

# Charte des achats responsables



« Il ne faut jamais attendre une minute pour commencer à changer le monde. »

**Anne Frank**

Janvier 2012

## MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL INTER-ACADEMIQUE « ACHATS DURABLES ET RESPONSABLES »

*Ce groupe de travail rassemble des acheteurs de la mission des achats et des cellules académiques des achats (CAA).*

### MISSION DES ACHATS/ BUREAU DU RESEAU D'ACHETEURS ET DE L'ASSISTANCE JURIDIQUE (ACHATS 2) :

Responsables du groupe de travail :

- Jean-Xavier Lichtlé (chef de projet pour les achats responsables)
- Audrey Pingot (juriste, animatrice de réseau)

### CORRESPONDANTS ACADEMIQUES :

ACADEMIE DE CRETEIL :

- Maryse Zalma (chef de la division de la modernisation et des moyens généraux)
- Hélène Martin (adjointe, responsable CAA)

ACADEMIE DE DIJON :

- Patrick Gand-Roy (responsable CAA)

ACADEMIE DE LYON :

- Julien Bonnard (responsable CAA)

ACADÉMIE DE NANCY-METZ :

- Bruno Gérard (responsable CAA)

*Pour nous faire parvenir vos remarques : [site.acheteurs@education.gouv.fr](mailto:site.acheteurs@education.gouv.fr)*

---

## Sommaire

<b>MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL INTER-ACADEMIQUE « ACHATS DURABLES ET RESPONSABLES »</b> .....	<b>1</b>
<b>CHARTRE DES ACHATS RESPONSABLES DE L'ENESR</b> .....	<b>2</b>
LA DEMARCHE DES ACTEURS DE L'ACHAT (ACHETEURS ET SERVICES PRESCRIPTEURS) .....	2
LISTE DES ENGAGEMENTS COMMUNS AUX ACHETEURS .....	4
<b>ANNEXE 1 : POURQUOI UNE CHARTE ?</b> .....	<b>5</b>
<b>ANNEXE 2 : LEXIQUE</b> .....	<b>6</b>
<b>ANNEXE 3 : FOIRES AUX QUESTIONS</b> .....	<b>8</b>
1- ACHETER RESPONSABLE, EST-CE PLUS CHER ? ELEMENTS DE REPONSE. ....	8
2- L'INSERTION DE CLAUSES SOCIALES DANS LES MARCHES PUBLICS. ....	9
<b>ANNEXE 4 : CONVENTION DE PARTENARIAT ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LA MAISON DE L'EMPLOI DE PARIS (HORS ANNEXES)</b> .....	<b>12</b>
<b>ANNEXE 5 : TEXTES ET EVENEMENTS FONDATEURS</b> .....	<b>13</b>
<b>ANNEXE 6 : L'ACHAT PUBLIC, LEVIER STRATEGIQUE DE L'ETAT EXEMPLAIRE</b> .....	<b>14</b>

## CHARTRE DES ACHATS RESPONSABLES DE L'ENESR

Si le but de l'achat public est la sélection de « l'offre économiquement la plus avantageuse » (article 53 du CMP), le respect de cette obligation implique la prise en compte d'objectifs de développement durable (article 5 du CMP).

Désormais, les acheteurs interviennent tout au long du processus d'achat, ils agissent toujours en coopération étroite avec les services prescripteurs.

Au regard de la multiplicité des acteurs de l'achat public, les acheteurs et les services prescripteurs doivent être soutenus dans leur démarche par les décideurs, au plus haut niveau hiérarchique.

### ***La démarche des acteurs de l'achat (acheteurs et services prescripteurs)***

- Lors du recensement prévisionnel des besoins (en début d'année) :

En lien avec les services prescripteurs, les acheteurs réalisent un état prévisionnel des besoins au début de chaque année. Un tableau recensant les marchés pour l'année à venir est réalisé.

A partir du tableau prévisionnel des achats de l'année, les marchés propices à l'insertion de critères et clauses sociaux et/ou environnementaux sont identifiés. Ce tableau est transmis au facilitateur. Il peut également être envoyé, pour avis, au groupe de travail « achats durables et responsables ».

Cette liste établie en amont est susceptible d'évolution en cours d'année, sur proposition des services prescripteurs, des acheteurs, du facilitateur, ...

Plus généralement, cette étape est importante en ce qu'elle permet de s'interroger sur la nécessité de l'achat envisagé.

- Entre le recensement prévisionnel des besoins et le lancement de la procédure des marchés identifiés :

Ce temps est consacré à l'approfondissement de la réflexion : connaissance du tissu économique local et des solutions existantes, rencontre en amont des fournisseurs potentiels [type EA – ESAT], contacts avec des acheteurs (avec récupération éventuellement de cahiers des charges), recherches sur Internet, ...

A l'issue de cette réflexion, l'acheteur doit connaître la situation économique du marché et les solutions innovantes, avoir des idées d'allotissement, connaître les principaux acteurs du secteur (notamment avoir vérifié l'opportunité de réserver le marché ou un lot au secteur adapté ou protégé [article 15 du CMP]).

Les contacts avec les opérateurs économiques sont pris conformément aux prescriptions de la chartre de déontologie rédigée par la mission des achats.

- Lors de la rédaction du dossier de consultation des entreprises (DCE) et du cahier des charges (phase où l'acheteur est leader) :

A *minima*, la démarche sociale et environnementale du candidat peut être demandée lors de la consultation. Il s'agit alors d'un appel à la responsabilité et à l'engagement des entreprises, mais sans valeur contractuelle.

1. *Lors du choix des critères de sélection des offres, l'acheteur s'interroge sur l'opportunité d'insérer des critères de développement durable liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution.*

L'article 53 du CMP dispose que le pouvoir adjudicateur peut se fonder sur une pluralité de critères, dont « les performances en matière de protection de l'environnement » et « les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté ».

