

Charte ministérielle des achats responsables



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

Février 2019

RESEAU MINISTERIEL DES ACHETEURS
DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE (MENJ),
ET
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE
L'INNOVATION (MESRI)

REDACTEURS :

- Jean-Xavier Lichtlé (réfèrent ministériel pour les achats responsables, Mission des achats)
- Fulvia Casini (correspondante académique des achats, Académie de Versailles)

RELECTEURS :

- Jane Vennat, responsable de la Cellule académique des achats de Créteil
- Vesna Asanovic, responsable de la Cellule académique des achats de Versailles
- Guylaine Bourdais-Naimi, Directrice des achats à l'Université de Paris Descartes
- Anne Lavagne, chargée de mission Etat exemplaire

Pour nous faire parvenir vos remarques : site.acheteurs@education.gouv.fr

Sommaire

PROPOS LIMINAIRES.....	2
CHARTRE DES ACHATS RESPONSABLES DES MENJ ET MESRI	3
1. PRESENTATION GENERALE : LA DEMARCHE DES ACTEURS DE L'ACHAT (ACHETEURS ET PRESCRIPTEURS)	3
2. LORS DU RECENSEMENT PREVISIONNEL DES BESOINS (EN DEBUT D'ANNEE BUDGETAIRE)	5
3. ENTRE LE RECENSEMENT PREVISIONNEL DES BESOINS ET LE LANCEMENT DE LA PROCEDURE DES MARCHES IDENTIFIES	5
4. LORS DE LA PREPARATION DE LA CONSULTATION ET DE LA REDACTION DU CAHIER DES CHARGES	6
5. LORS DE L'EXECUTION DU MARCHÉ : L'IMPORTANCE DE LA QUALITE DES RELATIONS AVEC LES FOURNISSEURS	8

PROPOS LIMINAIRES

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

Rédigée et relue par des membres du réseau ministériel des MENJ et MESRI, elle s'attache à proposer une démarche et une liste d'engagements, en rappelant le cadre général.

Plus particulièrement, elle insiste sur la nécessité du renforcement de l'aspect social, d'une part, et sur l'importance donnée à la qualité de la phase d'exécution à travers la « relation fournisseur », d'autre part.

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 concerne donc tous les acteurs de l'achat, sans l'engagement desquels aucune avancée n'est envisageable.

Je demande à chaque agent de mettre en pratique la démarche et les engagements de la présente Charte, et à chaque supérieur hiérarchique de veiller à son application. Nous avons tous un devoir d'exemplarité en ce domaine.

Le chef de service, adjoint à la Secrétaire générale



Christophe GEHIN

1. Présentation générale : la démarche des acteurs de l'achat (acheteurs et prescripteurs)

La commande publique représente un enjeu financier important en France (8 % du PIB en 2016 / source : portail de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics). En Europe, la commande publique représente un puissant levier de modernisation de la société.

Sa portée permet la mise en œuvre d'orientations politiques, en vue de responsabiliser les opérateurs économiques, par exemple : d'intégrer une dimension environnementale et/ou sociale à l'acte d'achat, de faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique, de préserver les tissus économiques locaux, ou encore d'acheter équitable.

Si le but de l'achat public est la sélection de « l'offre économiquement la plus avantageuse » (article 52 de l'ordonnance du 23 juillet 2015), le respect de cette obligation implique la prise en compte d'objectifs de développement durable (article 30 de l'ordonnance).

Désormais, les acheteurs interviennent tout au long du processus d'achat ; ils agissent toujours en coopération étroite avec les services « prescripteurs » ou « utilisateurs ». Au regard de la multiplicité des acteurs de l'achat public, les acheteurs et les prescripteurs doivent être soutenus dans leur démarche par les décideurs, au plus haut niveau hiérarchique.

Cette charte a pour vocation d'engager les acheteurs des MENJ et MESRI à :

- Utiliser, autant que possible, les outils mis à la disposition des acheteurs (sourcing, coût global, clause environnementale, clause sociale, etc.).
- Porter des projets et diffuser une politique d'achats responsables, au sein de la structure.
- Mettre en œuvre la charte « Relations Fournisseurs Responsables », signée le 23 janvier 2019 entre la Médiation des entreprises et les MENJ et MESRI.
- Faire un état des lieux de la performance sociale et environnementale de leurs achats.
- Tirer les conclusions de cet état des lieux et définir des objectifs d'amélioration sur une année.
- Créer des indicateurs de performance permettant de faire un bilan de la performance environnementale et sociale des achats, à échéance régulière.
- Partager les retours d'expérience entre acheteurs du réseau.

a) 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.

