

« COMMANDE PUBLIQUE & ÉCONOMIE DE LA FONCTIONNALITÉ DANS LA PERSPECTIVE DE LA VILLE DURABLE »

Document préparatoire à la réunion du 14 octobre 2014

Action prospective proposée par le CERDD et la CCI Grand Lille.

Dossier réalisé par ATEMIS

14/10/2014



TABLE DES MATIÈRES

L'ÉCONOMIE DE LA FONCTIONNALITÉ	2
RÉSUMÉ DU DOCUMENT	3
1. COMMANDE PUBLIQUE DURABLE ?	4
1.1. L'APPROCHE NORMÉE DE LA COMMANDE PUBLIQUE DURABLE	4
1.2. APPROCHES ALTERNATIVES DE LA COMMANDE PUBLIQUE DURABLE	6
1.3. L'APPROCHE EN TERMES DE COÛT GLOBAL	8
1.4. LA COMMANDE PUBLIQUE DURABLE DANS LA DIRECTIVE EUROPÉENNE 2014/17/CE	9
2. OBSAR : LE « MIEUX DISANT » COMME DÉMARCHE DE L'ACHAT RESPONSABLE.	10
3. QUELQUES SITES POUR ALLER PLUS LOIN	13

L'ÉCONOMIE DE LA FONCTIONNALITÉ

Avec l'émergence des enjeux environnementaux et sociaux, la question du développement durable suppose de construire de nouvelles réponses en termes de modèles économiques. Ces modèles, émergents par définition, sont à construire et à renforcer à partir d'expériences concrètes. L'ouverture de la commande publique aux enjeux du développement durable, en progression depuis les années 2000, est un signe encourageant pour les acteurs s'inscrivant dans de nouvelles dynamiques productives. Cependant, cette ouverture est progressive et n'est pas nécessairement en rupture avec la logique économique passée.

Du côté des modèles émergents, l'économie de la fonctionnalité constitue une proposition intéressante pour les entreprises et les territoires en vue d'une inscription dans un développement durable. **L'économie de la fonctionnalité consiste en la production d'une solution intégrée de bien et service basée sur la vente d'une performance d'usage intégrant les externalités environnementales et sociales.**

Ce modèle s'inscrit dans le développement d'une logique servicielle dans laquelle bénéficiaire(s) et prestataire(s) coproduisent la solution et dont la qualité de la relation constitue un enjeu de la performance. En effet, cette relation de service suppose de mobiliser des ressources immatérielles (confiance, compétence et pertinence) dont l'une des caractéristiques est de pouvoir se développer dans l'usage.

En bref, ce modèle émergent suppose le dépassement d'une logique construite autour d'échanges marchands réalisés au sein d'un marché sur un mode transactionnel. C'est-à-dire qu'il ne s'agit plus de produire dans un premier temps des biens et des services à la qualité standardisée avant de les proposer sur un marché sans que les spécificités des acheteurs ou des vendeurs n'aient une quelconque influence sur la qualité du bien ou du service rendu. Il s'agit aussi de sortir d'une mesure de la performance assise sur des éléments mesurables et quantifiables dont la rentabilité serait la référence première.

Dans son évolution récente, la commande publique est-elle en capacité d'accueillir des solutions intégrées pensées dans une perspective d'économie de la fonctionnalité ? Il s'agit d'un point important pour la diffusion et le développement d'expériences relevant de l'économie de la fonctionnalité et à terme, permettant la consolidation de ce modèle.