Cependant, ces critères ne doivent pas conférer à l'acheteur public une liberté inconditionnée de choix et doivent respecter les principes de la commande publique, notamment le principe de non discrimination (JO de l'Assemblée nationale du 21 septembre 2010, réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, p. 10346).

2. *L'acheteur peut également imposer la prise en compte de la protection de l'environnement et/ou de l'équité sociale lors de la rédaction des clauses d'exécution.*

#### Sur le plan environnemental :

Il est important d'informer clairement les opérateurs économiques du niveau de qualité environnementale recherchée. L'article 6 du CMP est un bon outil.

Pour ce faire, l'acheteur peut procéder par référence à des normes (agrément techniques, référentiels techniques, ...), ou en termes de performances ou exigences fonctionnelles incluant des caractéristiques environnementales.

*Vigilance.* En tout état de cause, l'acheteur évite de rédiger :

- une clause « fourre-tout » : il s'agit d'une clause environnementale qui parle d'engagements ou d'exigences environnementales, sans les préciser.
- une clause « parfaite » : l'exigence environnementale prévue dans le cahier des charges va tellement loin en termes de performance que seul un fournisseur peut y répondre, ou qu'aucun fournisseur ne peut y répondre. Or, la qualité environnementale recherchée ne doit pas être source d'effet discriminatoire entre les candidats.
- une clause incohérente : il s'agit d'une exigence posée en lien avec le développement durable, mais qui est sans rapport, voire contradictoire, avec l'objet de l'appel d'offres.
- une clause invérifiable : l'exigence fixée ne peut être vérifiée, elle est fondée sur des éléments non tangibles, non mesurables.
- une clause ayant pour conséquence un déplacement de pollution : certes, la clause réduit l'impact environnemental dans le cadre du marché, mais elle a pour effet de déplacer la pollution ailleurs sur la chaîne de valeur. L'acheteur raisonne donc en coût global d'utilisation et prend systématiquement en considération le cycle de vie des produits (par exemple, pour les fournitures, il intègre les quatre « R » : réduction, réutilisation, recyclage, récupération).

#### Sur le plan social :

L'acheteur utilise l'article 14 du CMP pour intégrer des heures d'insertion dans la prestation. Pour ce faire, il s'appuie sur la compétence d'un « facilitateur », qui assure l'ingénierie de la clause, son suivi et son évaluation. L'acheteur peut également réserver un marché (ou un lot) à une EA ou à un ESAT, via l'article 15 du CMP ; la valeur des dépenses réalisées permet alors de réaliser une économie à la contribution au FIPHFP.

Toutes les clauses sociales notifiées ou en cours d'exécution dans l'année sont prises en compte au titre de l'indicateur *clauses sociales* de l'Etat exemplaire et transmises à la mission des achats.

- Lors de l'exécution du marché :

Le pouvoir adjudicateur réalise un bilan d'étape d'exécution du marché (ce bilan d'étape peut être prévu au contrat).

En tout état de cause, le pouvoir adjudicateur s'assure que les clauses sociales et/ou environnementales insérées sont effectives.

- Lors du bilan d'exécution du marché :

En fin d'exécution de marché, le pouvoir adjudicateur veille à ce que soit réalisé un bilan sur l'exécution des clauses environnementales et/ou sociales, dont les résultats sont communicables.

## Liste des engagements communs aux acheteurs

### 1. Se former à l' « achat public durable » (sur les aspects environnementaux et sociaux).

#### Actions types attendues :

- Action intégrant les deux aspects : participer à une formation interministérielle (type IGPDE) et/ou suivre la formation certifiante « acheteur public primo arrivant » ou « expert » ;
- Action propre à l'aspect environnemental : visiter certains sites Internet comportant des fiches produits, connaître les écolabels.
- Action propre à l'aspect social : acquérir une bonne connaissance des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) et du handicap (EA/ESAT), afin de mieux appréhender la capacité de réponse dans l'activité concernée et sur le territoire ; connaître le rôle du facilitateur et ses référents.

#### Aides à disposition des acheteurs pour réaliser cet engagement :

- Lire les pages « Achats responsables » sur le site intranet Pléiade
- Consulter les sites Internet suivants concernant l'aspect environnemental :
  - <http://www.ecolabels.fr/fr/tout-savoir-sur-les-ecolabels>
  - <http://www.ecolabels.fr/fr/recherche-avancee/categories-de-produits-ou-services-certifies>
  - <http://www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr/fiches.php>
- Consulter les sites Internet de référence concernant l'aspect social :
  - [www.handeco.org](http://www.handeco.org)
  - [www.socialement-responsable.org](http://www.socialement-responsable.org)

### 2. Travailler en réseau (benchmarking)

#### Actions types attendues :

- Action intégrant les deux aspects : se renseigner auprès d'acheteurs publics d'autres structures (Etat, Fonction publique hospitalière, Collectivités territoriales), voire participer à un réseau d'acheteurs locaux ; remonter chaque année, à la mission des achats, la liste des marchés intégrant des critères/clauses « achats responsables » ;
- Action propre à l'aspect social : conclure une convention de partenariat avec un facilitateur local ; insérer systématiquement des clauses sociales dans les segments d'achat prioritaires définis par le service des achats de l'Etat (note du 15 octobre 2009, publiée sur l'intranet Pléiade).

#### Aides à disposition des acheteurs pour réaliser cet engagement :

- L'annuaire des facilitateurs est sur le site de l'association « Alliance ville emploi » :
- <http://www.ville-emploi.asso.fr/annuaire/facilitateurs-des-clauses-sociales/>

### 3. Mobiliser les acteurs internes de leur structure, afin que l'achat devienne un moyen efficace de promotion des modes de production et de consommation responsables.

