale est désormais appliquée à la passation de tous les marchés de travaux. Les clauses environnementales concernent les marchés portant sur le papier, les fournitures de bureau, le bois, les peintures, les produits d'entretien, les chariots, les poubelles, les sacs plastiques, les ordinateurs, les photocopieurs, l'électroménager (réfrigérateurs), la collecte et le transport des déchets ménagers spéciaux, les véhicules. Au sein du réseau formé avec une quinzaine de collectivités territoriales du Nord-Pas-de-Calais (représentant la moitié de la population régionale), une méthodologie a été développée pour l'introduction d'une clause portant sur les droits humains au travail. La Communauté urbaine joue un rôle moteur mais aussi de pédagogue en proposant des modules de formation aux achats durables.

○ Communauté urbaine du Grand Lyon

Elle s'est engagée à utiliser 15 % d'énergie renouvelable dans sa consommation à l'horizon 2010. L'habitat, et plus particulièrement la construction de logements neufs, est l'un des axes retenus pour agir et modifier les habitudes de conception et d'utilisation. Sept immeubles ont ainsi été réalisés sur ce principe par cinq maîtres d'ouvrage. Les solutions récurrentes portent sur l'utilisation de serres et de vitrages peu émissifs, de panneaux solaires, d'isolation renforcée, de matériaux respectueux de l'environnement, sur l'installation d'équipements faiblement consommateurs d'électricité et sur la maîtrise de la consommation d'eau. Les économies d'énergie réalisées vont jusqu'à 45 %, avec une baisse des charges de 37 % à 43 % pour des surcoûts d'investissement variant de 3,0 % à 9,8 %.

○ Paris

Depuis 2001, la seule ville de France qui est aussi un département a progressivement intégré les grands thèmes d'une politique de développement durable dans l'ensemble des domaines de la vie municipale. Lancés en 2006, le Plan Climat territorial et l'Agenda 21 local vont conduire la collectivité à fédérer et approfondir l'ensemble des actions lancées depuis 2001. Ainsi, par exemple, Paris va diminuer de 10 % en trois ans son parc municipal de moyens de transport et le convertir en totalité à la motorisation Diesel au biocarburant (Diester 30) avec filtre à particules. Cela doit permettre de réduire de 30 % les émissions de CO₂, soit environ 1 700 t/an. En liaison avec l'ADEME, l'éthanol E85 est également testé pendant deux ans sur 15 véhicules. Le domaine des achats généraux intègre la totalité des problématiques d'achat durable, notamment dans ses composantes environnementale (clauses spécifiques dans la quasi-totalité des marchés, avec les plus hauts standards admis par secteur d'achat) et sociale (marchés passés avec des entreprises d'insertion et des structures protégées, achats réalisés auprès de structures protégées). La collectivité a également entamé une réflexion sur la question du coût global de ses achats à partir, notamment, de méthodes de comptabilité environnementale.

54. Certaines collectivités françaises se sont engagées dans des démarches européennes sur les achats durables. Ainsi Angers, Rouen, Saint-Denis, Sanary-sur-Mer et la communauté urbaine de Lille participent au réseau européen « Buy It Green »

Exemples de démarches d'achats durables de conseils généraux

○ Conseil général de l'Essonne

Après une réflexion entamée en 2004, le Conseil général s'est engagé, par le biais de son Agenda 21, dans une politique de commande publique durable et solidaire en prenant en 2005 :

- une délibération-cadre sur un ensemble d'objectifs de formation des prescripteurs, utilisateurs et acheteurs, sur l'accompagnement des fournisseurs, sur la participation aux réseaux locaux et aux groupes de réflexion nationaux, etc. ;

- trois délibérations thématiques visant à favoriser l'emploi des personnes en difficulté d'insertion (obligation systématique d'embauche d'un minimum de 5 % de personnes éloignées de l'emploi dans les marchés de travaux), à privilégier, à qualité de service équivalente, les produits et techniques les plus respectueux de l'environnement et à soutenir les produits issus du commerce équitable et éthique.

En 2006, la clause sociale insertion a concerné 26 marchés pour un montant total de 130 millions d'euros. Pour certains marchés ou lots comme la blanchisserie et la mise sous pli, une réservation est faite pour les entreprises employant des personnes handicapées.

Le Conseil général achète depuis 2004 des véhicules GPL, 20 % de sa flotte actuelle étant constituée de véhicules propres. Il s'interdit d'acheter du bois issu d'essences menacées, des bois exotiques et du pin autoclave et valorise dans ses achats de mobilier les produits écolabellisés. Il a lancé une démarche de référentiel de construction durable, de type HQE®, comprenant une charte de qualité énergétique pour la construction, l'exploitation et la réhabilitation des bâtiments. Des exigences environnementales sont précisées dans certains marchés de travaux publics (signalisation routière, composition des produits de marquage, utilisation d'enrobés, etc.). Plusieurs marchés de fournitures tiennent compte de l'environnement et du développement durable (papier recyclé, fournitures de bureau, matériels de bureautique, objets promotionnels, peintures, produits d'entretien). Le Conseil général n'achète plus de produits phytosanitaires depuis 2005-2006 (utilisation d'une cloche thermique, désherbage manuel) et a renforcé le contrôle sur les produits utilisés par ses prestataires (fiches de suivi). Les achats relatifs au commerce équitable portent sur le café, sur la présence d'au moins un produit issu de ce commerce dans chaque repas livré dans le cadre du marché de traiteur, sur un lot spécifique dans le marché de boissons fraîches.

○ Conseil Général de la Gironde

Dans le cadre de sa politique de développement durable, le Conseil général a voté en décembre 2005 deux délibérations :

- sur l'éco-conditionnalité dans tous les investissements soutenus ou réalisés. Tout programme doit satisfaire à trois des dix cibles suivantes : système de management, matériaux durables, intégration dans l'environnement, chantier propre, optimisation de l'élimination des déchets, énergies renouvelables, maîtrise de l'énergie, économie d'eau, confort de vie, clause sociale. Les dossiers sont accompagnés d'une fiche « verte » qui traduit les engagements du maître d'ouvrage et qui est validée par le service instructeur, pour les maîtrises d'ouvrage publiques et privées externes, et par la mission Agenda 21 (rattachée au Directeur général des services) pour les maîtrises d'ouvrage départementales ;

- sur la commande responsable pour des achats « verts », éthiques et/ou équitables. Là également, un dispositif de fiche « verte » permet le suivi et la veille avant tout appel d'offre formalisé ou marché à procédure adaptée.

En outre, le Conseil général a récemment voté son premier programme d'actions de l'Agenda 21. Il comprend 92 actions dont certaines sont relatives à la commande publique responsable (zéro papier dans la gestion de l'eau, favoriser et diffuser les logiciels libres, liaisons dématérialisées dans le système d'information sociale, création d'un trophée de bonnes pratiques, diminution des émissions de gaz à effet de serre pour la flotte de véhicules, suivi et évaluation de la politique d'éco-conditionnalité, application de la démarche HQE® à 80 % des investissements du Conseil général, produits agrobiologiques pour les cantines des collèges, plate-forme locale de la consommation responsable, schéma départemental des énergies renouvelables). (Documents disponibles sur : <http://www.cg33.fr>)

○ Conseil général de l'Isère

Le Conseil général intègre de manière progressive les clauses environnementales et sociales dans ses marchés publics. Il cofinance depuis quelques années un dispositif favorisant l'insertion de public en difficulté dans les grands chantiers de l'agglomération grenobloise. Plusieurs expérimentations ont été conduites sur différents marchés pour introduire des clauses environnementales (collèges HQE®, utilisation de gravats recyclés pour les routes) ou sociales (lot réservé aux centres d'aide par le travail pour des marchés de services). En cohérence avec son Agenda 21, le Conseil général engage désormais une démarche de prise en compte globale du développement durable dans sa politique d'achats. Parmi les axes développés : la formation des acheteurs, l'élaboration d'outils méthodologiques, la constitution d'un site « ressources » en Intranet.

(BIG Net) animé par ICLEI⁵⁵ alors que Auxerre, Lille, Mouans-Sartoux, Saint-Denis, la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace et le Conseil régional du Limousin sont impliqués dans le programme Procura + d'amélioration des achats publics⁵⁶.

55. Pour traiter des questions relatives aux achats publics durables, les acteurs publics peuvent aussi s'appuyer sur des associations professionnelles, telles l'association des acheteurs des collectivités territoriales (AACT⁵⁷).

II.7 Suivi et évaluation

56. Les achats publics pèsent d'un poids considérable dans l'économie française. Toutefois, leur nombre et leur montant global demeurent imparfaitement connus. L'estimation utilisant les catégories de dépenses de la comptabilité nationale aboutit à considérer que la commande publique représente environ 9 % du PIB de la France (voir encadré 10)⁵⁸.

57. La Commission européenne estime que la commande publique a représenté, en 2002, environ 1 500 milliards d'euros soit 16,3 % du PIB de l'Union européenne⁵⁹. Cette estimation demeure fragile dans la mesure où elle repose sur des données non exhaustives et de qualité hétérogène en raison des périmètres et des méthodes de recueil et de calcul qui diffèrent selon les États membres.

58. Il est probable que le ratio de 9 % pour la France minimise la réalité⁶⁰.

59. En septembre et octobre 2006, l'Observatoire économique de l'achat public a organisé une consultation publique sur le projet d'arrêté relatif au recensement économique de l'achat public. Cette consultation a notamment conduit à intégrer, à ce recensement, la déclaration, par l'acheteur public, de la mise en œuvre de clauses sociales et environnementales⁶¹.

55) ICLEI, Local Governments for Sustainability, est une association internationale de collectivités locales et d'organisations gouvernementales locales qui se sont engagées pour un développement durable : <http://www.iclei-europe.org/>

56) <http://www.procuraplus.org>

57) <http://www.aact.asso.fr/>

58) L'estimation basée sur les catégories de dépenses de la comptabilité nationale présentée dans l'encadré 10 est cohérente avec l'information donnée sur les pages consacrées aux marchés publics du site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indiquant que les différentes formes de la commande publique représentent 110 milliards d'euros par an, soit environ 9 % du PIB (http://www.minefi.gouv.fr/themes/marches_publics/index.htm).

59) Rapport de la Commission sur les effets économiques de la stimulation des marchés publics, 3 février 2004 : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/studies_fr.htm

60) Dans le rapport de la Commission européenne (voir note précédente), le ratio français est évalué à 16,62 % en 2002. À titre d'exemple comparable, la dépense annuelle du secteur public au Royaume-Uni représentait en 2003-2004, selon les données de la comptabilité nationale, 150 milliards de livres (220 milliards d'euros), soit 13 % du PIB du pays. Cité dans le plan d'action britannique pour des achats publics durables (« *Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force* », Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2006, p. 7 :

<http://www.sustainable-development.gov.uk/government/task-forces/procurement/index.htm>).

61) Article 3 de l'arrêté référencé à la note 64, p. 23.

Évaluation du poids de la commande publique (marchés et autres contrats)

○ L'Observatoire économique de l'achat public a été créé en 2005⁶² au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a notamment pour mission de rassembler et d'analyser les données relatives aux aspects économiques de la commande publique. Les données du recensement économique annuel des marchés publics et des autres contrats sont obtenues par l'intermédiaire d'une fiche de recensement établie par les acheteurs publics et transmise au comptable du Trésor assignataire de la dépense ou, directement, à l'Observatoire.

En 2005⁶³, 195 230 contrats ont été recensés pour un montant total de 52,740 milliards d'euros dont 35 % pour les travaux, 38 % pour les fournitures, et 27 % pour les services. Les collectivités locales sont les premiers acheteurs publics avec 67,7 % du montant des contrats notifiés.

Ces données fournissent des éléments intéressants en ce qui concerne la répartition entre acheteurs et types de marchés. Elles restent cependant non exhaustives au regard du périmètre total et du poids global de la commande publique.

Le dispositif réglementaire du recensement a été renouvelé à l'occasion de l'entrée en vigueur du code des marchés 2006 et ses modalités d'application ont fait l'objet de nouveaux textes⁶⁴. Ainsi, à compter de 2007, le recensement économique des achats publics ne concernera obligatoirement que les marchés d'un montant supérieur à 90 000 € hors taxe. Les contrats d'achat public passés par les entreprises publiques sont désormais soumis au recensement.

○ Une autre approche possible de la commande publique est celle des dépenses enregistrées dans les comptes de la Nation établis annuellement par l'Institut national de la statistique et des études économiques⁶⁵. Selon cette approche, les administrations publiques (APU⁶⁶) auraient dépensé en 2005 pour 89 milliards d'euros de consommations intermédiaires et pour 57,8 milliards d'euros d'acquisitions nettes d'actifs non financiers, soit une dépense de 146,8 milliards d'euros représentant 8,58 % du PIB de 2005 se montant à 1 710 milliards d'euros.

Cette approche est également imparfaite. Les consommations intermédiaires, qui sont à rapprocher des marchés de fournitures et des marchés de services, comptabilisent également les loyers. Les acquisitions nettes d'actifs sont à rapprocher des marchés de travaux mais tiennent compte des acquisitions de terrains, des acquisitions d'actifs produits en compte propre et, en diminution, des cessions d'immobilisations.

60. Dans le cadre des audits de modernisation mis en œuvre par le ministère du budget et de la réforme de l'État (Direction générale de la modernisation de l'État), une cartographie des achats de chaque ministère a été réalisée en 2006⁶⁷. Le réseau interministériel consacré à l'éco-responsabilité (voir § 46) travaille actuellement sur la définition d'indicateurs⁶⁸. Dès le mois de mai 2007, chaque gestionnaire de site administratif de l'État pourra accéder par Internet à un tableau de bord de ses consommations d'eau, d'énergie et de ses pratiques de gestion des

62) Voir la référence à la note 42, p. 14.