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 de l'ordonnance et du décret, qui garantissent l'impartialité des procédures. La mise en œuvre de critères et de clauses environnementaux et sociaux doit donc toujours respecter les dispositions réglementaires, 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...

b) 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, différents dispositifs existent au libre choix des acheteurs, en fonction de leur politique d'achat :

- pour les marchés réservés : les secteurs de l'insertion (SIAE) et du handicap (STPA), en pleine voie de professionnalisation, possèdent des ressources et une organisation, que les acteurs de l'achat public doivent connaître.
- pour les clauses sociales d'exécution : plusieurs dispositifs existent, comme celui de la clause d'insertion (l'acheteur est aidé par le « facilitateur ») et celui de la clause de formation (l'acheteur est aidé par la mission de lutte contre le décrochage scolaire – MLDS).

D'une manière générale, les intérêts des acheteurs 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 professionnelle et de la formation.

c) L'importance donnée à la qualité de la phase d'exécution : la responsabilité des MENJ et MESRI dans leur « relation fournisseurs » :

Avec la signature de la Charte des « Relations Fournisseurs Responsables » le 23 janvier 2019, les MENJ et MESRI ont décidé d'adopter des pratiques d'achats responsables vis-à-vis de leurs fournisseurs, cette signature étant à périmètre national.

La signature de cette charte, adossée à la présente Charte des achats responsables, est un élément essentiel d'une politique d'achats responsables, les ministères s'engageant à mettre en place une démarche de progrès vis-à-vis de leurs fournisseurs, et notamment les petites et moyennes entreprises.

Les ministères manifestent ainsi leur volonté d'appliquer les bonnes pratiques décrites dans la liste d'engagements définies par la Médiation des entreprises et le Conseil national des achats (CNA). Ils inscrivent officiellement leur action dans un cadre de confiance réciproque avec les fournisseurs, dans la connaissance et le respect des droits et devoirs respectifs.

Le processus de l'achat est ainsi achevé.

2. Lors du recensement prévisionnel des besoins (en début d'année budgétaire)

En lien avec les services prescripteurs, les acheteurs réalisent un état prévisionnel des besoins au début de chaque année, par le biais d'une **programmation des achats**. Pour les services de l'Etat, cette programmation est désormais quadriennale.

A partir de la programmation des achats, les marchés propices à l'insertion de critères et clauses sociaux et/ou environnementaux sont identifiés. Cette liste, établie en amont, est susceptible d'évolutions en cours d'année.

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

3. 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.

Le **sourcing** est une étape préalable à la rédaction du marché, prévue aux articles 4 et 5 du décret. Il permet une connaissance accrue du tissu économique local, des solutions existantes, des fournisseurs potentiels... Le **benchmarking** est aussi un moyen de prendre contact avec des acheteurs d'autres structures ayant déjà réfléchi à des marchés de même objet.

Un **sourcing orienté en faveur des achats responsables** permet de mieux connaître les acteurs des secteurs adaptés/protégés (EA/ESAT) ou du secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Le contact avec les fournisseurs permet également de savoir si des labels existent dans le domaine concerné, si des dispositions environnementales peuvent être prises, par exemple dans la fabrication, dans le conditionnement ou dans la livraison (cf. article 4 du décret).

A savoir :

Les contacts avec les opérateurs économiques sont pris dans le cadre des articles 4 et 5 du décret, et conformément aux prescriptions du **Guide de déontologie** rédigée par la mission des achats (*dernière actualisation en 2018*). L'acheteur et le prescripteur gardent une trace du sourcing effectué afin de sécuriser juridiquement la passation du marché et d'avoir une veille sur les capacités environnementales des fournisseurs pour le besoin concerné.

A l'issue de cette réflexion, ils doivent connaître la situation économique du marché et les solutions innovantes, pouvoir allouer avec pertinence le marché concerné (ou justifier un non 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 36 de l'ordonnance]).