#### Actions types attendues :

- Réaliser une action de communication s'adressant aux services prescripteurs afin de les impliquer en amont du processus lors de l'état prévisionnel du besoin, voire organiser une formation à l'attention des services prescripteurs ;
- Communiquer en aval le bilan d'exécution du marché concernant les aspects environnementaux et sociaux.

#### Aides à disposition des acheteurs pour réaliser cet engagement :

- Prévoir, dans la convention de partenariat avec le facilitateur, la remise d'un bilan annuel d'exécution des clauses sociales exécutées dans l'année.

### 4. Recevoir les opérateurs économiques (sourcing)

#### Actions types attendues :

- Recevoir des entreprises, notamment du secteur adapté ou protégé, afin d'élargir la concurrence aux structures de ce secteur (cf. les sites précités [www.handeco.org](http://www.handeco.org) et [www.socialement-responsable.org](http://www.socialement-responsable.org)) ;
- Etudier la question de la définition de plans de progrès en matière de développement durable.

## ANNEXE 1 : POURQUOI UNE CHARTE ?

La présente Charte des achats responsables des ministères chargés de l'éducation nationale (EN) et de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) a pour objet de renforcer les fondements de la politique d'achats responsables déjà mise en place aux ministères.

Rédigée par le groupe de travail inter-académique « achats durables et responsables », elle s'attache à proposer une démarche et une liste d'engagements.

Le développement durable devant être appréhendé comme un engagement de chacun, cette charte s'adresse aux acheteurs et aux services prescripteurs, dont le travail commun fait désormais partie intégrante du processus d'achats. Même si l'acheteur occupe une place centrale dans le processus, cette charte s'adresse donc à tous les acteurs de l'achat, sans l'engagement desquels aucune avancée n'est envisageable en ce domaine.

### 1/ Le rappel du cadre général :

La protection de l'environnement et le progrès social sont des vecteurs de bien-être pour notre société, au même titre que la croissance économique. Le développement durable est une approche globale, reposant sur trois piliers indissociables :

- l'efficacité économique, comprenant le maintien des tissus économiques locaux (TPE-PME) et le soutien à l'innovation,
- la préservation de l'environnement et des ressources naturelles,
- la recherche de l'équité sociale.

En Europe, la commande publique représente un puissant levier de modernisation de la société.

Si, désormais, les achats responsables sont sécurisés juridiquement, la prise en compte d'objectifs de développement durable s'inscrit toujours dans le cadre des principes du code des marchés publics (CMP), qui garantissent l'impartialité des procédures. La mise en œuvre de critères et de clauses environnementaux et sociaux doit donc toujours respecter les dispositions du CMP, ainsi que leur interprétation telle qu'elle résulte de la jurisprudence.

C'est pourquoi les spécifications techniques ne doivent pas restreindre la concurrence, les critères d'attribution être toujours liés à l'objet du marché, les conditions posées par l'acheteur dans le cahier des charges ne jamais être discriminatoires, ...

### 2/ Le renforcement de l'aspect social :

L'autre fonction de cette charte est de rappeler que l'achat socialement responsable fait partie intégrante du développement durable. Cet aspect est particulièrement important en temps de crise.

L'objectif d'un achat socialement responsable est de favoriser les parcours d'insertion des personnes éloignées de l'emploi (chômeurs longue durée, seniors, jeunes sans qualification, jeunes diplômés sans expérience professionnelle, ...), ainsi que ceux des travailleurs handicapés. Le but poursuivi par les clauses sociales est celui d'une sortie dynamique de ces personnes vers un emploi durable.

Désormais, les secteurs de l'insertion et du handicap, en pleine voie de professionnalisation, possèdent des ressources et une organisation, que les acteurs de l'achat public doivent connaître.

D'une manière générale, les intérêts des pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques convergent avec ceux de la société. Il est en effet prouvé que la mise en œuvre des clauses sociales permet de réaliser des économies intelligentes, puisque le coût d'utilisation des clauses sociales est globalement moins lourd que le coût social de l'exclusion.

Ainsi, l'achat socialement responsable est un achat à bénéfices multiples, dans le cadre d'une mission de service public spécifique : celle de l'insertion.

## ANNEXE 2 : LEXIQUE

### **Achats durables**

Les achats durables (ou éco-responsables) sont des achats de produits ou services respectueux de l'environnement et fabriqués dans des conditions socialement respectueuses, par exemple dans le cadre du commerce équitable.

Il s'agit du premier palier d'achat respectueux du développement durable sous ses trois aspects.

Les « achats verts » ne prennent en compte que la dimension environnementale : ainsi, le concept d'achats durables est plus large et intègre par lui-même l'aspect social.

### **Achats solidaires**

Les achats solidaires sont les achats effectués auprès de structures employant des personnes handicapées (entreprises du secteur adapté ou protégé), afin d'encourager l'insertion de ces personnes par l'activité professionnelle.

Ces achats sont notamment conclus en application de l'article 15 du CMP, qui autorise le pouvoir adjudicateur à réserver un marché (ou un lot) à une structure du secteur adapté, ou de l'article 14 du CMP, par le biais de clauses sociales (le titulaire emploie lui-même des salariés pouvant être des personnes handicapées ou fait mettre à sa disposition de tels personnels via une structure spécifique).

### **Achats responsables**

Pour l'observatoire des achats responsables (ObsAR), l'achat responsable correspond « à tout achat intégrant, dans un esprit d'équilibre entre parties prenantes, des exigences, des spécifications et des critères en faveur de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social et du développement économique. »

L'acheteur recherche l'efficacité, l'amélioration de la qualité des prestations et l'optimisation des coûts globaux (immédiats et différés) au sein d'une chaîne de valeur. Ainsi, l'achat responsable englobe dans un même concept les achats durables et les achats solidaires.