RÉSUMÉ DU DOCUMENT

La capacité d'intégrer l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique rencontre plusieurs difficultés :

Tout d'abord, le fait que dans une approche relativement descendante, le développement durable est envisagé comme vérifiable uniquement à partir d'une somme de critères intrinsèques. Pour faire du développement durable il faut et il suffit d'acheter des biens et/ou des services étiquetés comme « durables, responsables, verts, éthiques... ». La complexification des critères permettant de s'assurer de cette durabilité des achats pousse à l'émergence de réseaux d'acheteurs concentrés sur les outils d'intégrations d'achats durables (bonnes pratiques, cahiers des charges...) et le partage d'informations concernant les labels, normes, biens ou services remplissant *de fait* les exigences du développement durable. Cette première approche laisse peu d'espace pour le développement d'une démarche d'achats durables en relation avec l'économie de la fonctionnalité. En effet, dans cette perspective, l'élaboration d'une solution intégrée et l'évaluation de son intérêt au regard du développement durable est réduit à la qualité *en soi* des produits ou services et ne reflète pas l'intégralité de la valeur produite ou préservée par la solution.

D'un autre côté, les possibilités de construction de solution à partir de situations locales concrètes ouvrent plus de perspectives. Dans cette seconde démarche, la construction en amont d'un projet politique et des attentes collectives en matière de développement durable est une condition *sine qua non*. Cela demande également l'établissement de dispositifs de coopération entre les acheteurs, les collectivités et les fournisseurs éventuels. De tels dispositifs commencent à se mettre en place sur certains territoires.

Par ailleurs, la démarche en termes de coût global offre également des possibilités de rapprochement entre une solution intégrée de type économie de la fonctionnalité et une commande publique plus durable. Cependant, on voit que la technique de comptabilisation est assez secondaire par rapport à l'élaboration du périmètre (sphère fonctionnelle et temps), mais aussi des méthodes d'évaluation puis de quantification d'effets pourtant non quantifiables.

Enfin, et d'un point de vue général, la question de l'intégration de l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique pose la question de la sortie d'une démarche de « marché » sans pour autant rompre avec les « principes de la commande publique¹ » (article 1^{er} du code des marchés publics), construits afin de garantir le bon usage des fonds publics. Si cela demande une évolution du côté des acheteurs publics, cela demande aussi l'élaboration de solutions sortant des découpages en marchés. Autrement dit, le saut systémique pensé comme un levier clé de prise en charge des externalités est aussi un moyen de favoriser l'intégration de l'économie de la fonctionnalité au sein de la commande publique, en permettant notamment de passer de contrat d'achats de biens ou service, au financement de projets de territoire auquel contribue la solution intégrée.

¹ Ces principes sont : l'égalité de traitement, la liberté d'accès, la transparence et l'efficacité.

1. COMMANDE PUBLIQUE DURABLE ?

La notion de commande publique durable émerge dans un mouvement plus large visant à l'intégration des enjeux du développement durable au sein des achats réalisés par les organismes publics au début des années 2000. L'idée de commande publique durable s'appuie notamment sur l'importance des achats publics dans l'ensemble de la consommation.

Bien que ce mouvement soit relativement général, celui-ci se traduit par des dynamiques différentes en termes d'intégration. Ainsi d'un côté, un ensemble de recommandations relativement générales et macros construites sur un mode relativement descendant se constitue dans le sillage des travaux d'organismes tel que le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement). Cette première dynamique est relayée par les Etats puis se diffuse au niveau des collectivités locales via le code des marchés publics.

Cependant, les textes et les pratiques évoluent, offrant des voies alternatives potentiellement plus proches de l'économie de la fonctionnalité.

1.1. L'APPROCHE NORMÉE DE LA COMMANDE PUBLIQUE DURABLE

Dans cette première approche, la prise en compte du développement durable est caractérisée par la contribution à d'enjeux globaux (réduction des émissions de CO₂, limitation des pollutions, économie de ressources, réduction de la pauvreté...). Cette approche est notamment celle adoptée par le PNUE, mais aussi par les PNAAD de 2007 et de 2014 (Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables).

Dans cette perspective, l'intégration du développement durable dans la commande publique est pensée par la production de critères et d'indicateurs du caractère durable des achats. Ces critères et indicateurs sont basés sur des conventions mondiales, continentales et/ou nationales.