La particularité des marchés réservés :

A ce stade, l'acheteur peut décider de réserver un marché (ou un lot) du marché concerné. Désormais, l'article 36 de l'ordonnance lui permet de réserver un marché à une EA ou à un ESAT (la valeur des dépenses réalisées permet alors de réaliser une économie à la contribution au FIPHFP), OU aux structures du SIAE.

L'achat responsable réalisé ne nécessite pas alors de suivi particulier dans ce domaine, puisque le marché sera attribué à une structure participant par nature à l'insertion et à l'emploi de publics en difficulté.

4. Lors de la préparation de la consultation et de la rédaction du cahier des charges

- a) *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.*

Les articles 62 et 63 du décret disposent 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 ».

Le coût du cycle de vie peut être retenu comme critère d'attribution (critère unique ou pluralité de critères dont un critère environnemental (article 52 de l'ordonnance).

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.

- b) *Lors de la rédaction des clauses d'exécution, l'acheteur peut également imposer la prise en compte de la protection de l'environnement et/ou de l'équité sociale.*

- Clause d'exécution environnementale :

Il est important d'informer clairement les opérateurs économiques du niveau de qualité environnementale recherchée.

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 (*par exemple : intégration d'une clause environnementale dans le CCP, comme une clause « Zero phyto » pour les marchés d'entretien d'espaces verts*).

L'article 10 « Labels » du décret est un bon outil, à la condition que le label soit en lien avec l'objet du marché, qu'il ne soit pas discriminant et que les labels équivalents soient acceptés.

Afin d'éviter un marché infructueux ou de discriminer certaines entreprises, il importe de vérifier pendant le sourcing que le label en question est bien détenu par plusieurs fournisseurs. Si ce n'est pas le cas, l'acheteur ne doit pas exiger que les candidats bénéficient du label mais qu'ils répondent aux exigences de celui-ci.

Vigilance : 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 (cf. article 52 de l'ordonnance).
- 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 du marché concerné.
- 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).
- Une **clause imposant un label discriminant** : l'acheteur ne peut exiger un label précis, mais il doit alors utiliser la formule « label *untel* ou équivalent ».

- Clause d'exécution sociale :

L'acheteur utilise l'article 38 de l'ordonnance pour intégrer des heures d'insertion ou de formation dans la prestation.

Pour ce faire, il s'appuie principalement sur deux dispositifs existants :

- sur un Facilitateur, pour la clause sociale d'insertion ;
- sur la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), pour la clause sociale de formation.

- **La clause sociale d'insertion :**

Une clause sociale d'insertion 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.)...

Trois modalités sont utilisables par le titulaire d'un marché public où une clause sociale d'insertion a été intégrée ; il 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, ...

Le titulaire du marché est aidé par un « facilitateur », avec lequel l'acheteur a conclu un partenariat en vue d'accompagner les opérateurs économiques. Le facilitateur rédige la clause sociale et en assure le suivi. Il permet d'assurer l'ingénierie de la clause sociale d'insertion, son suivi et son évaluation.

Page de référence :

<https://www.socialement-responsable.org/les-clauses-sociales-dinsertion>

- **La clause sociale de formation :**

La clause sociale de formation permet à un jeune en situation de décrochage scolaire de réaliser un parcours en entreprise pour l'aider à définir un projet professionnel. Cette clause repose sur de nombreux acteurs : jeune en situation de décrochage, entreprise, acheteurs et personnels de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS). Elle peut constituer un tremplin vers l'insertion et l'emploi, et permet de développer le rapport École/Entreprise.

La clause sociale de formation sous statut scolaire est une clause sociale spécifique, dont le bénéficiaire est un jeune en situation de décrochage scolaire, entre 16 et 25 ans. Ce dernier est sous statut scolaire.

Différents types de parcours existent :

- Découverte du monde de l'entreprise et des différents services (1 mois, 150h)
- Élaboration du projet professionnel (2 mois, 300h)
- Immersion dans l'entreprise en fonction du projet professionnel (3 mois, 450h)

Les parcours les plus longs correspondent à six mois (soit 900 heures) et reprennent l'ensemble de ces phases. Chacune des phases peut se dérouler dans une entreprise différente, tout en respectant le projet professionnel du jeune.

L'acheteur prend contact avec les personnels de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), puis insère des clauses sociales de formation dans les cahiers des charges des projets de marchés.