### **Coût global d'utilisation**

Le coût global d'utilisation correspond à l'ensemble des coûts d'usage des produits ou services sur toute la durée de vie des produits ou la durée des prestations :

- coût des consommations (énergie, eau),
- coûts de la mise en œuvre (par exemple, les sécurités ou protections à prévoir pour l'utilisation de produits dangereux...),
- coût d'entretien, de maintenance et de réparations,
- coût de démantèlement et coût de gestion des déchets.

### **Facilitateur**

Le facilitateur est une personne ressource qui, exerçant une fonction d'ingénierie au sein d'un PLIE (Plan local d'insertion et d'emploi) ou d'une maison de l'emploi, accompagne l'acheteur public dans :

- l'identification des marchés,
- la quantification des heures d'insertion (calibrage de la clause),
- le suivi de l'exécution contractuelle et son évaluation.

Il assiste également les entreprises dans la mise en œuvre des actions d'insertion et la mobilisation des publics concernés en lien avec le service public de l'Emploi.

### **Entreprise adaptée (EA)**

Les entreprises adaptées (EA), anciennement ateliers protégés, sont des entreprises à part entière, employant au moins 80% de travailleurs handicapés.

Elles relèvent du droit du travail et sont destinées à insérer et à promouvoir professionnellement les travailleurs en situation de handicap. Elles peuvent servir de tremplin vers des emplois dans des entreprises du milieu ordinaire.

Les travailleurs handicapés employés par une entreprise adaptée ont le statut de salarié. Leur contrat de travail peut être à durée déterminée ou indéterminée. Ils perçoivent un salaire fixé compte tenu de l'emploi qu'ils occupent et de leur qualification par référence aux dispositions réglementaires ou conventionnelles applicables dans la branche d'activité, qui ne peut être inférieur au SMIC.

Sous certaines conditions, l'entreprise adaptée reçoit, pour chaque travailleur handicapé orienté vers le marché du travail par la CDAPH qu'ils emploient, une aide au poste forfaitaire, versée par l'Etat.

En 2010, 650 EA employaient 26 000 travailleurs handicapés

### **Etablissement et service d'aide par le travail (ESAT)**

Les établissements et service d'aide par le travail (ESAT), anciennement centre d'aide par le travail, sont des établissements relevant du secteur médico-social, destinés à intégrer des personnes handicapées ayant besoin, pour accéder à l'emploi, d'être protégées dans un milieu spécifique.

Leur première raison d'être est la réinsertion sociale et professionnelle des publics concernés. Cependant, cela ne signifie pas que les ESAT ne soient pas en mesure de proposer des offres performantes économiquement.

Les ESAT sont la plupart du temps gérés par des associations à but non lucratif. Leur tarification et leur contrôle s'effectue par les services de la délégation territoriale de l'Agence régionale de santé.

Le travailleur handicapé intégré à un ESAT n'a pas le statut de salarié. Il ne peut donc être licencié. Toutefois, certaines règles du code du travail lui sont applicables : hygiène et sécurité, médecine du travail, congés payés.

En 2011, 2000 structures employaient plus de 135 000 usagers.

### **Etat exemplaire**

« L'Etat exemplaire » est une expression consacrée par la circulaire du Premier ministre n° 5351/SG du 3 décembre 2008 relative à « l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics ».

Elle signifie que les services de l'Etat (administrations centrales, services déconcentrés et établissements publics rattachés) appliquent des principes d'éco-responsabilités et de responsabilité sociale :

- l'éco-responsabilité correspond à des comportements et sommes d'actions mises en place par une entité dans son fonctionnement, en vue d'être respectueuse de l'environnement.
- la responsabilité sociale correspond à la fixation d'objectifs élevés concernant le respect des droits fondamentaux de la personne au travail, l'intégration des personnes handicapées, l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et la parité professionnelle.

L'indicateur « clauses sociales » permet chaque année de connaître le nombre de marchés des services de l'Etat ayant intégré une clause sociale, via les articles 14 ou 15 du CMP.

### **Label**

Le label est une garantie de qualité écologique, basée sur des résultats scientifiques et technologiques de limitation des impacts environnementaux à l'usage, appréhendée sur l'ensemble du cycle de vie du bien ou du service.

Il s'agit d'une attestation du fait qu'un produit possède un ensemble de caractéristiques, garantissant un niveau de qualité supérieur, permettant de le distinguer des produits similaires.

### **Norme**

Les normes sont un outil ayant pour base le volontariat, permettant de gérer les impacts d'une activité, d'un produit ou d'un service sur le plan du développement durable.

Elles traduisent l'engagement des entreprises à satisfaire un niveau de qualité et de sécurité reconnu et approuvé. La norme ISO 26000 est un outil commun international pour tout acteur voulant construire sa légitimité responsable. Elle est l'unique norme internationale qui vise à fournir aux organisations les lignes directrices de la responsabilité sociétale. Sa déclinaison sur le processus achat est en cours à l'AFNOR sous pilotage de l'ObsAR.

### **Produit écologique**

Les produits écologiques favorisent le recyclage, la biodégradabilité, l'emballage minimal (et/ou la reprise par le fabricant ou le fournisseur de l'emballage),...

Leur contenu et leur utilisation limitent au maximum les substances toxiques dans le cadre de la production, de la distribution, de l'utilisation et de l'élimination du produit. Ces produits permettent à l'acheteur d'optimiser l'utilisation des ressources, en utilisant le plus efficacement l'énergie, le carburant ou l'eau, ou en limitant les consommations de papier, d'encre ou d'autres ressources, ...