63) http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/marches_publics/observatoire/recensement-bilan-definitif.pdf

64) Décret n° 2006-1071 du 28 août 2006 relatif au recensement économique des marchés publics et de certains contrats soumis à des obligations de mise en concurrence (JORF du 29 août 2006) et arrêté du 11 décembre 2006 relatif au recensement économique de l'achat public (JORF du 19 décembre 2006).

65) http://www.insee.fr/fr/indicateur/cnat_annu/base_2000/cnat_annu_2000.htm

66) Les APU regroupent l'administration centrale (État et organismes divers d'administration centrale), les administrations locales (collectivités locales et organismes divers d'administration locale), les administrations de sécurité sociale.

67) http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/206.pdf

68) Les résultats de ces travaux seront disponibles sur le site dédié à l'éco-responsabilité : <http://www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr>

déchets, de déplacements et de véhicules ainsi que la prise en compte du développement durable dans ses achats.

61. À la suite de la circulaire d'avril 2005 sur les achats publics de bois et de produits dérivés (voir § 27), une étude a été réalisée en 2006 afin de fournir des propositions de méthode pour l'évaluation des objectifs et impacts du dispositif mis en place. La concertation préalable à l'adoption de ce texte a permis aux professionnels d'anticiper le nouveau dispositif. Ils ont ainsi mis en place rapidement de nouvelles organisations : charte de l'achat et de la vente éco-responsables de bois dans le négoce, développement de l'offre de matériaux à base de bois (grande surface de bricolage) ou de produits transformés en bois (meubles, tonnellerie) provenant de forêts certifiées, écolabellisation des produits papetiers, etc. Une réflexion a été entamée pour étudier la faisabilité, en liaison avec l'Observatoire économique de l'achat public, et dans un cadre qui reste à déterminer (peut-être au moyen d'échantillonnage), d'une enquête pour assurer le suivi quantitatif des objectifs de la circulaire.

Chapitre III : Concept

62. La réglementation française permet d'intégrer des exigences environnementales à tous les stades de la procédure de passation d'un marché public (voir § 12). Elle fait explicitement référence au développement durable (voir § 17). De nombreuses dispositions permettent de tenir compte des aspects sociaux (voir § 6, 7, 15, 17 et 19) et l'acheteur public peut renforcer la qualité sociale d'un marché tout simplement en veillant au respect du droit du travail, en contrôlant la sous-traitance, la qualité et les délais des prestations, etc.

63. Le développement durable est une préoccupation croissante des stratégies publiques, tant nationales qu'internationales, et les marchés publics constituent un instrument efficace pour inciter les entreprises et les consommateurs à tenir compte des objectifs du développement durable.

64. L'intégration de la Charte de l'environnement au bloc constitutionnel constitue pour toutes les autorités publiques, pour les acheteurs publics en particulier, une motivation fondamentale de promotion du développement durable dans toutes leurs actions.

65. Pour ces raisons et, conformément à la Stratégie nationale de développement durable actualisée, le concept utilisé pour structurer les actions du Plan est celui des « achats publics durables ».

66. Les autorités publiques mettent actuellement en œuvre des politiques d'achats publics écologiques, éco-responsables, ou favorables à l'insertion sociale. Elles sont encouragées, par le Plan, à réaliser, chaque fois que possible, des achats publics durables. Naturellement, cet effort doit s'effectuer dans le strict respect des principes fondamentaux de la commande publique :

- liberté d'accès à la commande publique ;
- égalité de traitement des candidats ;

- transparence des procédures.

Le respect de ces principes exige, d'une part, la définition préalable, la plus précise possible, des besoins de l'autorité adjudicatrice, en tenant compte d'objectifs de développement durable, et, d'autre part, la fixation d'exigences en lien exclusif avec l'objet du marché, de façon non-discriminatoire, proportionnées à l'objet du marché et évaluées sur des bases objectives.

67. La notion d'éco-responsabilité conserve son utilité pour décrire les actions menées, indépendamment de toute commande, en faveur de l'environnement et du développement durable.

Nonobstant la définition de l'achat public durable donnée ci-dessous (voir § 68), il est très important, pour qu'un achat public puisse être considéré comme durable, que la procédure d'achat soit précédée d'une réflexion préalable sur la nature et l'étendue des besoins. Cette réflexion pourra, dans bien des cas, conduire à diminuer le volume de l'achat (redimensionnement des besoins). Ainsi, la recherche d'économies d'énergie, d'eau, la meilleure gestion des déchets, etc. peuvent et doivent donner lieu à des actions utilisant d'autres moyens que l'achat (diagnostic et travaux en régie, sensibilisation, actions à la source, contrôles, etc.). Du point de vue de la bonne utilisation des deniers publics, il y a un intérêt évident à inscrire la politique d'achats publics durables au sein d'une démarche plus générale de responsabilité individuelle et collective.

68. Afin de définir les actions et objectifs auxquels le Plan s'adresse, il est considéré :

- 1° qu'est un achat public, tout marché soumis aux directives communautaires du 31 mars 2004⁶⁹ ;
- 2° qu'est durable, tout achat public intégrant, à un titre ou à un autre, des exigences, spécifications et critères en faveur de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social et favorisant le développement économique notamment par la recherche de l'efficacité, de l'amélioration de la qualité des prestations et de l'optimisation complète des coûts (coûts immédiats et différés).

69. De façon plus générale et au-delà du cadre juridique donné au 1° du § 68, le Plan a vocation à mobiliser tous les acheteurs publics.

À ce titre, les termes « achats publics » doivent être considérés dans le sens le plus large possible : les préconisations du Plan peuvent être mises en œuvre à l'occasion de tout acte de commande publique, c'est-à-dire y compris lors de la passation de conventions de délégation de service public, de baux emphytéotiques, etc.

70. Les autorités adjudicatrices non soumises au code des marchés publics, en raison de l'impact économique de leurs commandes et de leurs règles de

69) Voir les références à la note 10, p. 4.

fonctionnement plus souples, notamment s'agissant de l'intégration d'exigences sociales, constituent des éléments moteurs et pionniers de la commande publique durable.

71. Les préoccupations relatives au progrès social pourront, à bien des égards, prendre la forme de préoccupations éthiques lorsqu'elles viseront, par exemple, à exclure le recours au travail forcé ou à développer l'achat de produits et services issus du commerce équitable (voir encadré 11).

Encadré 11

Prise en compte du commerce équitable dans les marchés publics

Le commerce équitable s'inscrit dans la stratégie nationale de développement durable. Il organise des échanges de biens et de services entre les pays développés et des producteurs désavantagés situés dans des pays en développement⁷⁰. Il vise à assurer une juste rémunération du travail de ces producteurs et à établir avec eux des rapports d'échanges plus équilibrés.

La réglementation relative aux marchés publics n'interdit pas, a priori, la prise en compte de produits issus du commerce équitable. Toutefois, l'autorité adjudicatrice ne peut exiger des produits issus du commerce équitable dès lors qu'une telle exigence l'entraînerait à rejeter, pour non-conformité, un trop grand nombre d'offres. Dans ce cas, une telle exigence serait discriminatoire et trop restrictive au regard du principe de libre concurrence et de liberté de circulation des marchandises.

Le commerce équitable fait l'objet de filières économiques encore trop spécialisées. Les produits issus du commerce équitable ne font pas, actuellement, l'objet de labels officiels mais de labels privés, ce qui ne garantit pas le caractère légitime des exigences formulées par ces labels. Dès lors, si l'autorité adjudicatrice souhaite acheter des produits issus du commerce équitable pour satisfaire son besoin, elle ne peut, tant que l'offre disponible en la matière est trop restreinte, imposer une telle exigence au stade des clauses d'exécution du contrat. En outre, le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse doit se faire au regard de la satisfaction du besoin exprimé par l'autorité adjudicatrice. Si des exigences de qualité des produits commandés sont légitimes et répondent directement au besoin exprimé par l'autorité adjudicatrice, en revanche, l'amélioration des conditions de rémunération des producteurs ne garantit pas forcément la qualité des produits commandés. Il convient ainsi d'être prudent sur la prise en compte du commerce équitable dans les marchés publics en veillant, notamment, à garantir la concurrence entre les différents opérateurs et en proportionnant l'expression des besoins au développement du marché et des garanties.

72. La définition de l'achat public durable donnée au § 68 est relative en ce sens qu'elle introduit l'idée d'une progression dans la démarche d'achat public visant au développement durable.

Un achat public durable se distingue clairement d'un achat public non durable par la présence d'exigences environnementales et/ou sociales dans la procédure de passation du marché (définition du besoin, cahier des charges et conditions d'exécution, présentation des candidatures, choix des offres). En revanche, entre un achat public qualifié de durable parce qu'il tient compte de quelques critères environnementaux et/ou sociaux et un achat public qui permet de tirer tous les bénéfices environnementaux et sociaux potentiels de chaque euro dépensé, l'écart, et donc la marge de progression, peut être important.

70) Article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (JORF du 3 août 2005).

En ce sens, il est important que les acheteurs publics puissent se situer dans une démarche de progrès en tenant compte, chaque fois que possible, des objectifs de développement durable dans la détermination de leurs besoins et en perfectionnant, au fur et à mesure de l'expérience acquise, leurs exigences, spécifications et critères favorables au développement durable.

73. Le caractère relatif de la définition de l'achat public durable est en adéquation avec l'état de la situation française qui montre le développement d'une panoplie importante d'outils depuis 2004 (voir chapitre II) mais dont l'utilisation demeure encore partielle et éparpillée. Avant toute autre chose, ces outils doivent être mieux connus et maîtrisés tant par les prescripteurs et les acheteurs publics que par les opérateurs économiques.

74. Le Plan couvre une période de trois ans allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009 et fera l'objet d'une révision au terme de cette période.

PARTIE II

OBJECTIFS, ACTIONS ET SUIVI

Chapitre IV : Objectifs

IV.1 Finalités poursuivies

75. La principale finalité poursuivie par la politique d'achats publics durables est de favoriser l'émergence et le développement de modes de conception, de production et de consommation durables.

76. À cette fin, les achats publics constituent un instrument efficace car toutes les personnes publiques y ont recours et leur caractère incitatif, pour les opérateurs économiques, est à la mesure de leur poids économique (voir II.7).

77. La politique d'achats publics durables est également en mesure d'apporter une contribution significative à la poursuite d'autres finalités importantes de politique publique :

- 1° rationalisation des dépenses publiques, tant des dépenses d'investissement que de fonctionnement (voir § 78 à 82) ;
- 2° développement, conformément à la stratégie de Lisbonne⁷¹, d'une économie de la connaissance, hautement compétitive et innovante (voir § 83 et 84) ;
- 3° cohérence et crédibilité des politiques publiques, y compris des politiques de cohésion sociale (voir § 85).

78. En promouvant des dépenses de qualité, dont l'équilibre économique intègre l'ensemble des coûts prévisibles à moyen et à long termes (goût global), la politique d'achats publics durables contribue à lutter contre le gaspillage des ressources. Elle s'oppose aux contrats passés avec le seul souci de la dépense immédiate et qui s'avèrent, à terme, générateurs de surcoûts dus à la mauvaise qualité des prestations, au coût des avenants, aux dépenses de fonctionnement non maîtrisées (énergie, eau, gestion des déchets, entretien et maintenance, réparations, etc.), au coût des dommages et des pollutions engendrés, à la faible fiabilité des entreprises rendant le service après-vente impossible, aux infractions au droit du travail, aux risques sociaux susceptibles d'entraver la bonne exécution des contrats, aux effets d'image déplorable liés à des achats contraires à l'éthique (surexploitation des ressources naturelles, produits fabriqués au moyen du recours au travail forcé), etc.

71) Les 25 et 26 mars 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne, l'Union européenne s'est fixée pour objectif de faire de l'Europe, d'ici à 2010, l'économie de connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Cet objectif a été notamment revu lors du Conseil européen de Göteborg (15-16 juin 2001) pour y ajouter une dimension environnementale. Pour un examen à mi-parcours, voir la communication de la Commission européenne du 2 février 2005 COM(2005) 24 final : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0024fr01.pdf

79. Il n'y a pas lieu d'opposer achats publics durables et bonne utilisation des deniers publics, au contraire.

Un gaspillage des deniers publics est prédéterminé dès lors que ne sont pas considérés les coûts à moyen et à long termes associés à la dépense immédiate que représente l'achat public (voir encadré 12). Inversement, l'achat public durable

Encadré 12

L'achat public durable garantit une bonne utilisation des deniers publics

Un impératif de gestion budgétaire aboutissant à imposer une économie sur le coût d'investissement ou de rénovation d'un bâtiment risque souvent de se traduire par une augmentation des coûts de fonctionnement (une isolation de moindre qualité augmentera, par exemple, les coûts de chauffage). Or, dans la plupart des opérations immobilières, les coûts de fonctionnement, même actualisés, représentent entre trois et quatre fois le coût des travaux⁷². Une bonne gestion des deniers publics suppose donc d'intégrer, dans les phases préalables aux travaux (études, programmation), la prise en compte de la durée de vie des ouvrages et, notamment, tous leurs futurs coûts de fonctionnement.