Il fait le lien entre le tuteur pédagogique désigné par la MLDS et l'entreprise titulaire du marché (organisation d'une réunion de présentation du jeune en entreprise, récupération de la convention de stage tripartite, puis, en fin de parcours, du bilan croisé et de l'attestation de présence du jeune).

Pages de référence :

<http://www.education.gouv.fr/pid37517/la-clause-sociale-de-formation-sous-statut-scolaire.html>

<http://eduscol.education.fr/cid55115/mission-de-lutte-contre-le-decrochage.html>

▪ **Autres clauses sociales :**

A terme, d'autres clauses sociales sont susceptibles d'être mises en œuvre par les MENJ et MESRI, comme la clause d'égalité Femme/Homme. En effet, la politique d'achats responsables des ministères ne s'arrête pas aux exemples proposés.

A savoir : toutes les clauses sociales notifiées ou en cours d'exécution dans l'année sont prises en compte au titre de l'indicateur de responsabilité sociale de l'Etat acheteur, dans le cadre du Plan Ministériel Administration Exemplaire (PMAE) [Cf. annexe 4].

5. Lors de l'exécution du marché : l'importance de la qualité des relations avec les fournisseurs

En cas de clause environnementale et/ou sociale dans un marché, leur application est évoquée lors de la réunion de lancement du marché ou à l'occasion d'une réunion spécifique.

Le pouvoir adjudicateur s'assure que l'ensemble des parties concernées ont les informations et contacts nécessaires, afin d'appliquer au mieux les clauses concernées (par exemple, mise en relation de l'entreprise titulaire avec le facilitateur, ou encore mise en place d'un modus operandi pour exécuter la clause environnementale [plan de progrès, par exemple]), etc.

Le pouvoir adjudicateur réalise de préférence des bilans d'étapes (qui peuvent d'ailleurs être prévus au contrat). Il importe de remarquer que l'acheteur sanctionne la non-exécution des clauses environnementales et sociales, notamment par l'application des pénalités prévues au cahier des charges.

Exemple de bonne pratique

Avant chaque reconduction, envoyer une fiche de suivi aux services prescripteurs, ou encore des enquêtes RETEX, afin de savoir si le marché est correctement exécuté et si le service souhaite le reconduire. Cela permet de faire un point.

Le but est la mise en place progressive d'un contrôle de gestion achat, y compris sur les dispositions à caractère social et environnemental

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

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.

Signature de la Charte « Relations fournisseurs responsables », par la Secrétaire générale et le Médiateur des entreprises (23 janvier 2019)

S'engager dans la voie des achats responsables, c'est déjà faire un premier pas concernant l'amélioration des relations avec les fournisseurs. En ce sens, les MENJ et MESRI se sont engagés le 23 janvier 2019, en signant la Charte « Relations Fournisseurs Responsables » - annexe 3 au présent document – texte pragmatique promouvant des objectifs réalistes. Le périmètre est national.

Par le biais de ses dix engagements pour des achats responsables, cette Charte participe à la construction d'une relation équilibrée et durable entre les grands donneurs d'ordres et leurs fournisseurs, dans la connaissance et le respect des droits et devoirs respectifs de chaque partie.

L'intérêt de la Charte Relations Fournisseurs Responsables est double :

- elle permet aux donneurs d'ordres signataires de faire savoir et officialiser leur volonté de s'inscrire dans une relation partenariale avec leurs fournisseurs ;
- elle exige la nomination d'un « Correspondant PME » au sein de l'entreprise signataire, qui interviendra en tant que médiateur interne pour faciliter le règlement des éventuels litiges fournisseurs.

Pour commencer, les MENJ et MESRI ont décidé de s'engager plus particulièrement sur les points suivants de la Charte :

- Point 1 : Assurer une équité financière vis-à-vis des fournisseurs.
- Point 3 : Réduire les risques de dépendance réciproques entre donneurs d'ordres et fournisseurs.
- Point 6 : Intégrer la problématique environnementale.
- Point 8 : Les achats : une fonction et un processus.
- Point 9 : Une fonction achat chargée de piloter globalement la relation fournisseur.
- Point 10 : Fixer une politique cohérente de rémunération des acheteurs.

Par la signature de cette Charte, les MENJ et MESRI montrent que les achats sont un processus global, qui implique de nombreux acteurs, internes bien sûr (acheteurs et prescripteurs), mais également externes avec les fournisseurs (des contraintes desquels il faut également tenir compte).