### **Produit issu du commerce équitable**

Un produit issu du commerce équitable ou éthique associe une juste rémunération du producteur (paysan, ouvrier, artisan), en veillant au respect des droits de l'homme et de l'enfant. Il peut notamment provenir des sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP), qui ont un droit de préférence à l'article 53.IV du CMP. Un guide des Groupes d'Etudes Marchés (GEM) sur le commerce équitable est actuellement en cours d'approbation.

### **1- Acheter responsable, est-ce plus cher ? Eléments de réponse.**

Le surcoût d'un achat n'est pas lié à la mise en œuvre d'objectifs de développement durable. Il trouve souvent sa cause lors de la phase mal menée de recensement du besoin. En revanche, lorsque l'analyse du besoin est faite avec sincérité, la réflexion spécifique sur la prise en compte d'objectifs de développement durable permet justement d'identifier les achats où des critères/clauses environnementaux et sociaux peuvent être insérés, sans que le coût soit surélevé.

L'acheteur réalisant cette anticipation peut réaliser des gains grâce au développement durable.

#### **Analyser préalablement et sincèrement le besoin : *juste besoin = juste dépense***

- *L'origine principale des surcoûts vient d'un besoin mal défini.*

Il faut étudier le besoin avant de réaliser une analyse technique : le besoin correspond aux attentes du service prescripteur, exprimées en termes de finalités (pourquoi ?) et non de moyens et solutions (comment ?).

- *Le besoin est divisé en attentes nommées fonctions : « besoin = somme des fonctions ».*

La qualité correspond au niveau de satisfaction apporté au besoin, c'est-à-dire à la capacité de la dépense à satisfaire chaque fonction.

- *Des indicateurs de mesure, appelés « critères » (d'attribution, de qualité, fonctionnels), sont déterminés.*

Ils permettent d'assurer la qualité potentielle, et donc le niveau de satisfaction potentielle apportée à chaque fonction.

#### **Raisonner en coût global**

Le coût réel d'un achat ne se résume pas au prix de la chose achetée et il faut prendre en compte la totalité de la durée de vie du produit dans l'évaluation de son coût.

Ceci revient à mesurer le coût de propriété ou coût budgétaire :

- le coût d'acquisition : prix, transport et frais annexes,...
- le coût des ressources mobilisées pour l'acquisition : préparation de l'achat, conduite de la procédure, traitement de la facture,...
- le coût d'usage : coûts de maintenance, d'entretien et de fonctionnement,...
- les coûts éventuels de prises en charge collectifs : connexion au réseau électricité ou informatique,...
- le coût d'élimination en fin de vie,
- les externalités négatives (pollution, ...) et tout impact sur les parties prenantes de l'achat (cf. *infra*).

L'intégration du coût d'usage dans l'analyse des offres permet de maîtriser le coût réel de l'achat.

Par exemple, pour un marché à bons de commandes, le regroupement des commandes dans le temps permet de réduire le coût global de l'achat, notamment en termes de traitement de la dépense, et de bénéficier de meilleures conditions commerciales de la part du fournisseur (au minimum l'affranchissement des frais de port).

Enfin, au sens large, il est possible de tenir compte des autres coûts de l'achat, liés aux conditions d'intervention des acteurs concernés par le processus d'achat (ou coûts humains).

Ainsi, un achat responsable tient compte de ces coûts dans la conduite des achats :

- stress lié au travail dans l'urgence,
- « décodage » par l'acheteur des demandes mal formulées par les services prescripteurs,
- règlement des litiges (contentieux ou amiable),
- gestion des achats irréguliers et des achats hors marchés injustifiés,
- manque de considération des efforts effectués en amont des achats.

Ces coûts sont peu importants dans une organisation des achats performante (acheteurs professionnels, anticipation des besoins menée avec les services prescripteurs, travail en réseau...).

A l'inverse, ces coûts sont très importants dans une organisation où la fonction achat est insuffisamment développée.

## **2- L'insertion de clauses sociales dans les marchés publics.**

### **Qu'est-ce qu'une clause sociale ?**

Une clause sociale a pour objet de permettre à une personne éloignée de l'emploi ou à une personne handicapée de trouver un emploi stable dans le temps.

Les publics concernés sont des personnes en voie d'insertion professionnelle :

- les demandeurs d'emploi de longue durée inscrits depuis plus de douze mois au chômage (par exemple les seniors),
- les jeunes de niveau inférieur au CAP/BEP, les jeunes diplômés sans expérience professionnelle, CIVIS, etc.,
- les publics reconnus travailleurs handicapés,
- les bénéficiaires de minima sociaux (allocataires RSA, bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité, de l'allocation d'insertion, de l'allocation parent isolé, de l'allocation d'invalidité, etc.)...

Le titulaire d'un marché public où une clause sociale a été intégrée peut :

- employer lui-même les personnes concernées,
- faire mettre à sa disposition de tels personnels via une structure spécifique, par exemple une entreprise d'insertion (EI), une association intermédiaire (AI), un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)...
- avoir recours à la sous-traitance / co-traitance avec une entreprise d'insertion, ...

Il est aidé par un « facilitateur » : à l'administration centrale, il s'agit de la maison de l'Emploi de Paris (MeP), qui rédige la clause sociale et en assure le suivi.

Le facilitateur a un interlocuteur unique à l'administration centrale, qui est le référent clauses sociales des deux ministères. Ce dernier appartient à la mission des achats.

### **Tous les marchés sont-ils concernés par la clause sociale ?**

Oui. Quelle que soit la nature du marché (travaux, fournitures ou services), une clause sociale peut être intégrée.