La traduction de cette approche est l'intégration dans les textes d'un ensemble de normes et indicateurs reconnus comme durables. Cette intégration constitue une complexification de l'aspect juridique de la commande publique durable. Dans ce cadre, l'enjeu est de développer des « bonnes pratiques », reproductibles afin de permettre leur diffusion.

L'évaluation de la diffusion des pratiques durables se fait en comptabilisant les clauses sociales ou environnementales présentes dans les contrats d'achats. En général cela conduit à traiter de manière isolée chacun des grands types d'enjeux : économique, social et environnemental. Cela se traduit par le développement de sous catégories d'achats durables/responsables définis à partir d'un enjeu particulier :

- **Achats verts** : vise au respect de l'environnement ;
- **Achats éthique** : vise au respect des droits sociaux et aux droits des travailleurs, généralement dans les pays du sud ;
- **Achats équitable** : traitant de la juste rémunération des producteurs, généralement dans les pays du sud également.

Cette meilleure intégration des enjeux du développement durable passe à la fois par la spécification de critères de plus en plus fins et sur un travail de mise en réseau des acheteurs afin d'encourager l'intégration de ces critères dans l'ensemble des commandes publiques.

Cette démarche se traduit notamment par la mise en place de plateformes d'échange concernant les « bonnes pratiques » en matière d'achats durables. Ces plateformes peuvent prendre la forme d'un référencement des produits et/ou service répondant *en soi* aux enjeux du développement durable (comme pour la plateforme belge <http://www.achatsverts.be/> ou les démarches liés à l'achat éthique).

Par ailleurs ces plateformes peuvent porter sur la diffusion d'outils ou d'informations permettant une meilleure intégration des enjeux du développement durable dans la commande publique. C'est l'exemple de l'inter-réseau national « commande publique et achats responsables » animé par l'ADEME depuis 2004. Il s'agit par exemple de la plateforme d'échange dédiée aux collectivités désireuses de dépasser le discours concernant les achats responsables (www.achatsresponsables.com).

Dans ce groupe, l'achat responsable est au départ défini comme un moyen de contribuer au développement des pays du sud. La plateforme propose des outils allant dans ce sens (cahiers des charges). On trouve sur ce site une liste d'acteurs engagés dans la démarche d'achats responsables, ainsi qu'une liste de documents de référence concernant les achats responsables. Ce réseau est présent dans 15 régions métropolitaines. Cependant, il semble inactif depuis 2011



Cette démarche s'inscrit dans un mouvement relativement éloigné de l'économie de la fonctionnalité, notamment car elle ne sort pas de la démarche de transaction « classique » mais cherche à agir sur la qualité des biens ou services proposés/achetés. De même la question de la coopération n'est pas posée, et les enjeux du développement durable sont définis de manière stable et indépendante de la situation ou du projet local.

Si nous tirons le trait, cette perspective pousse les acheteurs publics à prendre une posture plus juridique qu'une posture de coopération et de co-conception de la solution. Les réseaux d'acheteurs sont plutôt organisés dans le sens de faire face à cette complexité croissante des critères de durabilité de la commande publique plutôt que d'organiser une coopération avec les fournisseurs et les bénéficiaires. C'est là un problème pour le rapport entre les acheteurs publics et la diffusion de solutions relevant de l'économie de la fonctionnalité. Matériellement, cela prend la forme d'un adossement à des textes de référence (convention de l'OIT, loi sur l'emploi de travailleurs handicapés, convention européenne des droits de l'homme), des normes (ISO14001 et 26000, norme HQE) ou des labels Energystar, FSC, Imprim'vert, Agriculture biologique, Fair Trade...).

En d'autres termes, cette démarche est centrée sur une normalisation plus poussée de la commande publique et surtout des biens et/ou services faisant l'objet d'un achat public.