Dans leurs pratiques, les acheteurs publics ne tiennent pas toujours compte du risque considéré compte tenu des contraintes qui leur sont imposées en matière de financement (enveloppe prédéterminée) et du cloisonnement très fréquent entre investissement et fonctionnement du fait :

- des procédures (l'investissement relève des marchés publics alors que le fonctionnement renvoie à une pluralité de procédures dont plusieurs peuvent ne pas relever des marchés publics) ;
- des modes de financement (le maître d'ouvrage n'assure pas le financement des coûts de fonctionnement) ;
- de la répartition des responsabilités (le responsable de la décision d'investir ne se sent pas responsable, ou n'est pas investi, des décisions de fonctionnement).

provoque l'arbitrage entre la qualité des prestations et les différents coûts, immédiats et différés, et se donne ainsi les moyens d'être efficace.

80. S'agissant des aspects environnementaux, il existe de nombreux cas montrant que leur prise en compte, dans les marchés publics, conduit également à des économies (voir encadrés 5, 8, 12 et 13).

C'est tout particulièrement le cas dans la construction et la rénovation des bâtiments où les dépenses effectuées pour améliorer la qualité environnementale des conceptions, des aménagements, des équipements et des matériaux se traduisent par des économies de fonctionnement, et notamment des économies d'énergie, durant toute la durée de vie des ouvrages. En outre, un bâtiment construit ou rénové selon des objectifs de développement durable voit sa valeur patrimoniale augmenter.

Ces exemples de doubles bénéfices, environnementaux et économiques, soulignent l'importance du facteur temps.

72) Hors coût d'acquisition du foncier, selon la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques : « Ouvrages publics & coût global » : http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/COUT_GLOBAL_p.1_A_p.100-2.pdf

Exemples de doubles bénéfiques (environnementaux et économiques)

○ Éclairage public

L'éclairage public de la ville de Lille et de deux communes associées (Hellemmes et Lomme) représente 22 500 points lumineux pour une dépense annuelle moyenne qui s'élevait à 210 € TTC par point lumineux. La ville a souhaité réduire la consommation d'énergie, utiliser des énergies renouvelables et réduire de la pollution lumineuse tout en conservant une qualité de service équivalente. Elle a passé un marché d'une durée de 8 ans pour remplacer le matériel vétuste par des équipements à haute performance, économes en énergie et recyclables, supprimer les sur-éclairages et les pertes de lumière importantes dues aux lampadaires-boules.

Le marché a abouti à augmenter, dans le budget total de l'éclairage public, la part de l'équipement de 29,9 % à 59,4 %, soit presque un doublement. Toutefois, les parts de l'énergie et de la maintenance sont passées, respectivement, de 37,6 % à 19 % et de 32,5 % à 21,6 %. Au terme du contrat, la dépense d'énergie sera réduite de 42 %. Au total, les économies réalisées sur le fonctionnement ont plus que contrebalancé le surcoût dû à l'équipement, la dépense annuelle moyenne ayant diminué de 10 € par point lumineux (de 210 € TTC à 200 € TTC).

○ Exemple des peintures écolabellisées de signalisation routière en phase aqueuse

Une PME française (voir encadré 3) est titulaire de l'écolabel NF Environnement pour une peinture de signalisation routière issue d'une technologie qui substitue les solvants traditionnels, d'origine pétrolière, par des phases aqueuses.

Le prix d'achat au kilogramme est plus élevé que celui d'un produit comparable. Toutefois, si on intègre les coûts d'utilisation (perte de produit dans l'emballage, durée de vie du produit, coût d'élimination des déchets), le coût global réel du produit écolabellisé est de 0,20 €/kg inférieur à celui d'un produit comparable. Cet avantage est accru par les économies réalisées par l'acheteur s'agissant des mesures de protection des travailleurs mettant en œuvre le produit : le produit, étant formulé en phase aqueuse, est sans danger.

Dans un premier temps, la prise en compte de l'environnement peut se traduire par une augmentation du prix du marché. Cet effet prix est contrebalancé par des économies ultérieures réalisées directement au stade de l'utilisation des installations et des produits, ou indirectement grâce à la meilleure qualité des prestations. Une démarche d'achat menée dans une optique de court terme ne permet pas de constater de telles économies. L'acheteur public est ainsi dissuadé, par le seul prix du marché, de prendre en compte les offres favorables à l'environnement. Dans ce cas, il assume une responsabilité importante s'agissant de la gestion des deniers publics car sa réflexion, cantonnée au court terme, est à l'origine d'un gaspillage pour l'autorité adjudicatrice qui aurait pu réaliser une économie financière tout en améliorant le bien public (l'environnement).

Dans un second temps, il s'avère que l'éventuel écart de prix est souvent dû au faible développement de l'offre économique favorable à l'environnement et/ou à son caractère innovant. L'acheteur public doit pouvoir compter sur les effets d'apprentissage, sur les effets d'échelle, sur la concurrence accrue entre opérateurs économiques, pour obtenir la diminution puis l'annulation de cet écart. Une démarche d'achat menée dans une optique de court terme ne permet pas de prendre en compte ces économies qui se réaliseront au fur et à mesure du développement des prestations concernées. L'acheteur public est dissuadé de prendre en compte les offres favorables à l'environnement par le seul prix actuel du marché. Par rapport au cas précédent, la responsabilité de l'acheteur public semble plus lointaine mais il contribue, en tout cas, à entretenir un cercle vicieux : les offres favorables à l'environnement resteront peu demandées par les acheteurs

publics parce qu'elles sont trop chères et elles restent trop chères parce qu'elles sont peu demandées par les acheteurs publics.

81. S'agissant des aspects sociaux, les effets de leur prise en compte dans les marchés publics sont plus difficiles à traduire en termes financiers. Ces effets s'analysent plutôt en termes humains, moraux, voire politiques au sens premier de ce terme. Il faut toutefois considérer que, dans de très nombreux cas, les prestations effectuées sans souci du respect des droits des personnes sont des prestations de piètre qualité et qu'il est habituel que la non-qualité se traduise par un surcoût.

82. S'agissant des aspects économiques, ils sont trop souvent pris en compte dans les achats publics de façon partielle du fait de la contrainte budgétaire à laquelle l'acheteur public est soumis. Issue d'une longue tradition, cette contrainte souligne bien l'évolution à laquelle le métier d'acheteur public est confronté s'agissant de sa capacité à optimiser, d'un point de vue économique et non pas seulement financier, les choix qu'il instrumente. À ce titre des solutions existent.

En premier lieu, les évolutions du cadre budgétaire public et des instruments comptables qui lui sont liés favorisent le caractère pluriannuel de la programmation, la programmation par opérations, l'affectation des économies au service qui les réalise, etc.

En deuxième lieu, les évolutions des techniques d'achat (renforcement des conditions de négociation, mutualisation, dématérialisation, etc.) sont génératrices d'économies financières et d'amélioration de la productivité qui facilitent le lissage dans le temps du surcoût temporaire lié à la politique d'achat public durable.

En troisième lieu, le surcoût éventuel doit constituer une motivation supplémentaire des acheteurs publics et des prescripteurs pour réfléchir ensemble aux actions d'éco-responsabilité à mener, en amont et en aval de la passation des marchés, afin de redimensionner les besoins. Il est ainsi peu rentable d'équiper les locaux administratifs de dispositifs d'économie d'énergie si rien n'est fait pour limiter les gaspillages liés à une faible responsabilisation des usagers des locaux. L'électricité la plus écologique demeure celle que l'on ne consomme pas. Pareillement, les sommes économisées sur l'achat de papier grâce à la dématérialisation, aux équipements permettant d'optimiser les quantités de papier utilisées et aux comportements éco-responsables des agents ne doivent pas être affectées à l'achat d'équipements bureautiques non véritablement nécessaires ou se traduisant par une consommation accrue de papier.

83. L'innovation constitue un vecteur incontournable pour favoriser le développement de procédés, de produits et de services satisfaisant aux objectifs du développement durable. Le code des marchés publics permet d'introduire le caractère innovant des offres comme critère d'appréciation des offres (article 53), en complément des performances en matière de protection de l'environnement et d'insertion professionnelle des publics en difficulté.

En outre, l'article 75 du même code prévoit une disposition spécifique à l'innovation pour les marchés liés à la réalisation d'ouvrages qui ont pour objet de vérifier la pertinence, sur un nombre limité de réalisations, des projets retenus par l'État dans le cadre d'un programme national de recherche, d'essai et d'expérimentation. Cette

disposition permet de combiner à une première phase de conception et de validation scientifique, sur un objectif fixé par l'État, une seconde phase dans laquelle les marchés d'expérimentation des projets font l'objet d'une procédure restreinte à tous ou à certains des lauréats de la première phase.

Cette disposition devrait pouvoir être utilisée pour permettre un partage rationnel du risque inhérent à toute innovation en matière de construction et, notamment, s'agissant des procédés et des produits nécessaires à la réalisation d'habitats énergétiquement neutres ou d'infrastructures moins consommatrices et/ou moins génératrices d'émissions de gaz à effet de serre⁷³.

84. Une politique d'achats publics durables doit permettre de renforcer significativement, chez les opérateurs économiques, les incitations existantes en faveur de la recherche-développement et de l'innovation, tout particulièrement dans le domaine des éco-technologies. Cette politique a ainsi un rôle significatif à jouer dans le cadre du plan d'action communautaire en faveur des technologies environnementales (ETAP⁷⁴) et doit également contribuer, au travers des marchés de travaux et de services comportant des mesures de gestion environnementale, à combler le retard des entreprises françaises en matière de management environnemental (certificats EMAS et NF EN ISO 14001).

85. Les achats sont encore trop souvent conçus et perçus par les personnes publiques comme un moyen de fonctionnement déconnecté des objectifs de leurs politiques. Ainsi, les achats publics ne reflètent pas systématiquement les politiques économiques, environnementales et sociales, ce qui prive ces dernières d'un instrument de soutien efficace. Il résulte également de cette situation des incohérences, par exemple lorsqu'une collectivité locale investit dans la gestion rationnelle des déchets sur son territoire mais n'intègre pas de critères de fin de vie pour les matériaux et les produits qu'elle acquiert pour son fonctionnement courant et ses investissements généraux. Ces incohérences sont source d'inefficacité et suscitent des coûts qui auraient pu être évités. Enfin, ces incohérences contribuent à rendre peu crédibles, aux yeux des opérateurs économiques et des citoyens, les objectifs affichés et les politiques menées. La politique d'achats durables vise également, par l'excellence et l'exemplarité de ses réalisations, à sensibiliser les agents et les utilisateurs des services publics aux objectifs et aux moyens d'une consommation durable.

IV.2 Objectifs généraux

86. Les objectifs de la politique d'achats publics durables doivent être adaptés au cadre institutionnel de notre pays qui, avec plus de 50 000 autorités adjudicatrices et 200 000 personnes exerçant la fonction d'acheteur public, est dans une situation particulière en Europe, ainsi qu'avec le niveau déjà atteint de développement des outils et les objectifs existants (voir chapitre II).

73) Objectifs notamment poursuivis par le Plan urbanisme-construction-architecture (PUCA). Ce plan a été créé en 1998 par le ministère chargé de l'équipement pour favoriser la recherche, l'expérimentation et le soutien à l'innovation dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction, de la conception architecturale et urbaine :

http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/puca/frame_accueil.htm

74) http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm

87. Ce contexte souligne clairement la nécessité, pour une politique dont tous les éléments existent déjà, de viser un objectif général de structuration et de visibilité fortes, d'une part, et d'approfondissement progressif, d'autre part, afin de pénétrer dans la réalité quotidienne de tous les acheteurs et opérateurs économiques.

88. Pour favoriser la mobilisation des acteurs, le Plan vise à faire de la France, d'ici 2009, l'un des pays de l'Union européenne le plus engagé dans la mise en œuvre d'achats publics durables.

89. Une politique d'achats publics durables consiste à poursuivre des objectifs sectoriels (voir IV.3), à mettre en œuvre des actions (voir chapitre V) et à adopter un dispositif de suivi (voir chapitre VI).

90. Les objectifs sectoriels définis depuis 2003 par la Stratégie nationale de développement durable en matière d'achats publics (voir § 26 et 27) sont intégrés au Plan en étant éventuellement reformulés ou complétés.

91. La poursuite d'objectifs sectoriels est indispensable pour progresser dans la voie d'une commande publique durable. Toutefois, il est très important de noter que la seule poursuite d'objectifs sectoriels, sans réflexion préalable et approche globale pour les mettre en cohérence au regard de la situation et des enjeux propres à l'autorité adjudicatrice, peut poser problème. Ainsi, le remplacement des fenêtres d'un bâtiment par des fenêtres plus performantes (voir § 100) peut constituer un objectif légitime. Mais cette action pourra s'avérer inefficace du point de vue du développement durable si elle est mise en œuvre sans tenir compte des besoins et des comportements des usagers du bâtiment, sans tenir compte des solutions constructives permettant d'améliorer les performances des fenêtres, sans tenir compte de l'existence d'autres fenêtres à remplacer dans d'autres bâtiments, sans tenir compte d'autres objectifs sectoriels (voir § 101), sans tenir compte des besoins de rénovation à terme du bâtiment, etc. La fenêtre n'est qu'un composant d'un ouvrage qui, lui-même, s'inscrit dans un système. Ainsi, la poursuite d'objectifs sectoriels doit également s'accompagner d'une recherche de cohérence globale qui peut, le cas échéant, être poussée jusqu'au niveau des systèmes (voir encadré 14).

92. Les actions du Plan reposent sur une proposition de méthode issue des premières expériences engagées par différents acheteurs publics et sur des propositions d'actions structurantes élaborées au cours de la phase de consultation publique et de concertation administrative.