### **Comment savoir si le marché que je m'appête à lancer peut intégrer une clause sociale ?**

Une convention de partenariat est conclue avec un « facilitateur ».

En tant que cellule d'ingénierie d'insertion, le facilitateur :

- étudie la possibilité d'intégrer une clause sociale,
- procède à son calibrage (par exemple en volume d'heures d'insertion) en liaison avec l'acheteur,
- assure son suivi.

Néanmoins, le pouvoir adjudicateur n'est pas obligé de recourir systématiquement au facilitateur pour insérer une clause sociale : il peut décider de réserver un marché à une structure du secteur adapté ou protégé, en effectuant préalablement une étude économique de l'offre sur le secteur concerné.

### **Comment intégrer une clause sociale dans un marché ?**

Chaque année, une première sélection de marchés est réalisée par le pouvoir adjudicateur, à partir de l'état prévisionnel des besoins de l'année à venir. Ainsi, un tableau prévisionnel des marchés concernés est proposé au facilitateur en début d'année.

Cette procédure d'anticipation est une obligation réglementaire, conformément à l'article 5 du code des marchés publics, qui prévoit que les « objectifs du développement durable » sont pris en compte dès l'état prévisionnel du besoin. L'équité sociale fait partie de ces objectifs.

La sélection des marchés s'effectue selon quatre critères, afin de garantir une durée et une qualité suffisantes de travail des publics concernés :

- le montant du marché,
- sa durée,
- la masse salariale de l'entreprise (par référence par exemple au précédent titulaire),
- la technicité des prestations.

### **Quels sont les acteurs ?**

Les acteurs sont :

- le service des achats,
- le service prescripteur (ou service technique),
- le facilitateur.

### **Quelle est la procédure à suivre ? Exemple de la procédure suivie à la mission des achats.**

La procédure suivie à la mission des achats comprend quatre étapes :

- 1) Au moment du lancement du marché, l'acheteur responsable de la procédure rappelle au service prescripteur qu'une clause sociale a été prévue lors de l'état prévisionnel du besoin.

Néanmoins, cette liste peut évoluer en cours d'année. A ce titre, le service prescripteur et/ou l'acheteur responsable de la procédure peu(ven)t proposer à la chef du bureau de l'ingénierie des achats (achats 1) qu'une clause sociale soit insérée : après accord de cette dernière, le référent clauses sociales des ministères prend directement contact avec la Maison de l'Emploi de Paris pour effectuer une étude de faisabilité.

- 2) Une fiche d'opération est remplie par l'acheteur avec le service prescripteur. Elle est envoyée à la MeP par le référent clauses sociales des ministères, avec les premiers éléments connus du marché.

En principe, quatre semaines sont nécessaires à la MeP pour rédiger la clause sociale (délai inscrit dans la convention de partenariat) : le délai commence à courir dès l'envoi de la fiche d'opération. Néanmoins :

- pendant ces quatre semaines, les informations transmises à la MeP peuvent être affinées ;
- si un délai plus court est nécessaire, l'acheteur prévient le référent clauses sociales, qui contacte immédiatement la MeP pour étudier les possibilités d'insérer une clause sociale dans un délai resserré.

- 3) Suite à l'envoi des documents, la MeP commence à travailler parallèlement à la mission des achats. Au terme de son expertise, la MeP :
  - transmet une proposition de clause sociale à insérer dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) ou le cahier des clauses particulières (CCP) ;
  - ou indique les raisons d'un refus d'insérer une clause sociale dans le contrat.Dès réception de la clause, le service prescripteur est informé par l'acheteur.

- 4) Après notification, l'acheteur prévoit une date pour la réunion de cadrage du marché, en y conviant le référent clauses sociales des ministères et la MeP.

A cette occasion, la question des modalités de suivi de la clause pendant l'exécution du contrat est étudiée avec le titulaire.

### **Que doit faire le titulaire pour mettre en œuvre la clause sociale ?**

Le titulaire doit réaliser un nombre d'heures d'insertion, déterminé contractuellement. Il est libre du mode d'application et du calendrier de mise en œuvre de la clause sociale, sur lesquels il s'engage.

Néanmoins, le facilitateur l'accompagne : il l'aide à déterminer le profil à recruter et peut proposer des personnes à mettre à disposition.

Lors de l'exécution du marché, le facilitateur procède à des contrôles réguliers, qui sont formalisés grâce à la transmission de justificatifs aux ministères (par exemple des attestations horaires permettant un suivi nominatif). Si le titulaire du marché peine dans la mise en œuvre de la clause ou refuse de l'appliquer, le facilitateur alerte le référent clauses sociales des ministères. La mission des achats prend alors les mesures nécessaires à la bonne exécution de la clause : réunion de cadrage, lettre de mise en demeure, application des pénalités prévues au contrat...

En fin de marché, le facilitateur effectue le bilan de la mise en œuvre des objectifs d'insertion et les transmet au référent clauses sociales des ministères. Les résultats (nombre d'heures réalisées, situation du/des bénéficiaires à l'issue du marché) sont communiqués aux services prescripteurs concernés.

### **Les bénéficiaires de la clause sociale travaillent-ils forcément dans le cadre du marché ?**

Oui. Si la clause sociale prévue au marché doit toujours pouvoir être réalisée dans le cadre des prestations du marché concerné, le titulaire reste libre de s'organiser comme il l'entend (par exemple, pour un marché de prestations de service, en faisant travailler les personnes concernées sur d'autres sites que ceux du ministère).

Néanmoins, le titulaire doit toujours apporter la preuve que l'obligation d'insertion spécifique prévue au marché a bien été réalisée. Le facilitateur a pour fonction de vérifier son effectivité.