1.2. APPROCHES ALTERNATIVES DE LA COMMANDE PUBLIQUE DURABLE

Les situations concrètes d'achats publics durables laissent entrevoir des possibilités d'intégration de l'économie de la fonctionnalité au sein de la commande publique. Ainsi, comme le rappellent des acteurs comme ObsAR et Rhône-Alpes Energie Environnement (RAEE), la commande publique durable ne se pense pas uniquement dans le cahier des charges, mais prend forme dans un processus plus global :

1.2 Démarche à suivre pour intégrer le développement durable dans l'ensemble des marchés

La mise en œuvre d'une commande publique durable au sein d'une collectivité passe par une succession itérative d'étapes permettant la réussite des marchés :



Figure 2 :
Représentation schématique des principales étapes d'une politique d'achat public durable

Extrait du guide « Commande publique durable », réalisé par RAEE, p.14.

Au sein de ce processus, la question de la rencontre avec les fournisseurs est un point important et conditionnant fortement la rédaction du cahier des charges et les modalités d'évaluation. Ouvrir la possibilité pour les fournisseurs de proposer une offre et d'argumenter sur sa plus-value n'est pas sans conséquence pour le processus de commande public. La complexité du traitement de l'offre s'accroît pour l'acheteur public. Il ne s'agit plus de vérifier la conformité de critère avec le cahier des charges, mais d'apprécier la qualité de l'offre en termes de développement durable avec une définition du développement durable qui n'est plus donnée par des critères et indicateur généraux. Dans cette perspective, les critères sont construits en fonction de la situation.

Tableau 4 : Comparaison de la définition de spécifications techniques et de critères de choix des offres selon le contexte, leur transposition dans la consultation, les avantages et risques

	EXIGENCES IMPOSEES PAR LE CAHIER DES CHARGES	CRITERES DE CHOIX DES OFFRES
CONTEXTE	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement politique fort - Nombre de fournisseurs et/ou prestataires potentiels suffisants. - Budget souple - Souhait d'obtenir un résultat strictement conforme aux attentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Méconnaissance de l'offre fournisseur - Crainte d'un surcoût important - Volonté de laisser la possibilité aux fournisseurs de détailler leur plus value
ACTIONS	Inscriptions des exigences environnementales et/ou sociales dans le cahier des charges : <ul style="list-style-type: none"> - Spécifications techniques (art.6) - Conditions d'exécution (art.14) 	Inscription des attentes environnementales et/ou sociales dans le règlement de la consultation précisant : <ul style="list-style-type: none"> - Critère de développement durable pondéré - Sous critères environnementaux et/ou sociaux utilisés pour l'analyse des offres (art 53)
RESULTATS	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation pour les fournisseurs ou prestataires de respecter strictement les exigences de l'acheteur public. - Elimination de l'offre en cas de non conformité avec les exigences du marché 	<ul style="list-style-type: none"> - Choix de l'offre la mieux disante. - Volonté et possibilités laissées aux soumissionnaires en matière de développement durable
+	<ul style="list-style-type: none"> - Certitude d'obtenir un produit ou une prestation qui répond aux attentes de l'acheteur en matière environnementale et/ou sociale. - Simplification du travail d'analyse des offres (suppression du critère environnemental, les offres étant toutes conformes). 	Aucune offre n'est rejetée. Le risque de marché infructueux est nul. Obtention de l'offre la mieux disante (rapport qualité/prix intégrant le développement durable.)
-	<ul style="list-style-type: none"> - Un cahier des charges trop exigeant entraîne le risque d'un marché infructueux ou une mise en concurrence insuffisante. - Un cahier des charges pas assez exigeant n'est pas source de réelles incitations pour les fournisseurs et ne valorise pas les fournisseurs les plus performants en matière de développement durable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de certitude quant au niveau de performance durable réel atteint. - Accroissement de la difficulté d'analyse des offres - Nécessité de définir un niveau de pondération cohérent avec le « consentement à payer du fournisseur »

D'après RAEE / Factea 2007 modifié 2008

La seconde perspective tire vers un métier d'acheteur moins porté vers la vérification de la conformité des critères, et plus ouvert à une coopération avec les fournisseurs et donc la coproduction de l'offre.