Un exemple de démarche de développement durable systémique : les éco-quartiers

Par certains aspects, le concept d'éco-quartier se réfère à Le Corbusier et à sa cité radieuse fondée sur la recherche d'une alliance, sur un même site, d'espaces privés (logements) et publics (équipements publics, commerces, espaces de travail, etc.). Fourier, avec ses phalanstères, avait également poursuivi une démarche similaire en proposant un espace de vie en commun comprenant un partage des espaces privatifs et des activités.

Toutefois, l'éco-quartier propose une vision plus aboutie que ces précédents historiques, le développement durable structurant toutes les étapes de la création, de la réalisation et du fonctionnement du quartier.

L'objectif est d'utiliser au maximum les outils et méthodes de qualité environnementale globale pour la construction (du type démarche HQE®) tout en réfléchissant aux modes de transports, aux énergies utilisées, à la gestion des déchets et de l'eau, aux espaces verts, etc., afin de minimiser l'impact environnemental global du quartier.

L'éco-quartier cherche à créer une mixité de fonctions des bâtiments. Ainsi, doit-on y trouver des logements privés, des maisons de l'emploi, des restaurants, des pépinières d'entreprises, des administrations, etc.

L'éco-quartier doit répondre à des objectifs sociaux ou sociétaux en termes de mixité sociale, de mixité des fonctions du bâti et du non bâti, de mixité intergénérationnelle, de mixité religieuse, etc. Le développement d'une vie citoyenne forte au sein du quartier est recherché et favorisé. Ainsi la gouvernance locale et les règles de vie communes pourront être établies et formalisées dans une charte de vie commune portant sur le partage des véhicules, des espaces de détente et, plus généralement, des espaces.

Des éco-quartiers existent en Allemagne (Fribourg-en-Brigau, Hanovre), en Suède (Malmö, Stockholm), au Royaume-Uni (Beddington). En France, plusieurs collectivités ont engagé des démarches en ce sens.

IV.3 Objectifs sectoriels

93. Les objectifs sectoriels (voir § 94 à 108) portent essentiellement sur des segments d'achats communs à tous les acheteurs publics (achats dits généraux). Il appartient à chaque autorité adjudicatrice ayant des activités spécialisées de les compléter par des objectifs portant sur les segments d'achats propres à ses métiers spécifiques (achats dits métiers).

94. En matière de constructions neuves, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif de réaliser, d'ici 2009, 50 % de ces constructions selon une démarche de haute qualité environnementale (HQE®) ou disposant d'un label de haute performance énergétique (voir encadré 15) ou d'une référence équivalente.

Ces mêmes autorités se fixent pour objectif d'intégrer comme exigences minimales, dans tous les cahiers des charges, les valeurs de la réglementation thermique 2005 (voir encadré 15), et veillent au respect de ces exigences lors de l'exécution des commandes.

Réglementation thermique des bâtiments⁷⁵ et labels de haute performance énergétique

○ Réglementation thermique (RT)

Avec l'objectif d'obtenir une réduction de 40 % de la consommation énergétique des bâtiments de 2000 à 2020, les pouvoirs publics ont instauré, en 2000, une réglementation thermique (RT 2000) révisable tous les 5 ans. À quelques exceptions près (bâtiments dont la température normale d'utilisation est inférieure ou égale à 12 °C, constructions provisoires, bâtiments d'élevage ou devant garantir des conditions particulières de température, d'hygrométrie ou de qualité de l'air), cette réglementation concerne tous les bâtiments nouveaux, résidentiels et non résidentiels, publics et privés, ainsi que les parties nouvelles de bâtiments.

Répondant à la stratégie énergétique nationale énoncée par la loi dite POPE⁷⁶, la RT 2005 s'exprime sous forme de performances à atteindre pour laisser toute liberté de conception aux architectes et aux bureaux d'études afin de favoriser l'innovation technologique et l'optimisation de leurs projets. Elle impose trois exigences : la consommation d'énergie (exprimée en kWh/m²) doit être inférieure à une consommation de référence prenant en compte tous les postes de consommation (chauffage, froid, eau chaude sanitaire, éclairage), la température atteinte en été doit être inférieure à une température de référence, des performances minimales sont requises pour une série de composants (isolation, ventilation, système de chauffage). Par rapport à la RT 2000, la RT 2005 vise une amélioration de 15 % au moins de la performance énergétique des bâtiments et la limitation du recours à la climatisation.

○ Labels de haute performance énergétique

C'est un ensemble de labels contrôlés par les pouvoirs publics⁷⁷. Ils attestent la conformité des bâtiments nouveaux aux exigences de la réglementation thermique et le respect d'un niveau de performance énergétique globale supérieur à l'exigence réglementaire. Des modalités minimales de contrôle sont prévues. Un arrêté en cours d'examen va compléter l'arrêté existant⁷⁸, qui portait sur deux labels, de façon à constituer un ensemble de cinq labels :

- label haute performance énergétique (HPE 2005) correspondant à une consommation conventionnelle d'énergie au moins inférieure de 10 % à la consommation conventionnelle de référence (définie par la RT 2005) ;
- label très haute performance énergétique (THPE 2005) correspondant à une consommation conventionnelle d'énergie au moins inférieure de 20 % à la consommation conventionnelle de référence ;
- label haute performance énergétique énergies renouvelables (HPE Enr 2005) correspondant aux spécifications du label HPE 2005 avec, en plus, des exigences sur des équipements d'énergie renouvelable ;
- label très haute performance énergétique énergies renouvelables (THPE Enr 2005) correspondant à une consommation conventionnelle d'énergie inférieure de 30 % au moins à la consommation conventionnelle de référence avec, en plus, des exigences en matière d'équipements d'énergie renouvelable ;
- label bâtiment basse consommation (BBC 2005), établi avec l'appui des travaux de l'association Effinergie⁷⁹, correspondant à une consommation très fortement inférieure à la consommation énergétique réglementaire.

Les labels sont délivrés par un organisme ayant passé une convention spéciale avec l'État et accrédité selon la norme NF EN 4511 par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou un organisme d'accréditation équivalent.

Une étude de faisabilité technique et économique des diverses solutions d'approvisionnement en énergie pour le chauffage, la ventilation, le refroidissement, la production d'eau chaude sanitaire et l'éclairage des locaux doit être réalisée

75) <http://www.logement.gouv.fr> ; rubrique « Réglementation thermique ».

76) Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (JORF du 14 juillet 2005).

77) Article R. 111-20 du code de la construction et de l'habitat, décret n° 2006-592 du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions (JORF du 25 mai 2006).

78) Arrêté du 27 juillet 2006 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique » (JORF du 15 août 2006).

79) <http://www.effinergie.org/fr/index.html>

obligatoirement⁸⁰ préalablement au dépôt de la demande de permis de construire pour la construction de tout bâtiment nouveau ou partie nouvelle de bâtiment, ou toute opération de construction de bâtiments, dont la surface hors d'œuvre nette (SHON) totale nouvelle est supérieure à 1 000 m².

95. En matière de rénovations importantes⁸¹ de bâtiments, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer à leurs commandes un volet relatif à l'amélioration de l'efficacité énergétique avec des exigences de niveau de performance énergétique des bâtiments proches du niveau de la réglementation thermique 2005 (voir encadré 15), tout en respectant les critères de renouvellement de l'air intérieur pour en garantir la qualité.

Pour les bâtiments de surface hors d'œuvre nette (SHON) supérieure à 1 000 m² faisant l'objet de travaux de rénovation dont le coût, concernant soit l'enveloppe et les équipements de chauffage, de production d'eau chaude, de refroidissement, de ventilation et d'éclairage, soit l'enveloppe seule, dépasse 25 % du coût de la construction, le maître d'ouvrage a l'obligation d'améliorer la performance énergétique de ces bâtiments⁸². Cette obligation s'exprime en termes soit d'une exigence globale sur la consommation en énergie pour le chauffage, la ventilation, le refroidissement, la production chaude sanitaire (et l'éclairage dans les locaux tertiaires), soit de solutions techniques adaptées aux bâtiments.

L'obligation de réaliser une étude de faisabilité technique et économique des diverses solutions d'approvisionnement en énergie s'appliquant aux constructions neuves (voir § 94) s'applique également aux travaux de rénovation considérés, soit préalablement au dépôt de la demande de permis de construire, soit préalablement à l'acceptation des devis ou à la passation des marchés lorsque les travaux ne sont pas soumis à ce permis.

Des textes réglementaires concernant les travaux de rénovation sur les autres bâtiments (SHON inférieure à 1 000 m² ou SHON supérieure à 1 000 m² mais faisant l'objet de travaux représentant moins de 25 % de la valeur du bâtiment) seront également publiés en 2007.

96. En matière de services d'efficacité énergétique⁸³, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer, le plus souvent possible à leurs cahiers des charges, des prestations d'amélioration de l'efficacité énergétique et, lorsque le service porte sur l'achat d'électricité, la possibilité pour les opérateurs économiques

80) Article 1^{er} du décret n° 2007-363 du 19 mars 2007 relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie, aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique (JORF du 21 mars 2007) modifiant la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation.

81) Par rénovations importantes, il faut entendre les travaux qui font l'objet d'une autorisation (permis de construire, autorisations et déclarations préalables, etc.) et qui portent sur l'isolation thermique, l'enveloppe, les planchers, la toiture, le chauffage, la ventilation, l'eau chaude sanitaire et l'éclairage des bâtiments.

82) Article 2 du décret référencé à la note 80, ci-dessus.

83) Voir, pour les marchés d'exploitation de chauffage et de climatisation pour le parc immobilier existant, le guide référencé au § 30 et, pour les énergies renouvelables, voir : « Ouverture des marchés de l'énergie. Guide pour les décideurs », ADEME, AMORCE, FNCCR, Siel :

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=14228&p1=00&p2=08>

de proposer de l'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables⁸⁴, avec pour objectif d'obtenir un taux d'électricité d'origine renouvelable de 21 % à l'horizon de 2010⁸⁵.

Ces mêmes autorités adjudicatrices veillent à sensibiliser les usagers à un comportement responsable et efficace des installations et des équipements, à assurer un suivi et une exploitation régulière des équipements consommateurs d'énergie de façon à obtenir, en permanence et dans la durée, le meilleur rendement de production et de distribution possible, à rénover le bâti et les équipements de façon à améliorer l'isolation thermique et à employer des systèmes de production, de distribution et de régulation modernes (chaudières à condensation, systèmes de gestion technique de bâtiment ou de gestion technique centralisée, etc.)

97. En matière de chauffage, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'utiliser ou de développer des réseaux locaux de chauffage urbain, notamment lorsque ceux-ci font appel à des sources d'énergie renouvelables. Lorsque l'achat de chaudières est envisagé (construction d'un bâtiment neuf, installation ou remplacement d'une chaudière dans un bâtiment existant), les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer, aux cahiers des charges, des exigences de performance énergétique des chaudières et, lors de l'évaluation des offres, de valoriser les chaudières répondant à ces exigences en tenant compte des caractéristiques du réseau de distribution de chauffage et des données climatiques⁸⁶.

98. En matière d'éclairage intérieur des bâtiments, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer, dans tous leurs cahiers des charges relatifs à l'éclairage général des espaces, des luminaires avec ballast électronique multiples allumages, ayant un rendement normalisé minimal de 55 % et équipé de lampes présentant une efficacité lumineuse supérieure à 20 lm/W pour les marchés passés en 2007, de 30 lm/W pour les marchés passés en 2008 et de 40 lm/W pour les marchés passés en 2009.

Pour l'éclairage d'appoint ou d'accentuation (lampes de bureau), l'objectif est d'éviter d'acheter des lampes halogènes de type crayon et de les remplacer par des lampes ayant une efficacité lumineuse d'au moins 25 lm/W.

84) Au sens de la directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité (JOCE, n° L 283, du 27 octobre 2001), sont considérées comme sources d'énergie renouvelables les sources d'énergie non fossiles renouvelables (énergie éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice et hydroélectrique, biomasse, gaz de décharge, gaz des stations d'épuration d'eaux usées et biogaz) et est considérée comme électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, l'électricité produite par des installations utilisant exclusivement des sources d'énergie renouvelables, ainsi que la part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dans des installations hybrides utilisant les sources d'énergie classiques, y compris l'électricité renouvelable utilisée pour remplir les systèmes de stockage, et à l'exclusion de l'électricité produite à partir de ces systèmes.

85) Article 4 de la loi référencée à la note 76, p. 35.

86) Dans la réglementation thermique 2005, la chaudière de référence est une chaudière à basse température. Pour la prochaine réglementation thermique, en 2010, il est d'ores et déjà prévu de retenir comme référence la chaudière à condensation.

Pour l'éclairage extérieur des bâtiments et des voies publiques, hors éclairage et mise en valeur des sites et bâtiments, les luminaires qui correspondent à des exemples de bonne pratique présentent les qualités suivantes :

- indice de protection (IP) minimal de l'optique du luminaire de 55 ;
- lampe claire tubulaire d'une efficacité (lampe + appareillage) minimale de 80 lm/w ;
- pourcentage de flux de lampe sortant du luminaire installé directement dirigé vers le ciel (ULOR) de 3 % au maximum en éclairage fonctionnel et de 20 % au maximum en éclairage d'ambiance.

99. En matière d'ascenseurs⁸⁷ (construction d'un bâtiment neuf, installation ou remplacement d'un ascenseur dans un bâtiment existant), les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer, aux cahiers des charges, des exigences de performance énergétique et, lors de l'évaluation des offres pour les ascenseurs de transport des personnes, de valoriser les ascenseurs électriques ayant un contrôle avec variation de fréquence.