### **Le titulaire d'un nouveau marché indique qu'il a embauché il y a six mois une personne correspondant aux critères énoncés par la clause sociale : est-ce que ce recrutement peut être comptabilisé dans ce marché ?**

Non. L'obligation d'insertion prévue au contrat est liée à celui-ci. Elle doit faire l'objet d'une application et d'un suivi spécifiques.

### **Que se passe-t-il si le titulaire du marché n'atteint pas l'objectif du nombre d'heures ?**

La clause sociale a une valeur contractuelle : si l'objectif d'insertion n'est pas atteint, les pénalités mentionnées dans le CCAP (ou CCP) du marché s'appliquent.

### **Y a-t-il déjà eu une procédure infructueuse du fait de l'insertion d'une clause sociale dans un marché ?**

Non, cela ne s'est jamais produit.

Les secteurs de l'insertion et du handicap sont en pleine voie de professionnalisation. De plus, certains facilitateurs possèdent déjà une expérience de plusieurs années concernant l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics. A titre d'exemple, la maison de l'Emploi de Paris a inséré en 2010 des clauses sociales dans 35 marchés de 8 ministères et, dans le cadre des marchés en cours, toujours avec 8 ministères, elle a réalisé 35 660 heures d'insertion, ce qui représente 29 recrutements directs et 36 contrats d'insertion.

Au niveau national, une amplification du nombre de clauses sociales insérées dans les marchés est progressivement prévue, notamment en raison des circonstances économiques et de l'indicateur « clauses sociales » déterminé en application de la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 (Etat exemplaire).

### **La clause sociale a-t-elle un coût ?**

Non. Les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche n'ont pas à supporter de coûts supplémentaires, grâce à une convention conclue entre le service des achats de l'Etat (SAE) et l'association Alliance Ville Emploi (AVE), qui fédère les Plans locaux d'insertion et d'emploi (PLIE) et les Maisons de l'Emploi et anime le réseau des facilitateurs.

## ANNEXE 4 : CONVENTION DE PARTENARIAT ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LA MAISON DE L'EMPLOI DE PARIS (HORS ANNEXES).



MINISTÈRE  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE



Cette convention a été signée par le secrétaire général le 4 mars 2011.  
Les conventions de partenariat académique conclues localement sont du même type.

### ARTICLE 1 – Objet de la convention

La présente convention vise à instaurer un partenariat entre les ministères d'une part, et la Maison de l'emploi de Paris d'autre part pour développer la mise en œuvre des achats socio-responsables dans la commande publique du ministère.

Les ministères mettent en place une procédure visant à favoriser toute action d'insertion dans leurs marchés, en utilisant la commande publique comme levier et en se réservant la possibilité d'utiliser tous les outils prévus au code des marchés publics comme levier. Les entreprises attributaires de ces marchés sont incitées à réaliser une action d'insertion en direction de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières pour accéder à l'emploi.

Pour s'assurer de la mise en œuvre de la clause sociale, les ministères s'adjoignent l'accompagnement et le conseil de la Maison de l'emploi de Paris. La présente convention a pour objectif de préciser les missions et les engagements des signataires. Ceux-ci porteront sur les marchés qui auront été identifiés et définis conjointement par les ministères et la Maison de l'emploi de Paris.

### ARTICLE 2 – Durée d'exécution et révision de la convention

#### 2.1 – Révision de la convention

La présente convention sera révisée annuellement, si nécessaire, sur proposition de l'une ou l'autre des parties. La convention sera alors modifiée par voie d'avenant approuvé par les parties prenantes.

#### 2.2 – Durée de la convention

La présente convention est conclue pour une durée de quatre ans.

Il pourra être mis fin à la présente convention en cas de manquement(s) de l'une ou l'autre des parties à tout ou partie de ses engagements conventionnels.

En cas de non respect de l'une ou l'autre des parties à tout ou partie de ses engagements conventionnels, la partie lésée, après avoir constaté le(s) manquement(s), met en demeure, par lettre recommandée avec accusé de réception, la partie auteur du (des) manquement(s) d'exécuter correctement ses engagements dans un délai de deux mois à compter de la réception du courrier.

En cas de mise en demeure restée sans effet, la partie lésée pourra mettre fin à la présente convention. Cette résiliation n'ouvre droit à aucune indemnité.

### ARTICLE 3 – Communication et confidentialité

Toute publication ou communication des ministères sur son engagement socialement responsable fait mention du partenariat établi avec la Maison de l'emploi de Paris.

Les informations recueillies à l'occasion de la mise en œuvre de la présente convention ont un caractère strictement confidentiel : la Maison de l'emploi de Paris s'interdit toutes communications écrites ou verbales concernant les marchés publics qui font l'objet du partenariat avec les ministères ainsi que toute remise de documents à des tiers, sans l'accord écrit préalable du ministère de l'Éducation Nationale sous peine de poursuite pénale (particulièrement application de l'article 226-13 du code pénal).

Les ministères d'une part et la Maison de l'emploi de Paris d'autre part s'engagent conjointement à promouvoir le caractère novateur du partenariat établi entre les deux parties tant par l'engagement socialement responsable du ministère, que par l'échelle du territoire concerné et par l'offre de service globale de gestionnaire des clauses sociales déployée par la Maison de l'Emploi de Paris.

## ANNEXE 5 : TEXTES ET EVENEMENTS FONDATEURS.

### **Sommet de la terre à Rio (1992)**

Les Nations Unies s'accordent sur l'idée que la croissance économique n'est pas le seul vecteur du bien-être des sociétés. Si le développement est indispensable, il devra, pour être durablement porteur du bien commun, s'accompagner de la prise en compte de la protection de l'environnement et du progrès social.

La commande publique est déjà visée comme l'un des piliers de mise en œuvre de cet objectif.