1.3. L'APPROCHE EN TERMES DE COÛT GLOBAL

Dans la suite du Grenelle de l'environnement, les acheteurs publics ont été incités à développer une approche en termes de « coût global ». Cette démarche suppose de dépasser les coûts d'acquisition d'un bien ou d'un service, pour étendre l'évaluation aux coûts et effets induits. Cette démarche présente l'intérêt de permettre à des offres plus sobres dans leur mise en œuvre mais au coût d'achat élevé d'être compétitives vis-à-vis d'offre meilleure marché entraînant beaucoup de coûts induits.

Si le principe apparaît comme relativement simple, il n'en demeure pas moins que la démarche en termes de coût global demande à être précisée.

Exprimer le besoin en termes de coût global :

Penser les besoins en termes de coût global demande de définir d'emblée une échelle de référence (en temps et en termes de périmètre) qui soit pertinente vis-à-vis des enjeux du développement durable. Cela peut rencontrer une difficulté quant aux compétences/responsabilités de l'acheteur. Une autre difficulté provient du fait que le maître d'ouvrage n'est pas nécessairement l'exploitant d'un équipement ou d'un dispositif. Il doit cependant apporter dès la conception des garanties quant à l'usage des biens ou services achetés.

Définitions du coût global :

Le ministère de l'économie relève trois niveaux dans l'analyse en termes de coût global :

- **Le coût global monétisable** : il s'agit des effets positifs ou négatifs ayant une traduction monétaire. Cela fait référence à des différentiels de prix (d'achat et/ou d'usage) établis à partir des prix de marché (prix courants).
- **Les intangibles** : Il s'agit de prix établis subjectivement et de manière forfaitaire inclus intégrés comme critère de sélection des offres. Cela correspond par exemple au bien être des salariés ou à l'image de la personne publique.
- **Le coût global étendu** : ce dernier niveau désigne la traduction en coût d'enjeux au départ non monétisables et non appropriables (l'entretien de la biodiversité, les émissions de CO₂) mais pouvant trouver une traduction monétaire conventionnelle.

Les démarches en termes de coût global s'appuient principalement sur deux paramètres : le prix et la durée d'usage. Elles cherchent en effets à mettre en avant les coûts et économies cachés dans une durée d'usage définie. La définition de la durée et le périmètre de comptabilisation des coûts et économies d'usage sont déterminants pour comprendre le résultat.

Plusieurs ratios permettent de rendre compte de la performance globale d'un achat : le temps de retour sur investissement, le ratio économies/investissement ou les économies nettes. Concrètement, cette démarche en termes de coût total incite les acheteurs publics à développer une analyse du cycle de vie (ACV) des produits/services achetés. Il semble y avoir des possibilités concernant la construction d'autres critères, mais comme l'explique le ministère de l'économie dans son « guide² » : « *Par définition toutefois, le calcul en coût*

² Guide relatif à la prise en compte du coût global total dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre et travaux (mai 2010).

global total ne peut intégrer que des paramètres mesurables, quelque soit la méthodologie retenue pour les quantifier ».

1.4. LA COMMANDE PUBLIQUE DURABLE DANS LA DIRECTIVE EUROPÉENNE 2014/17/CE

Dans le cadre de « Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », le Conseil de l'Union Européenne a défini une directive visant à aider une « utilisation optimale des deniers publics » tout en promouvant « une croissance économique durable ». L'institution européenne dans le préambule du texte, considère que la commande publique a un rôle important à jouer notamment en ce qui concerne la promotion de nouvelles idées et pratiques « sous la forme de produits et services innovants ».