100. En matière de fenêtres (travaux de construction neuve ou travaux de rénovation), les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer, aux cahiers des charges, une valeur maximale de 1,8 W/m²K pour le coefficient de transmission surfacique de l'ensemble de la fenêtre⁸⁸.

101. En matière de bois et de produits à base de bois, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'accroître sensiblement la part des bois dont l'origine licite est garantie et qui sont issus d'exploitations forestières engagées dans un processus de gestion durable, avec la perspective de porter cette part à 100 % d'ici 2010.

102. En matière de véhicules particuliers ou de services de location de véhicules particuliers, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif, à l'occasion de tout renouvellement ne portant pas sur des véhicules d'intervention, d'acquérir ou de louer 96 % de véhicules (4 % de dérogations possibles) émettant au plus 140 grammes de CO₂ par kilomètre (mesure normalisée) et d'utiliser des biocarburants dans les segments où une offre diversifiée existe.

103. En matière de produits et de services, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif de se référer, dans leurs cahiers des charges, aux caractéristiques environnementales définies par les écolabels européens, plurinationaux ou nationaux⁸⁹, chaque fois que de tels écolabels existent pour la catégorie de produits et de services faisant l'objet de l'achat et qu'ils correspondent à une offre suffisante.

87) Un guide destiné aux acheteurs publics sur les ascenseurs est en cours d'élaboration et sera publié fin 2007 sur le site du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie consacré aux achats publics :

http://www.minefi.gouv.fr/themes/marches_publics/outils/index.htm ; rubrique « Publications ».

88) Flux thermique en régime stationnaire par unité de surface pour une différence de température d'un kelvin entre les milieux situés de part et d'autre d'un système (la fenêtre dans le cas d'espèce).

89) Pour l'écolabel européen et pour l'écolabel français (NF Environnement), un site Internet existe (<http://www.ecologie.gouv.fr/ecolabels/>) donnant des informations générales et économiques sur

104. En matière de produits et de matériaux non écolabellisés, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer à leurs cahiers des charges des exigences portant sur le caractère renouvelable des produits et des matériaux chaque fois que de tels produits existent, qu'ils présentent des caractéristiques techniques équivalentes aux produits et matériaux non renouvelables et qu'ils présentent un bénéfice environnemental prouvé.

105. En matière de produits non consommables, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer à tous leurs cahiers des charges, d'ici 2009, une clause demandant aux opérateurs économiques d'indiquer la durée de vie moyenne des catégories de produits fournis et, lorsque la reprise des produits en fin de vie est de la responsabilité des producteurs, les moyens prévus pour assurer cette reprise ainsi que toute information utile à sa mise en œuvre opérationnelle et économique.

106. En matière d'appareils électriques et électroniques de bureau (ordinateurs personnels, moniteurs, ordinateurs portables, imprimantes, scanners, photocopieuses, télécopieurs, équipements multifonctions, machines à affranchir), les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer, dans tous leurs cahiers des charges, des exigences relatives au taux de recyclabilité, à l'absence de métaux lourds ainsi qu'à l'efficacité énergétique avec, pour cette dernière, des exigences au moins équivalentes à celles du référentiel « Energy Star »⁹⁰.

Ces mêmes autorités évitent d'acquérir des imprimantes et photocopieurs ne disposant pas de la fonction recto/verso et, lors de l'évaluation des offres, valorisent les appareils dont la consommation en veille est inférieure à 1 W.

Elles veillent également à demander aux opérateurs économiques d'indiquer les moyens qu'ils assurent, conformément à la réglementation⁹¹, pour la reprise en fin de vie de tous les équipements électriques et électroniques et de fournir toute information utile à la mise en œuvre opérationnelle et économique de cette reprise.

107. En matière de papier graphique et de papier à copier, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'intégrer, dans tous leurs cahiers des charges, des exigences qui, soit répondent à des exigences au moins équivalentes à celles du label écologique communautaire pour le papier à copier et le papier graphique⁹², soit répondent à des exigences au moins équivalentes à celles des

l'écolabellisation ainsi que la liste des catégories de produits et de services couvertes et renvoyant aux sites européens (<http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/>) et français (<http://www.marque-nf.com/>) pour la liste des entreprises et de leurs produits et services écolabellisés. Au niveau international, il existe un site Internet (<http://www.gen.gr.jp/>) qui répertorie la quasi-totalité des initiatives nationales et plurinationales d'écolabellisation avec des liens renvoyant aux sites Internet de ces initiatives.

90) Une base de données européennes de matériels certifiés « Energy Star » ainsi que d'autres informations sur ce référentiel sont consultables à : <http://www.eu-energystar.org/fr/index.html>

91) Décret n° 2005-829 du 20 juillet 2005 relatif à la composition des équipements électriques et électroniques et à l'élimination des déchets issus de ces équipements (JORF du 22 juillet 2005).

92) Les exigences détaillées de cet écolabel sont décrites dans la décision 2002/741/CE de la Commission du 4 septembre 2002 établissant des critères écologiques révisés pour l'attribution du label écologique communautaire au papier à copier et au papier graphique et modifiant la décision 1999/554/CE (JOCE, n° L 237, 5 septembre 2002). Cette décision doit être modifiée dans les mois à venir, l'écolabel considéré étant actuellement en cours de révision. La liste des entreprises titulaires est consultable à : <http://www.eco-label.com/french/>

systèmes internationaux de certification de la gestion durable des forêts⁹³, soit portent sur le contenu en fibres recyclées du papier.

108. En matière de denrées alimentaires et de services de restauration collective publique, y compris pour le besoin des réceptions, les autorités adjudicatrices françaises se fixent pour objectif d'introduire, d'ici 2008, 15 % de denrées issues de l'agriculture biologique dans les menus et les prestations de restauration et 20 % à l'horizon 2010.

Chapitre V : Actions

V.1 Une méthode progressive, adaptée à chaque collectivité publique

109. Les actions à engager sur la période doivent permettre aux autorités adjudicatrices de se donner les moyens, et de mobiliser ceux-ci efficacement, en vue d'atteindre les objectifs du Plan.

110. Le premier de ces moyens, qui conditionne la mise en place de tous les autres, est l'implication des décideurs. Il s'agit de la direction des administrations, des établissements publics et des entreprises publiques ainsi que du conseil délibérant des collectivités locales et de leurs établissements publics. Cette implication est indispensable pour que soit clairement posée, et tranchée, la question des achats publics comme instrument de la politique de l'autorité publique, pour en formuler les objectifs et les moyens et pour mobiliser les personnels chargés des achats publics.

111. Le deuxième moyen à mettre en place est celui d'une responsabilité claire. La politique d'achats publics durables étant définie et assumée au niveau décisionnel de l'autorité publique, la responsabilité de sa mise en œuvre doit être clairement identifiée :

- 1° dans les structures d'une certaine taille, cette identification est d'autant plus nécessaire qu'elle devra dépasser les clivages traditionnels entre les différents services procédant aux achats (prescripteurs, acheteurs, juristes, contrôleurs de gestion, comptables et contrôleurs budgétaires) ;
- 2° dans les petites structures, la faiblesse des moyens humains disponibles devrait conduire à mettre l'accent sur la formation du personnel et la mise en réseau des compétences.

112. Le troisième moyen à mettre en place est celui d'une méthode qui permettra de poursuivre, de façon systématique, une démarche d'amélioration continue. À ce titre, le principe directeur des démarches qualité pourra utilement servir de référence avec l'enchaînement des cycles :

- de planification, avec l'établissement des objectifs et les

93) Les dispositions de la circulaire du 5 avril 2005 (voir la référence note 24, p. 10) sur la prise en compte de la gestion durable des forêts dans les achats publics de bois et de produits à base de bois s'appliquent aux achats de produits papetiers.

processus (moyens et procédures) permettant de les atteindre ;

- de mise en œuvre (des processus) ;
- de contrôle, avec le compte-rendu des résultats et l'évaluation des processus par rapport aux objectifs ;
- d'amélioration, pour obtenir une progression continue des performances.

113. Le quatrième moyen à mettre en place est celui des actions générales à mettre en œuvre pour favoriser et soutenir la politique d'achats publics durables. À ce titre, trois actions apparaissent indispensables :

- 1° la systématisation et l'approfondissement de l'analyse préalable des besoins. En effet, les économies et les bénéfices susceptibles d'être apportés par les achats publics durables ne peuvent être démontrés qu'au travers d'une analyse dans le temps du besoin et des impacts des travaux, services et fournitures faisant l'objet des commandes. En d'autres termes, la décision d'achat doit être considérée comme une décision d'investissement, s'étalant dans le temps⁹⁴, et se justifiant par une étude de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux. Ainsi, pour les ouvrages à construire, par exemple, il y a lieu d'intégrer, dès le stade des études et de la programmation, la recherche de la qualité environnementale pour toute la durée de vie de l'ouvrage : du chantier de construction à l'utilisation et au fonctionnement jusqu'à la phase finale de déconstruction. C'est à ce même stade d'études et de la programmation que pourra être étudiés et préparés la prise en compte d'aspects sociaux comme l'insertion de l'ouvrage dans son quartier, l'opportunité d'un dispositif d'accompagnement afin de promouvoir l'emploi de personnes en difficulté durant les travaux, les dispositifs d'organisation du chantier permettant de limiter le recours au travail illégal, l'accessibilité de l'ouvrage aux personnes à mobilité réduite ou malvoyantes, l'influence des solutions constructives sur la santé des utilisateurs et sur la productivité des services attendus⁹⁵, etc.

En outre, l'analyse préalable doit être prolongée de façon minutieuse du côté de l'offre économique compte tenu de la

94) Même l'achat de produits à très courte durée de vie est susceptible d'avoir des impacts s'étalant dans le temps au travers, par exemple, des émissions polluantes et des déchets que l'utilisation de ces produits génère.

95) Le syndrome du bâtiment malsain, souvent lié à la mauvaise qualité de l'air et des espaces intérieurs, a fait l'objet d'études aux États-Unis montrant qu'il est à l'origine non seulement de sérieux effets sanitaires (maladies respiratoires, allergies, asthmes, irritations diverses, etc.) mais aussi de pertes d'efficacité des services rendus (baisse des résultats scolaires dans les bâtiments d'enseignement, absentéisme accru dans les bâtiments de services et de production). Au niveau national, de telles pertes sont évaluées à 2 % de baisse de la productivité du travail, ce qui correspond à plusieurs milliards de dollars. Voir : Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, « Ouvrages publics & coût global », pp. 30-31 (http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/COUT_GLOBAL_p.1_A_p.100-2.pdf).

technicité et de la nouveauté que représentent souvent, pour l'acheteur public, les offres favorables au développement durable ;

- 2° la sensibilisation des agents aux actions d'éco-responsabilité. L'acheteur public est rarement l'utilisateur des ouvrages, services et fournitures faisant l'objet des commandes. Une politique d'achats durables doit ainsi impliquer et concerner l'ensemble des agents et utilisateurs des services publics.
- 3° la sensibilisation et l'accompagnement des parties concernées : sensibilisation des partenaires institutionnels, accompagnement des entreprises. À ce dernier titre, sans nuire aux principes de la commande publique en matière de transparence, d'égalité de traitement des candidats et de non-discrimination des offres, les autorités adjudicatrices peuvent susciter et s'associer à des actions de sensibilisation, d'information et de formation avec leurs partenaires locaux tels les fédérations professionnelles, les chambres consulaires, les agences spécialisées dans les domaines de l'environnement et du social, etc. Rien ne s'oppose à ce que les autorités adjudicatrices communiquent sur leurs attentes et leurs besoins, facilitent la compréhension de leurs procédures, favorisent l'accès à la commande publique, et donc la concurrence, dès lors que ces actions sont librement accessibles aux opérateurs économiques et qu'elles ne portent pas sur des commandes particulières, en cours ou en préparation. L'enjeu est de faire progresser ensemble la demande et l'offre (voir encadré 16).

114. Le cinquième moyen à mettre en place est celui des actions concrètes à engager dans chaque autorité publique. Dans tous les cas, les actions à mener doivent porter autant sur des achats déterminés que sur les compétences des acheteurs :

- 1° les autorités adjudicatrices débutant en matière d'achats publics durables auront avantage à initier leurs premières actions dans des domaines d'application aisée. À ce titre, le meilleur exemple est celui de l'achat de papier à copier et de papier graphique (achats de ramettes de papier A4 et A3 pour imprimantes, photocopieurs et télécopieurs). C'est un produit standardisé, faisant l'objet de commandes récurrentes, utilisé par toutes les autorités publiques et qui a des impacts environnementaux significatifs. Le papier porte les messages et, donc, l'image de l'autorité publique vers l'extérieur. Il existe, pour ce produit, des outils⁹⁶ et des expériences nombreuses qui facilitent l'intégration d'aspects du développement durable et une offre croissante y répond. Enfin, le papier est un produit qui se prête particulièrement bien à l'éco-responsabilité dans la mesure où la mobilisation des agents sur l'utilisation du papier peut permettre de réaliser des économies importantes de consommation et, en

96) Voir le guide référencé au § 30.

liaison à un dispositif de tri sélectif, d'augmenter les quantités de papier à recycler ;

Encadré 16

Exemples d'actions d'accompagnement des opérateurs économiques

○ Agence pour l'accès aux marchés publics internationaux et européens⁹⁷

Créée en 2004, cette agence a pour objet de favoriser la présence des entreprises alsaciennes de toutes tailles dans les appels d'offres étrangers. Financée dans le cadre du contrat de projets État-région et par des abonnements, elle est composée de trois personnes travaillant à temps plein et s'appuie sur un comité de pilotage comprenant, notamment, sept experts juridiques et financiers. Elle effectue, pour le compte des entreprises, une veille ciblée des appels d'offres internationaux et les aide dans le montage formel des dossiers et leur suivi. Elle entretient un réseau de correspondants internationaux et gère une base de données regroupant des milliers d'appels d'offres provenant de 54 grands bailleurs de fonds internationaux.