### **Stratégie de développement durable de l'UE (Göteborg – 2001)**

L'objectif est de promouvoir la croissance économique et la cohésion sociale, tout en préservant l'environnement.

### **Sommet mondial pour le Développement durable (Johannesburg – 2002)**

L'objectif est de « promouvoir des politiques de passation des marchés publics qui encouragent le développement et la diffusion de biens et de services respectueux de l'environnement ».

### **Directives communautaires (2004/17 et 2004/18)**

Les directives favorisent l'émergence de politiques « d'achats écologiques » au sein des Etats membres.

### **Charte de l'environnement (promulguée en France en 2005 – valeur constitutionnelle)**

L'article 6 de la Charte de l'environnement, texte à valeur constitutionnelle annexé à la Constitution, dispose que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

### **Nouveau code de marchés publics (2006)**

Les achats durables et solidaires sont sécurisés juridiquement (voire notamment les articles 5, 6, 14, 15 et 53 du CMP).

### **Plan National d'Actions pour des Achats Publics Durables (2007-2009)**

Le Plan National d'Action pour des Achats Publics Durables fixe des objectifs en matière d'achat public durable pour la période 2007-2009. Il fournit aux acheteurs publics, de nombreuses références et une étude l'existant, ainsi que des recommandations pour procéder aux achats publics durables.

### **Circulaire du Premier ministre sur l'Etat exemplaire (2008)**

La circulaire du 3 décembre 2008 impose à l'Etat d'être « exemplaire », à travers le Plan Administration Exemplaire (PAE).

Acte le plus structurant fondant la démarche de l'Etat, ce texte assure la prise en compte des objectifs de développement durable dans le fonctionnement des services administratifs de l'Etat (achats courants, mesures d'éco-responsabilité, responsabilité sociale de l'Etat tant en sa qualité d'opérateur économique que d'employeur...).

Pour évaluer les avancées, un dispositif incitatif de « bonus-malus » a été mis en place et des indicateurs évolutifs permettent chaque année aux administrations de faire état de leurs progrès en la matière.

### **Création de l'Observatoire des Achats Responsables - ObsAR (2009)**

Après avoir lancé en 2009 le Baromètre des Achats Responsables, les deux grands réseaux d'acheteurs publics et privés (le Service des Achats de l'Etat et la Compagnie des Acheteurs de France) ont créé l'Observatoire des Achats Responsables (association de loi 1901).

L'objectif de ce « Think Tank » est de créer un lieu privilégié d'échanges, de connaissance et d'approfondissement des bonnes pratiques en matière d'Achats Responsables.

### **Stratégie Nationale de Développement Durable (2010)**

La stratégie nationale de développement durable 2010-2013 (SNDD), adoptée le 27 juillet 2010 par le Comité interministériel pour le développement durable, propose une architecture commune à tous les acteurs, publics et privés, afin de les aider à structurer leurs propres projets de développement durable autour de choix stratégiques et d'indicateurs qui ont fait l'objet d'un large consensus.

## ANNEXE 6 : L'ACHAT PUBLIC, LEVIER STRATEGIQUE DE L'ETAT EXEMPLAIRE.

### L'Etat exemplaire

La circulaire du Premier ministre n° 5351/SG du 3 décembre 2008 a fixé le cadre de l'action de l'État en matière d'éco-responsabilité et de responsabilité sociale des administrations. Elle comporte 20 fiches thématiques, qui sont de véritables feuilles de route pour l'ensemble des services de l'Etat.

Les enjeux de la politique d'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable s'expriment à travers le « plan administration exemplaire » (PAE). Ce plan d'orientation ministériel a pour objet de :

- réduire les impacts environnementaux du fonctionnement des administrations : politiques d'achats publics durables, comportement éco-responsables...
- disséminer les bonnes pratiques : rendre crédible la politique de développement durable promue par l'Etat auprès des acteurs publics, des consommateurs, des entreprises.
- impulser la dynamique sociale contenue dans le développement durable
- structurer et orienter la production et la consommation de produits et services éco et socio-responsables

L'évaluation de la mise en œuvre des PAE ministériels se fait sur la base d'indicateurs annuels de performance. Elle est adossée à un dispositif financier incitatif d'accompagnement de la démarche d'exemplarité, dont les modalités de fonctionnement ont été définies par la circulaire du Premier ministre du 11 mars 2010. Ainsi, le fonds « État exemplaire » de 100 M d'euros est constitué par la mise en réserve en début d'année d'1 % des crédits d'achats courants du ministère.

Le dispositif financier est donc un mécanisme incitatif de « bonus – malus » comportant :

- des indicateurs à satisfaire,
- un gel budgétaire des crédits et une redistribution en fonction des résultats,
- un calendrier annuel.

Le Commissariat général au développement durable (CGDD) a pour objectif de promouvoir le développement durable au sein des politiques publiques. Le comité de pilotage Etat exemplaire (CPEE), structure rattachée au CGDD, redéfinit chaque année les indicateurs de performance sociale et environnementale, dans le cadre d'une montée en puissance progressive. Chaque ministère a nommé un Haut fonctionnaire au développement durable (HFDD) : aux ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, il s'agit de Monsieur Sylvain MERLEN.

### Quelle importance de l'achat public dans l'Etat exemplaire ?

Les thèmes des fiches de la circulaire du 3 décembre 2008 étant transversaux, les acheteurs sont souvent concernés par le suivi des indicateurs. En tout, les acheteurs sont concernés par 14 fiches sur 20. En 2012, un indicateur spécifique « clauses sociales » concerne l'administration centrale comme les services déconcentrés.

D'après la circulaire du Premier ministre, en 2012, 10% des achats courants devront résulter de clauses sociales dans les secteurs comportant au moins 50% de main-d'œuvre.