D'un point de vue assez général, la directive vise à approfondir les possibilités pour les acheteurs publics d'intégrer les enjeux du développement durable. Les progrès dans cette direction relèvent de quatre mouvements :

1. **L'élargissement de la procédure concurrentielle** avec le renforcement des garanties procédurales au profit des opérateurs économiques. Il s'agit d'encourager les procédures du type « dialogue compétitif » en instaurant des règles favorisant les réponses à ce type de procédure.
2. **Un soutien à l'intégration des objectifs sociaux et environnementaux** dans les critères d'attribution des marchés publics. Dans un premier temps cela consiste en l'assouplissement des conditions dans lesquelles un marché peut être réservé à des opérateurs de l'économie sociale et solidaire. Par ailleurs, cela passe par la possibilité pour la puissance publique d'exclure les opérateurs « peu fiables » des réponses. Cela revient à interdire l'accès aux marchés publics aux opérateurs ayant commis des « manquement à des obligations environnementales ou sociales ».
3. **La promotion de l'accès des PME à la commande publique**, notamment par une simplification des procédures et une réduction des exigences financières pour accéder aux marchés publics (en termes de chiffre d'affaire notamment). Par ailleurs cet accès des PME doit être renforcé par l'extension de l'obligation d'allotissement à plus de commandes publiques.
4. **La création d'une nouvelle procédure de « partenariat d'innovation »** permettant d'engager la relation entre le pouvoir adjudicateur et les opérateurs depuis les phases de recherche et conception, jusqu'à la réalisation de l'achat public.

Le dernier des quatre mouvements évoqués ci-dessus ouvre des perspectives particulièrement intéressantes pour l'intégration de démarche relevant de l'économie de la fonctionnalité au sein de la commande publique. Une question, qui n'est pas tranchée dans la directive demeure cependant : ces « partenariats d'innovation » sont-ils ouverts à des investissements immatériels et des dispositifs d'innovations sociales et institutionnelles, tels que ceux nécessaires à la construction de solutions intégrées relevant de l'économie de la fonctionnalité.

L'incertitude liée à cette interrogation est d'autant plus grande, que les Etats conservent une assez grande liberté dans la transposition de cette directive dans le droit national. Cette liberté s'exprime dans un ensemble de points laissés à la discrétion des Etats. Ainsi c'est aux Etats de définir la portée de l'obligation d'allotissement, les méthodes de calcul du cycle de vie des produits achetés ou la délimitation de l'accès réservé à l'ESS.

Dans le même sens, la possibilité d'exclusion des opérateurs non fiables, côtoie une impossibilité d'exiger des opérateurs qu'ils se dotent d'une stratégie en matière de développement durable. Les Etats ont la responsabilité de définir les possibilités de recourir au seul critère du prix pour attribuer un marché public. Ainsi les Etats pourront limiter ce recours ou l'interdire purement et simplement. Enfin, la dimension locale est considérée comme « discriminatoire » par les instances européennes, et ne peut donc s'établir comme un critère décisif dans l'attribution d'un marché public.

Au final, si la directive ouvre de nombreuses et encourageantes perspectives pour l'intégration d'offres construites en référence à l'économie de la fonctionnalité, il reste des incertitudes quand à sa retranscription dans le droit français. Par ailleurs, les textes seuls ne peuvent préjuger de la manière dont ils seront mis en œuvre par les acheteurs publics et leurs partenaires.

2. OBSAR : LE « MIEUX DISANT » COMME DÉMARCHÉ DE L'ACHAT RESPONSABLE.

Interview de Gerard Bruneau extraite de : <http://www.strategie.gouv.fr/actualites/mieux-disant-bien-soi-une-demarche-dachat-responsable-interview-de-gerard-brunaud>

Gérard Brunaud, est co-fondateur et vice-président exécutif de l'Observatoire des achats responsables (ObsAR) et siège à la Plateforme RSE. Il a été interviewé par JCP A – La semaine juridique.