○ Comté de Northumberland (Royaume-Uni)⁹⁸

Il a fait réaliser une évaluation comparative montrant que ses fournisseurs locaux redistribuent localement, sous forme de salaires et d'achats, 76 % du montant des marchés obtenus du comté. À la suite de cette étude, l'assemblée du comté a décidé de consacrer d'importantes ressources administratives afin de sensibiliser et d'encourager les petites et moyennes entreprises locales à répondre aux appels d'offres du comté, suscitant un quintuplement des expressions d'intérêt de ces fournisseurs. L'objectif poursuivi est d'obtenir, en trois ans, que 10 % des marchés actuellement attribués à des fournisseurs non locaux puissent être attribués à des fournisseurs locaux, dans l'idée de générer un surcroît d'activité de 34 M£ (environ 50 M€) pour l'économie locale.

○ CONSIP⁹⁹ (Italie)

Société par actions dont l'actionnaire unique est le ministère de l'économie et des finances, CONSIP a été créée pour promouvoir la modernisation des administrations publiques et soutenir la diffusion des technologies informatiques et de communication. Une partie importante de son activité porte sur les marchés publics : gestion de la plate-forme d'achats en réseau de l'administration, publication d'appels d'offres, développement de techniques d'achats électroniques, organisation de séminaires de recherche, de management et de formation sur les pratiques d'achats, etc. Dans ce cadre, CONSIP mène des actions pour améliorer l'accès des PME à la commande publique : organisation avec les représentations professionnelles de tables-rondes et de séminaires afin de donner une plus grande lisibilité de l'état des secteurs d'activité sollicités par la commande publique, création de guichets électroniques (délocalisés dans les sièges régionaux et provinciaux des fédérations professionnelles) dédiés aux PME pour l'accès à la plate-forme d'achats en réseau de l'administration, assistance (donnée aux mêmes guichets) à l'habilitation électronique et la création de catalogues, etc.

○ Ville d'Angers

La ville mène depuis plusieurs années une politique d'achats responsables intégrant des clauses sociales (insertion), environnementales et éthiques. Sur le volet environnemental, son approche repose sur l'idée d'une progression graduée et commune de la collectivité et de ses fournisseurs, en opposition à la recherche immédiate de l'excellence jugée trop risquée à différents titres (restriction excessive de la concurrence, surcoût, procédure infructueuse). En matière de marchés de fournitures et de services, la ville privilégie les marchés d'une certaine durée (1 an renouvelable trois fois), fixe des exigences minimales dans les cahiers des charges et utilise les critères d'attribution pour sélectionner les offres comprenant des engagements de progrès significatifs. L'enjeu est de modifier peu à peu l'offre de droit commun. Par exemple, il n'est demandé, la première année, que la fourniture d'un pourcentage réduit de produits favorables à l'environnement mais les candidats doivent s'engager, pour les années suivantes, à faire progresser cette proportion, cet engagement faisant l'objet d'un contrôle prévu dans les conditions d'exécution du marché. Les fournisseurs doivent également proposer des actions de formation des agents publics à l'utilisation de leurs produits.

⁹⁷) <http://www.entreprise-alsace.com/>

⁹⁸) Exemple cité dans le plan d'action britannique pour des achats publics durables (« Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force », Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2006, p. 64). Document téléchargeable à :

<http://www.sustainable-development.gov.uk/government/task-forces/procurement/index.htm>

⁹⁹) <http://www.consip.it/scd/index.jsp>

- 2° les autorités ayant déjà acquis une expérience et des compétences significatives auront avantage à les développer en visant les segments d'achats qui sont, pour elles, significatifs en termes de montants, d'impacts environnementaux et sociaux, de visibilité et d'effets d'entraînement sur le personnel et sur l'économie locale ;
- 3° dans les structures d'une certaine taille, la mise en place d'une équipe de projet pluridisciplinaire (juristes, environnementalistes, acheteurs, prescripteurs, utilisateurs) permettra de rassembler les différentes compétences nécessaires, en amont, à la définition du besoin et à l'analyse préalable de l'offre économique et, en aval, au suivi des commandes, à l'information et à la sensibilisation des utilisateurs ainsi qu'à la communication auprès du public. L'implication de cette équipe dans un réseau régional permettra de réaliser des économies d'information et d'acquisition des compétences. Toutefois, la participation des agents de l'autorité publique à des sessions spécialisées de formation continue, ou intégrant un module spécifique, apparaît indispensable ;
- 4° dans les structures de faible ou très faible taille, la participation aux réseaux d'acheteurs publics existants constitue, avec le recours aux groupements d'achats, une solution adaptée pour inscrire les pratiques d'achats publics dans une démarche durable.

115. Le sixième moyen à mettre en place est celui d'un dispositif de suivi (évaluation, tableaux de bord). Les exemples de bénéfices apportés à la collectivité par les achats publics durables sont nombreux mais ils mettent en perspective, pour la plupart, les moyen et long termes. Les acheteurs sont généralement déconnectés des effets des marchés qu'ils passent, à plus forte raison lorsque ces effets s'analysent sur une période de temps importante. Il est donc tout particulièrement nécessaire qu'ils soient impliqués dans l'évaluation des achats durables afin de leur permettre de vérifier le bien-fondé de leur analyse initiale, sur le coût global et sur les bénéfices attendus, et pour dégager des pistes d'amélioration de leurs pratiques.

V.2 Des actions structurantes

116. Sur la base de la méthode décrite précédemment (voir § 110 à 115), chaque autorité adjudicatrice française doit, à la mesure de ses moyens et selon sa situation, développer progressivement la part des achats durables dans ses commandes. Cela suppose un contexte favorable. L'implication des décideurs, déjà évoquée (voir § 110), en constitue l'élément indispensable qui doit être prolongé par le développement d'actions structurantes. Celles-ci sont listées ci-dessous (voir § 117 à § 131) à l'exception, toutefois, des actions à mener au titre du suivi, renvoyées au chapitre VI :

117. La communication, auprès du public, par les autorités adjudicatrices, des engagements pris au titre du Plan et du bilan annuel de leur réalisation.

118. L'identification explicite et spécifique d'une politique d'achats publics durables dans les documents formulant la stratégie des autorités adjudicatrices :
- 1° en particulier, chaque ministère s'engage à publier le plus rapidement possible une circulaire à destination de ses services centraux et déconcentrés chargés des achats, et à destination des établissements publics sous tutelle, indiquant les engagements pris et décrivant les principales mesures à prendre en vue d'assurer leur respect ;
 - 2° en particulier, chaque collectivité territoriale doit s'engager dans un processus d'achats publics durables. Les motivations justifiant un tel engagement peuvent être très variées (rationalisation des dépenses dans le temps, recherche de l'exemplarité, motivation du personnel, etc.) et résulter, notamment, d'un engagement général dans une démarche de développement durable (charte, Agenda 21 local, etc.).
119. L'identification explicite et spécifique d'une politique d'achats publics durables à l'occasion de la révision des contrats d'objectifs passés entre l'État et les établissements publics ou les entreprises publiques. L'Agence des participations de l'État doit veiller à sensibiliser les directions d'entreprises, dans lesquelles l'État est actionnaire, à la mise en œuvre d'achats durables.
120. L'envoi, par les ministres de tutelle, d'une lettre à tous les présidents des commissions compétentes en matière de marchés publics (Commission des marchés publics de l'État, Commission consultative des marchés des organismes de sécurité sociale, etc.) les invitant à formuler des recommandations au titre des achats publics durables à l'occasion des dossiers dont ils sont saisis.
121. L'examen, à l'occasion des missions d'inspection, d'audit et d'évaluation des services et établissements publics de l'État, de la prise en compte de l'intégration d'objectifs et de critères de développement durable dans les commandes passées par ces services et établissements.
122. L'encouragement à la création de nouveaux réseaux territoriaux sur la commande publique et le développement durable afin de viser une couverture complète du territoire pour 2009.
123. Le développement de formations spécifiques à l'achat public durable dans les cursus de la fonction publique étatique (École nationale d'administration, instituts régionaux d'administration), territoriale (Centre national de la fonction publique territoriale, Institut national des études territoriales), hospitalière (École nationale de la santé publique) ainsi que des actions de sensibilisation dans les écoles d'ingénieurs et de techniciens

chargés de la prescription des besoins.

124. Le développement des formations à l'achat public durable en vue de la formation, d'ici 2009, des 500 acheteurs publics les plus stratégiques en termes de volumes d'achats et d'impacts environnementaux et sociaux ainsi que le développement de formations spécifiques aux différents segments d'achats.
125. L'organisation d'une manifestation régulière destinée à favoriser l'échange d'expériences, à dresser l'état d'avancement et à identifier les difficultés de la politique d'achats publics durables.
126. Le développement, au sein de tous les grands programmes publics, d'un volet spécifique aux achats publics durables. Ainsi, lorsqu'une autorité adjudicatrice définit un programme de construction de logements sociaux ou planifie la rénovation de l'ensemble des établissements scolaires de son ressort, ces programmes devraient prévoir un petit nombre de réalisations expérimentales intégrant des achats publics durables, au titre des premières tranches, et une part déterminée d'achats publics durables au titre des dernières tranches.
127. La systématisation, en liaison avec l'objet de la commande, du critère des performances en matière de protection de l'environnement dans les critères d'attribution, notamment par la prise en compte des éco-technologies et de l'éco-conception des produits.
128. Le développement du nombre de produits et de services écolabellisés.
129. Le développement d'éléments de déontologie afin d'améliorer l'éthique des achats et la fiabilité des sources, de responsabiliser les acteurs de la commande publique et de prévenir les pratiques de corruption. Ce développement pourra notamment s'appuyer sur le pacte de transparence proposé par l'association Transparence Internationale¹⁰⁰.
130. La création, conformément à une disposition législative¹⁰¹, d'une commission chargée de reconnaître les personnes qui veillent au respect des conditions du commerce équitable, ce qui permettrait d'apporter des garanties aux acheteurs publics qui souhaitent prendre en compte dans leurs commandes, dans une perspective de développement durable¹⁰², les produits issus de ce type de commerce.

100) <http://www.transparence-france.org/>

101) Article 60-III de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (JORF du 3 août 2005).

102) L'article 60-I de la loi citée à la note précédente inscrit le commerce équitable dans la Stratégie nationale de développement durable. Cette dernière prévoit, au titre du programme d'action internationale (<http://www.ecologie.gouv.fr/-Texte-de-la-SNDD-.html>), la promotion des produits issus des filières équitables (agroalimentaire, artisanat, services) par une part accrue dans les achats publics.

131. L'élaboration de référentiels communs tels que :

- 1° une étude permettant de préciser les principaux enjeux économiques de l'achat public (principaux acheteurs publics, principaux secteurs d'achat, poids relatifs des marchés de travaux, de fournitures et de services, effets dynamiques, etc.) ;
- 2° un guide du dialogue entre les acheteurs publics et les opérateurs économiques ;
- 3° un plan d'action interministériel concernant les achats publics socialement responsables pour inciter les acheteurs publics, notamment l'État et les hôpitaux, à inclure des clauses d'insertion dans leurs marchés (voir encadré 17) ;
- 4° un guide destiné à aider les acheteurs publics à prendre en compte les aspects sociaux dans le prolongement des travaux engagés par le GPEM/DDEN (voir § 30) et en s'appuyant sur ceux des services de la Commission européenne ;
- 5° un site Internet dédié à l'administration socio-responsable à l'instar de celui existant pour l'éco-responsabilité (voir § 42) ;
- 6° un outil pratique, adapté aux principaux types de marchés, juridiquement sûr, permettant aux acheteurs publics d'intégrer le coût global des marchés ;
- 7° une étude, par le ministère chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, des mesures à prendre en matière de financement de l'investissement immobilier public (construction neuve et rénovation) pour intégrer la prise en compte des coûts d'utilisation des bâtiments dans les décisions de prêt, y compris lorsque l'emprunteur ne finance que le coût des travaux ;
- 8° une charte associant les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, les professionnels du bâtiment et de l'énergie en vue de déterminer un cadre de référence commun sur les objectifs à atteindre et les mesures à prendre en matière de gestion de l'énergie des bâtiments publics d'ici cinquante ans ;
- 9° des travaux préparatoires à la détermination du contenu en carbone des produits ;
- 10° un catalogue spécifique de produits écolabellisés et de produits permettant des doubles bénéfices (environnementaux et économiques) élaboré, mis à disposition et actualisé par les centrales d'achat public ;

Premiers éléments d'un plan d'action interministériel concernant les achats publics socialement responsables (APSR)

○ Objectif n° 1 : mobiliser les acheteurs publics, mieux organiser l'État

1. Une circulaire sera publiée pour mobiliser les différents ministères. 2. Une organisation interministérielle légère, ad hoc, sera mise en place sur la base des structures existantes. Elle comprendra, notamment, la nomination d'un responsable chargé de l'animation de la politique interministérielle des APSR, placé auprès de la mission interministérielle France-Achats (MIFA) et la prise en compte, dans les missions des secrétaires généraux des ministères, de l'animation et du suivi des politiques d'APSR. 3. Les administrations et organisations sous la responsabilité du ministère de l'économie, des finances et de l'industries (MINEFI) seront mobilisées. La MIFA a déjà commencé à intégrer la problématique APSR dans ses objectifs et dans les expérimentations, les plans de formation, le suivi des plans d'achats des différents ministères. La composition de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) sera modifiée pour permettre la représentation du secteur de l'insertion par l'activité économique ainsi que celui des entreprises employant majoritairement des personnes handicapées. Il est déjà prévu que les clauses sociales feront l'objet d'un suivi statistique dans le cadre de l'OEAP (voir § 59). L'Union des groupements d'achats publics (UGAP¹⁰³) va développer les clauses sociales dans ses marchés. Ce point sera intégré à son contrat d'objectifs et de moyens. Des actions seront menées au titre de la politique immobilière du MINEFI et des partenariats publics-privés. 4. D'autres départements ministériels et établissements publics seront sollicités, notamment les structures sous la tutelle du ministère de la santé et des solidarités, ainsi que des administrations et structures sous la responsabilité des ministères chargés de l'équipement et de la ville. La Direction de la sécurité sociale a déjà mis en place un groupe de travail sur les achats, intégrant les APSR, pour l'ensemble des caisses de protection sociale. L'intégration progressive, par voie d'avenant, de la problématique APSR dans les conventions d'objectifs et de gestion de différentes caisses et institutions sera discutée. L'État informera les établissements hospitaliers des possibilités offertes par le code des marchés publics. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine a déjà lancé des actions très importantes et peut désormais s'appuyer sur un premier bilan des expériences déjà réalisées (voir encadré 1). L'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux va progressivement introduire des dispositions concernant les clauses sociales dans ses actions.

○ Objectif n° 2 : lancer des actions de formation/information pour sécuriser les acheteurs publics et, plus généralement, pour diffuser de l'information

1. Un premier guide de l'APSR sera rapidement élaboré (voir § 33). 2. Une interprétation officielle des principales clauses d'APSR par la Direction des affaires juridiques du MINEFI sera rapidement mise en ligne. 3. Différentes opérations permettant de sensibiliser et former les acteurs vont être mises en place. 4. Pour l'insertion des personnes handicapées, des informations sur les équivalences entre les pénalités versées au FIPHFP¹⁰⁴ et la sous-traitance confiée à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail seront mises en ligne et diffusées. Un recensement des bonnes pratiques en matière d'utilisation du code des marchés publics pour l'embauche des personnes handicapées sera élaboré d'ici fin 2007.

○ Objectif n° 3 : faciliter la rencontre entre les acheteurs publics et l'offre d'insertion, participer à la dynamisation des parcours d'insertion

1. Un travail pour bien définir les missions et rendre visibles les « facilitateurs locaux » va être engagé. Dans un souci d'efficacité et de lisibilité, l'État s'appuiera sur les plans locaux pour l'insertion et l'emploi et les maisons de l'emploi, lorsqu'ils existent et ont développé des compétences sur l'utilisation des clauses sociales dans les marchés publics. 2. Le service public de l'emploi sera mobilisé pour que les entreprises titulaires puissent trouver facilement les collaborateurs qu'elles recherchent dans le cadre de l'application des clauses d'insertion.

103) <http://www.ugap.fr/>

104) Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique créé par l'article 36-III de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (JORF du 12 février 2005), modifiant l'article L. 323-8-6-1 du code du travail. Ce fonds est alimenté par une pénalité versée par l'État, les collectivités locales et les établissements publics hospitaliers qui emploient au moins 20 personnes et ne respectent pas l'obligation d'employer 6 % de travailleurs handicapés bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Il est important de noter que ces employeurs peuvent s'acquitter partiellement de l'obligation considérée en passant des contrats de fournitures de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des centres d'aide par le travail (article L. 323-8 du code du travail), l'exonération étant proportionnelle au volume de travail fourni à ces structures.

- 11° un groupe de travail interministériel pour favoriser l'achat de produits et de matériaux renouvelables dans le cadre des politiques d'achat de l'État ;
- 12° une circulaire sur exemplarité de l'État en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective publique.

Chapitre VI : Suivi

132. La mise en œuvre du Plan dépend de chaque autorité adjudicatrice. Le bon déroulement et l'efficacité du Plan reposent également sur la mise en place d'un dispositif permettant de l'évaluer et d'en suivre régulièrement la progression.

133. Au niveau national, ce dispositif pourra reposer sur le recensement effectué au sein de l'Observatoire économique de l'achat public. Le recensement de la mise en œuvre de clauses sociales et de clauses environnementales (voir § 59) permettra de nourrir un premier indicateur quantitatif des efforts déployés en faveur d'une commande publique durable. Ce dispositif permettra également de constituer des bases à partir desquelles des études qualitatives pourraient être menées dans un cadre à déterminer.

134. S'agissant des services de l'État, chaque ministère établira un programme d'actions pluriannuelles en faveur des achats publics durables et dressera, chaque année, un bilan des actions sur la base d'un petit nombre d'indicateurs simples¹⁰⁵. Ce bilan sera transmis à la mission interministérielle France-Achats, qui en assurera l'évaluation annuelle en liaison avec la Délégation au développement durable. Cette évaluation et, le cas échéant, les propositions qui en découlent, seront communiquées à l'Observatoire économique de l'achat public dans le cadre de sa mission de concertation entre acheteurs publics et acteurs économiques.

135. S'agissant des autres autorités adjudicatrices, elles mettront en place des indicateurs simples¹⁰⁶ et en communiqueront régulièrement les résultats.

136. Une conférence sera organisée au niveau national en 2009 afin de tirer les enseignements des pratiques mises en œuvre, des difficultés rencontrées et de recueillir les observations des acteurs dans la perspective de la première révision du Plan.

105) Les fiches de recensement économique des achats publics (voir le modèle annexé à l'arrêté référencé à la note 64, p. 23) pourront être utilisées pour calculer le nombre et la valeur (en valeur absolue et relative par rapport au total) des marchés passés de plus de 90 000 € HT tenant compte du développement durable au travers de la mise en œuvre d'au moins une clause environnementale et/ou sociale.

106) Voir note précédente.

ANNEXE A

Processus d'élaboration

Le principe d'élaborer un plan national d'action pour des achats publics durables a été arrêté à l'occasion de l'actualisation de la stratégie nationale de développement durable initialement adoptée par le gouvernement le 3 juin 2003¹⁰⁷.

Le processus de cette actualisation a été engagé en 2006 sur la base de la nouvelle stratégie européenne de développement durable adoptée par le Conseil de l'Union européenne les 15 et 16 juin 2006¹⁰⁸. Celle-ci invite notamment les États membres à :

« S'efforcer d'atteindre d'ici 2010 un niveau moyen de marchés publics écologiques qui soit égal à celui atteint actuellement par les États membres les plus performants. »

Le Comité interministériel pour le développement durable du 13 novembre 2006, présidé par le Premier ministre, a actualisé la Stratégie nationale de développement durable¹⁰⁹.

Depuis cette date, la Stratégie nationale de développement durable intègre, dans le neuvième programme d'actions intitulé « Etat exemplaire, recherche et innovation », l'action suivante au titre de l'objectif « Améliorer la politique d'achats publics en favorisant l'achat de produits et de services intégrant l'environnement » :

« Elaborer, et mettre en œuvre, en lien avec la future mission interministérielle France Achats, un Plan national d'actions pour des achats publics durables : son élaboration fera l'objet d'un processus combinant la concertation interministérielle et la consultation électronique publique. Il contiendra une évaluation de la situation existante et des objectifs à trois ans (2007-2009). Il sera révisé tous les trois ans. »

La Délégation au développement durable du ministère de l'écologie et du développement durable et la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont co-piloté le processus d'élaboration du Plan.

Ces services ont rédigé un avant-projet¹¹⁰ répondant, dans son contenu et dans sa structure, à l'engagement pris par la Commission européenne en 2003 d'encourager :

*« ... les États membres à se doter de **plans d'action** accessibles au public **concernant l'écologisation des marchés publics**. Ils*

107) <http://www.ecologie.gouv.fr/-Texte-de-la-SNDD-.html>

108) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st10/st10917.fr06.pdf>

109) <http://www.ecologie.gouv.fr/-Texte-de-la-SNDD-.html>

110) Intégré au dossier de presse référencé à la note 114, p. 51.

devraient contenir une évaluation de la situation existante et des objectifs ambitieux à trois ans d'échéance. Les plans d'action devraient aussi préciser clairement les mesures qui seront prises pour y parvenir. Leur première version devrait être prête pour la fin de 2006, et sera ensuite révisée tous les trois ans. Les plans d'action ne seront pas juridiquement contraignants, mais donneront un élan politique à la mise en œuvre de marchés publics plus écologiques et à la sensibilisation du public sur ce thème. Ils permettront aux États membres de choisir les options les mieux adaptées à leur cadre politique et au niveau qu'ils ont atteint, tout en permettant un échange des meilleures pratiques pour faciliter la mise en œuvre de marchés publics plus écologiques.»¹¹¹

L'avant-projet a été soumis, du 14 décembre 2006 au 25 janvier 2007, à une consultation publique électronique afin de recueillir l'avis du public et de tous les acteurs de la commande publique¹¹². Le lancement de cette consultation a fait l'objet :

- d'une conférence¹¹³ qui s'est tenue à Paris le 14 décembre 2006 à laquelle ont été invités, outre la presse nationale et régionale, générale et spécialisée, de très nombreux acheteurs publics, une quarantaine de fédérations professionnelles et une vingtaine de fédérations et d'associations actives dans les domaines de l'environnement, du développement durable et de la consommation ;
- d'un dossier de presse¹¹⁴ et d'un communiqué de presse¹¹⁵.

Les services assurant le co-pilotage du projet ont réuni et animé, de décembre 2006 à février 2007, un groupe de travail administratif composé de représentants de différents départements ministériels¹¹⁶, d'associations d'élus locaux et d'organismes experts.

Au terme du processus, le Gouvernement a transmis le Plan aux services de la Commission européenne (DG Environnement) et l'a rendu public au début du printemps 2007.

111) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Politique intégrée des produits - Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie, COM/2003/0302 final, 18 juin 2003, p. 14. Communication non publiée au JOUE et téléchargeable à : http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2003/com2003_0302fr01.pdf

112) La boîte aux lettres électronique créée pour le propos a été active jusqu'au 31 janvier 2007 et a permis de recueillir 52 observations correspondant, au total, à 82 pages de remarques en provenance de fédérations professionnelles (15 observations), de collectivités locales et d'associations d'acheteurs des collectivités locales (10 observations), d'associations (7 observations), de conseils et d'universitaires (7 observations), d'acheteurs de l'État, d'établissements publics et de sociétés publiques (7 observations) et de particuliers (6 observations).

113) Voir : <http://www.ecologie.gouv.fr/Galerie-photos-Plan-national-d.html>

114) http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_presse_plan_daction_achats_publics_durables.pdf

115) Intégré au dossier de presse référencé à la note précédente.

116) Hauts fonctionnaires au développement durable, services des affaires générales, juridiques, administratives et financières, structures de centralisation, de coordination et d'observation des achats publics.

ANNEXE B

Principaux types de référentiels en matière de développement durable susceptibles d'être utilisés par les acheteurs publics

Rappel

Les référentiels susceptibles d'être utilisés par les acheteurs publics pour intégrer des objectifs du développement durable dans leurs commandes sont principalement élaborés pour ou par les opérateurs économiques. Toutefois, ils constituent des outils utiles pour aider les acheteurs publics, d'une part, à définir leurs besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable et, d'autre part, à choisir des offres présentant des garanties objectives.

Tout référentiel utilisé par l'acheteur public doit être accessible et doit, soit faire l'objet d'une sanction des pouvoirs publics ou d'une autorité investie par les pouvoirs publics, soit avoir été établi sur la base d'une information scientifique, avec la participation des parties intéressées (pouvoirs publics, entreprises, consommateurs et associations). Dans ce dernier cas, la certification par un organisme tiers indépendant, dans le respect des normes internationales en matière de vérification et de contrôle¹¹⁷, et accrédité par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou un organisme d'accréditation équivalent¹¹⁸, constitue une garantie supplémentaire.

Référentiels environnementaux

De très nombreux référentiels environnementaux ont été conçus même si beaucoup reste à faire pour les développer, en particulier pour couvrir toute la gamme des principales catégories de produits et services.

Référentiels relatifs aux mesures de gestion environnementale

Les référentiels de ce type prennent essentiellement la forme de normes. On peut distinguer des référentiels :

- pour le management environnemental des organismes publics¹¹⁹ ou privés avec, notamment, les normes de la série ISO 14000 - et

117) Les exigences générales en matière d'indépendance, d'impartialité, d'organisation, de procédure et de compétence applicables :

a) par les organismes d'audit et de certification des systèmes de management (qualité, environnement, sécurité-santé au travail, sécurité de l'information, etc.) font l'objet de la norme NF EN ISO/CEI 17021 (2006) ;

b) par les organismes de certification des produits et services font l'objet du guide ISO/CEI 65 (1996) intégralement repris par la norme NF EN 45011 (1998).

118) Pour accorder leur accréditation à un organisme certificateur, les organismes d'accréditation s'appuient sur le guide ISO/CEI 65 (1996), intégralement repris par la norme NF EN 45011 (1998), et suivent la norme NF EN ISO/CEI 17011 (2005) qui spécifie les exigences générales concernant les organismes d'accréditation. Cette dernière norme unifie les exigences en matière d'accréditation auparavant dispersées selon les trois types d'organismes de vérification (laboratoires d'essai, organismes de certification, organismes d'inspection).