La Semaine Juridique (JCP A) : *Pouvez-vous en quelques mots nous présenter l'Observatoire des achats responsables (ObsAR) ?*

Gérard Brunaud (GB) : L'Observatoire des achats responsables (ObsAR), est une association créée en 2010. C'est un « think tank » privé / public qui a pour objectif de proposer un lieu privilégié d'échanges, de connaissance et d'approfondissement des bonnes pratiques en matière d'achats responsables. Il vise notamment à mettre à la disposition de ses adhérents des indicateurs de mesure et d'évolution des pratiques « métier » et des espaces de rencontres entre les parties prenantes. Il a piloté à l'AFNOR en 2012 l'élaboration de la norme « achats responsables » (NF X 50-135), première déclinaison sectorielle de l'ISO 26000, qui promeut l'intégration d'objectifs de développement durable et de responsabilité sociétale des organisations dans les politiques d'achat et leur mise en œuvre, dans le public comme dans le privé. L'ObsAR travaille en partenariat avec de grands réseaux et les institutionnels, il édite des guides pratiques produits par ses groupes de travail, participe à de nombreux événements « achats » et publie annuellement avec OpinionWay le Baromètre des achats responsables. Il est membre de la Plateforme française d'actions globales pour la RSE.

JCP A : *Quelle(s) différence(s) faites-vous entre « offre économiquement la plus avantageuse » et « achat responsable » ?*

GB : L'offre économiquement la plus avantageuse est la définition officielle et réglementaire de la notion de « mieux-disant », qui est l'expression des critères de choix

fondant l'attribution du marché à la meilleure offre. Le prix n'est là qu'une des composantes d'un ensemble de critères techniques, qualitatifs et économiques, sociaux ou environnementaux qui permettent de sélectionner le produit ou le service, ou encore les travaux, qui répondent le mieux à la détermination par le donneur d'ordre de son besoin d'achat, qui est l'objet du marché. J'espère que la nouvelle directive européenne va bien, comme prévu, supprimer toute référence au moins-disant (le prix le plus bas comme critère unique) en obligeant à définir le mieux-disant. Ce critère de performance économique fait appel à la notion d'estimation du « coût global » (et pas seulement du prix d'achat) sur la durée de vie du produit, intégrant d'ailleurs sa fin de vie ou son recyclage, ainsi que les externalités négatives éventuellement générées (pollution, par exemple). Le « mieux-disant » est bien en soi une démarche d'achat responsable. Mais c'est d'abord dans la détermination du besoin lui-même que le caractère responsable de l'achat doit s'avérer. L'acheteur responsable va dialoguer avec le prescripteur pour déterminer le juste besoin d'achat, valider par leur connaissance conjointe du marché les solutions potentielles attendues ou l'opportunité d'autoriser une variante, définir l'allotissement pertinent, et surtout mesurer l'impact de cet achat sur les parties prenantes externes que sont les fournisseurs, bien sûr, mais aussi le territoire, son développement économique, l'environnement, l'emploi... C'est la démarche globale qui fait l'achat responsable.

JCP A : *Pour réussir un achat responsable, quelle est l'organisation optimum de la fonction « achat » dans une collectivité ?*

GB : Il n'y a pas de modèle absolu, bien sûr, d'autant que cela variera évidemment avec la taille et les compétences de la collectivité, mais quelques « fondamentaux » peuvent être proposés. Pour moi, les deux principes de base sont la transversalité et l'autorité. Le service achats, ou le fonctionnaire responsable des achats, devra donc être placé sous une autorité incontestable et compétente sur l'ensemble des services, y compris les services techniques ou informatiques.

C'est la seule façon d'assurer la mise en place réelle, concrète et complète d'une politique qui restera définie par les élus de la collectivité, mais qui n'est pas toujours facilement appliquée, y compris lorsqu'elle est votée sous la forme d'une délibération du conseil. Ensuite, le système d'information de la collectivité devra permettre d'assurer le suivi de cette politique d'achats en intégrant les objectifs de développement durable ou de responsabilité sociétale qui s'y attachent.

Bien entendu, au quotidien, la mise en œuvre d'une vraie politique et de bonnes pratiques d'achat responsable demande de l'anticipation... Il n'est pas question de demander l'intégration de clauses sociales d'insertion, par exemple, trois jours avant de publier l'avis de marché de travaux ou de prestations de services qu'il faut impérativement renouveler ! Pour engager une telle politique, il faudra se donner un peu de temps et générer de nouvelles habitudes de travail, moins « verticales », plus coopératives...