119) Avec, notamment, une déclinaison spécifique sous forme de guides (fascicule de documentation et guides d'application) pour les établissements de santé (FD S99-135), pour le secteur de l'eau potable (GA X30-470), pour l'assainissement (GA X30-471), pour les collectivités territoriales ou un de leurs services (GA X30-550).

tout particulièrement la norme NF EN ISO 14001 (2004) - et le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) reposant sur un règlement communautaire¹²⁰ ;

- pour la protection de l'environnement : normes sur la pollution, sur la maîtrise de la pollution, sur les méthodes d'analyse et de mesure de la pollution, sur la protection des milieux, etc.¹²¹ ;
- pour la conception, l'analyse et l'étiquetage des produits : normes sur l'éco-conception¹²², sur l'analyse du cycle des vie¹²³, sur les étiquetages environnementaux¹²⁴, sur certaines catégories de produits¹²⁵, etc. ;
- pour la communication environnementale¹²⁶.

Référentiels relatifs à la qualité écologique des ouvrages

Il existe notamment :

- un référentiel pour la maîtrise d'ouvrage basé sur une approche globale - le référentiel HQE® - qui se décline par des normes de certification dont les premières sont :
 - * NF 380 Bâtiments tertiaires - Démarche HQE® pour les bâtiments de bureau et d'enseignement (organisme certificateur : Certivea¹²⁷) ;
 - * NF Maison individuelle - Démarche HQE® (organisme certificateur : CEQUAMI¹²⁸) ;
- les cinq référentiels de haute performance énergétique (HPE, THPE, HPE Enr, THPE Enr, BBC), contrôlés par les pouvoirs publics et qui font l'objet d'une certification délivrée par un organisme ayant passé une convention spéciale avec l'État et accrédité selon la norme NF EN 45011 (1998) par le comité français d'accréditation (COFRAC) ou un organisme d'accréditation équivalent (voir encadré 15) ;

120) Règlement n° 761/2001 du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (JOCE, n° L 114, du 24 avril 2001).

121) Pour des listes de normes nationales (françaises, étrangères) et plurinationales (européennes, internationales), voir : <http://www.boutique.afnor.org/NEL1AccueilNormeEnLigne.aspx>

122) Rapport technique ISO/TR 14062 (2002) adopté en France comme norme expérimentale : XP ISO/TR 14062 (2003).

123) Normes de la série ISO 14040.

124) Normes de la série ISO 14020.

125) Par exemple, la norme NF EN 643 (2002) sur les papiers et les cartons récupérés, la norme NF EN 14602 (2005) sur les méthodes d'essai pour l'évaluation de critères écologiques des chaussures, le guide (fascicule de documentation) FD CR 13455 (2001) pour la sécurité des utilisateurs, de l'environnement et des plantes, en matière d'amendements du sol et de supports de culture, etc.

126) NF ISO 14063 (2006).

127) <http://www.certivea.fr/>

128) <http://www.constructeurs-nf.fr/>

- les deux référentiels de l'association QUALITEL¹²⁹ certifiés par CERQUAL¹³⁰ :
 - * Habitat et environnement qui définit, pour les opérations de logements neufs (collectifs, individuels groupés), sept exigences (1^{ère} management environnemental, 2^{ème} chantier propre, 3^{ème} énergie – réduction de l'effet de serre, 4^{ème} filière constructive - choix des matériaux, 5^{ème} eau, 6^{ème} confort et santé, 7^{ème} gestes « verts »). La certification est accordée lorsque au moins six exigences sont satisfaites, dont obligatoirement les 1^{ère}, 3^{ème} et 7^{ème}, l'exigence éventuellement non satisfaite devant atteindre un seuil minimal ;
 - * Patrimoine, habitat et environnement qui définit, pour les immeubles de logements existants (collectifs, individuels groupés de plus de 10 ans), onze exigences (1^{er} management environnemental, 2^{ème} chantier propre, 3^{ème} gestes « verts », 4^{ème} sécurité incendie, 5^{ème} qualité sanitaire des logements, 6^{ème} accessibilité et qualité d'usage, 7^{ème} clos et couvert, 8^{ème} équipements et confort des parties communes, 9^{ème} équipements techniques des logements, 10^{ème} performance énergétique, 11^{ème} confort acoustique des logements). La certification est accordée lorsque au moins six exigences sont satisfaites, dont obligatoirement les 1^{ère}, 2^{ème} 3^{ème} et 10^{ème}, les cinq exigences éventuellement non satisfaites devant atteindre un seuil minimal ;
- un référentiel destiné à aider les concepteurs à intégrer des critères environnementaux et sanitaires au niveau des produits et matériaux de construction. C'est la norme NF P 01-010 sur les fiches de déclarations environnementales et sanitaires des produits de construction qui fait l'objet d'une base de données nationale de référence couvrant actuellement 9 catégories de produits représentant environ 80 produits¹³¹.

Référentiels relatifs à la qualité écologique de catégories de produits et de services

Les référentiels de ce type se distinguent selon le spectre qu'ils prennent en compte du double point de vue des étapes du cycle de vie des produits et des services (de l'extraction des matières premières à la fin de vie) et des critères environnementaux (pollutions de l'air, de l'eau, des sols ; consommations d'énergie et de matières premières, déchets ; etc.). On peut distinguer :

- les référentiels globaux, c'est-à-dire les référentiels qui tiennent compte de l'ensemble du cycle de vie des produits et services et qui sont basés sur une approche multicritères de la qualité écologique ;

129) Association sans but lucratif dont les pouvoirs publics sont membres (<http://www.qualitel.org/>).

130) <http://www.cerqual.fr/index.html>

131) INIES : <http://inies.cstb.fr/>

- les référentiels partiels, c'est-à-dire les référentiels qui ne tiennent compte que d'une partie du cycle de vie des produits et services (souvent la phase d'utilisation) et/ou qui ne tiennent compte que de certains critères de la qualité écologique (par exemple, les émissions de gaz à effet de serre).

Les référentiels globaux sont les écolabels. Ceux-ci sont décernés en France par AFAQ-AFNOR Certification sous le label « NF Environnement » dans le cadre de l'article L. 115-28 du code de la consommation et conformément à la norme NF EN ISO 14024 (2001) sur l'étiquetage environnemental de type I. AFAQ-AFNOR Certification délivre également, pour la France, les écolabels européens par catégories de produits et de services issus des décisions de la Commission européenne sur la base du règlement définissant le système communautaire d'attribution du label écologique¹³². Il existe, à l'heure actuelle, une quarantaine de catégories de produits et services couvertes par l'écolabel français NF Environnement et par l'écolabel européen¹³³.

Les référentiels partiels sont les plus nombreux et relèvent de statuts variables :

- a) les référentiels contrôlés ou approuvés par les pouvoirs publics. Se rangent notamment parmi ces référentiels :
 - * les référentiels obligatoires issus des directives communautaires sur la consommation des appareils domestiques en énergie et autres ressources (étiquette énergie)¹³⁴ ;
 - * le référentiel obligatoire issu des directives communautaires sur les consommations de carburants et les émissions de CO₂ des véhicules personnels (étiquette véhicule)¹³⁵ ;
 - * le référentiel de l'agriculture biologique issu d'une réglementation communautaire¹³⁶ ;
- b) les référentiels socioprofessionnels soutenus par les pouvoirs publics :

132) Règlement n° 880/92 du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique (JOCE, n° L 99, du 11 avril 1992).

133) Voir les références indiquées à la note 89, p. 38.

134) Directives n° 2003/66/CE (réfrigérateurs, congélateurs et appareils combinés), 2002/40/CE (fours électriques), 2002/31/CE (climatiseurs), 1999/9/CE (lave-vaisselle), 98/11/CE (lampes), 96/89/CE (machines à laver le linge), 1996/60/CE (lavantes-séchantes combinées), 95/13/CE (sèche-linge à tambour).

135) Directive n° 1999/94/CEE du 13 décembre 1999 concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves (JOCE, n° L 12, du 18 janvier 2000) modifiée par la directive n° 2003/73/CE du 24 juillet 2003 portant modification de l'annexe III de la directive 1999/94/CE (JOUE, n° L 186, du 25 juillet 2003).

136) Règlement n° 2092/91 du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires. Règlement modifié à de très nombreuses reprises. Voir la version consolidée du 6 mai 2006 téléchargeable à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/1991/R/01991R2092-20060506-fr.pdf>.

- * le référentiel « Energy Star » sur l'efficacité énergétique des équipements de bureau, reconnu par l'Union européenne¹³⁷ ;
 - * le référentiel « Flamme verte »¹³⁸ de l'ADEME et des fabricants d'équipements dans le cadre du plan bois-énergie en vue d'améliorer la parc des appareils de chauffage au bois ;
- c) les référentiels socioprofessionnels réputés apporter des garanties sérieuses :
- * le référentiel de la Fédération syndicale suédoise des employés¹³⁹ (TCO) pour l'ergonomie, les émissions, la consommation d'énergie, certaines caractéristiques environnementales des appareils de bureautique ;
 - * les référentiels issus des systèmes internationaux de certification de la gestion durable des ressources forestières¹⁴⁰ et halieutiques¹⁴¹, dès lors que cette gestion et la traçabilité des produits bruts et transformés qui en sont issus font l'objet de contrôles réguliers effectués par un organisme tiers indépendant et qualifié ;
 - * les écoprofiles, qui sont des allégations environnementales avancées par les producteurs ou les distributeurs comportant des données quantitatives sur les impacts environnementaux, dès lors que ces écoprofiles sont certifiés conformes à la norme NF ISO 14025 (2006).

Référentiels sociaux

Ils sont beaucoup moins développés que les référentiels environnementaux et demeurent, de par leur statut, délicat d'emploi dans le cadre des marchés publics.

On peut relever l'existence :

- un guide international, développé par le Bureau international du travail, sur les principes directeurs des systèmes de gestion de la santé-sécurité au travail¹⁴² ;
- deux normes homologuées par l'organisme de normalisation britannique (British Standards Institution) en matière de

137) Règlement n° 2422/2001 du 6 novembre 2001 concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau (JOCE, n° L 332, du 15 décembre 2001). Une proposition de règlement visant à refondre le programme communautaire considéré est actuellement en cours d'examen par les institutions européennes.

138) <http://www.flammeverte.com/>

139) <http://www.tcodevelopment.com/>

140) Tels FSC (<http://www.fsc.org/fsc>) et PEFC (<http://www.pefc-france.org/>).

141) Tels MSC (http://www.msc.org/html/content_462.htm).

142) ILO-OSH (2001). Voir :

<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cops/french/download/f000013.pdf>

management des systèmes de santé-sécurité au travail¹⁴³ ;

- d'un référentiel officiel belge mis en œuvre en application d'une loi de 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable¹⁴⁴. Ce référentiel repose, notamment, sur les huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail¹⁴⁵ et conduit à l'attribution d'un label sur les produits après instruction par un comité ad hoc et un contrôle effectué par une société d'audit accréditée. Une procédure de plainte est également prévue.

La certification sociale se développe pour l'instant dans un cadre privé, soit au travers de la notation extra-financière des entreprises, soit dans les marchés privés avec notamment, dans ce dernier cas, le référentiel SA 8000 élaboré par une ONG (SAI pour « Social Accountability International »¹⁴⁶). Il est à noter que les sociétés d'audit utilisant le référentiel SA 8000 sont reconnues par les pouvoirs publics belges au titre des contrôles effectués pour le label de production socialement responsable.

Référentiels de développement durable

Il existe un référentiel général, ayant statut de guide AFNOR¹⁴⁷, pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise. Un projet de guide de normalisation est en cours d'élaboration au niveau international (projet ISO 26000).

Les nombreux référentiels existants sur des secteurs particuliers tels l'agriculture durable, le commerce équitable¹⁴⁸, le tourisme durable, les produits non ligneux issus des forêts, etc., sont, le plus souvent, des référentiels élaborés par des intérêts privés sur des bases qui ne font pas toujours l'objet de mesures et de dispositifs de contrôle définis, ou qui n'associent pas l'ensemble des parties prenantes, ou qui ne sont pas accessibles.

143) La norme OHSAS 18001 (1999) porte sur les critères d'évaluation de la santé-sécurité au travail et la norme OHSAS 18002 (2000) sur la démarche de mise en œuvre et de certification d'un système de management de la santé-sécurité au travail (<http://www.bsonline.bsi-global.com/server/index.jsp>).

144) http://www.social-label.be/social-label/FR/home/home_fr.htm

145) Conventions sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87), sur le droit d'organisation et de négociation collective (n° 98), sur le travail forcé (n° 29), sur l'abolition du travail forcé (n° 105), sur la discrimination (emploi et profession, n° 111), sur l'égalité de rémunération (n° 100), sur l'âge minimum (n° 138), sur les pires formes de travail des enfants (n° 182). Voir : <http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm>

146) Ce référentiel repose sur des exigences, basées sur les conventions de l'Organisation internationale du travail, sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et sur la convention des Nations unies sur les droits des enfants, visant à garantir les droits minima des travailleurs et à améliorer les conditions de travail dans tous les types d'entreprises. Ce référentiel permet notamment un audit des performances sociales des entreprises par un organisme tiers accrédité par SAI (<http://www.sa-intl.org>).

147) Fascicule de documentation SD 21000 (2003).

148) Sur ce sujet, voir encadré 11. Il existe un projet de création d'une commission nationale (voir § 130) et, depuis janvier 2006, un accord AFNOR (AC X 50-340). Cet accord, qui correspond à un consensus obtenu entre les seules personnes signataires, détaille les principes du commerce équitable et les critères applicables à la démarche du commerce équitable. L'AFNOR mène actuellement une étude, au niveau international, destinée à vérifier la faisabilité d'un éventuel travail de l'ISO sur le commerce équitable.