JCP A : *Comment faire pour que les indicateurs de performance de l'achat responsable ne se transforment pas en usine à gaz ?*

GB : Cette question nous interpelle évidemment... d'autant qu'elle se fonde sur des expériences assez malheureuses ici et là, y compris dans les services de l'État. La première leçon à en tirer est d'éviter absolument de rechercher la justesse dans le détail et l'exhaustivité. La batterie la plus complète d'indicateurs permettant de remonter deux

chiffres après la virgule ne fera jamais un bon [reporting](#). Une mesure pertinente des achats responsables ne dépassera pas une douzaine ou une quinzaine d'indicateurs, certains très généraux, d'autres très « ciblés » selon les axes principaux de la politique décidée par la collectivité. Dans son groupe de travail sur le sujet, l'ObsAR en a défini et documenté seulement 15, après expérimentations, et d'autres réseaux d'acheteurs sont, à peu près, sur les mêmes bases.

Une chose est sûre, en tous cas : il faut faire simple si on veut être clair... et surtout si on veut pouvoir véritablement évaluer cette politique globale, comme toute politique publique qui se respecte, sur la base d'éléments probants, traçables et partageables qui restent faciles à rassembler.

JCP A : *Quels sont les arguments que vous utiliseriez pour convaincre les élus de promouvoir les achats responsables dans leur collectivité ?*

GB : Je leur demanderais d'abord s'ils veulent être réélus ! Au-delà de la boutade, il est clair que cela va les y aider... Reprenons les choses... La concertation avec les parties prenantes et l'étude d'impact sur l'écosystème territorial, sur son développement économique et l'emploi généré par sa politique, je pense fondamentalement que c'est excellent pour un élu responsable ! Quand, en plus, ça ne coûte pas plus cher au contribuable local et que cela permet d'investir plus durablement, de façon plus raisonnée, voire économe en ressources ou en énergie, on approche d'un bilan sans faute... Et comme on permet de surcroît à ses services de travailler intelligemment et, ainsi, aux personnels de trouver un sens supplémentaire au service public, on a une collectivité heureuse...

Bon, n'oublions pas tout de même que cela demande un peu de travail ! Ceci étant, beaucoup d'élus s'y sont mis et ont déjà « de belles histoires à raconter » à ce sujet..., de quoi inciter leurs collègues à les rejoindre dans ces bonnes pratiques et, aussi, leurs excellentes statistiques.

JCP A : *Pourriez-vous nous parler de la Norme achats responsables ?*

GB : Cette norme est la première déclinaison sectorielle de la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale des organisations (donc, pas seulement des entreprises, mais aussi des services publics). C'est une norme de comportement, donc non certifiable, qui repose sur des recommandations liées aux principes de la responsabilité sociétale appliqués aux sept questions centrales pour les organisations que sont la gouvernance, les droits de l'homme, les relations et conditions de travail, les bonnes pratiques des affaires, les questions relatives aux consommateurs, l'environnement et l'engagement sociétal local. Avec l'AFNOR et dans des groupes de travail multi – parties prenantes, les responsables de l'ObsAR ont piloté pendant 18 mois l'application de ces principes à chaque étape du processus achats, travail qui a débouché sur l'adoption de la norme NF X 50-135. Celle-ci comporte deux fascicules : l'un sur la politique et la stratégie d'achats responsables, l'autre sur sa mise en œuvre opérationnelle. Cette norme NF a été validée par l'ISO comme base de travail d'un groupe international de normalisation piloté par la France qui a pour objectif de définir une norme internationale « achats responsables ». Ce groupe est composé de 43 pays et a débuté ses travaux. Nous sommes très mobilisés à l'ObsAR sur cette perspective de faire progresser l'ensemble de la communauté des achats, publics et privés confondus, vers des pratiques responsables mieux partagées.

3. QUELQUES SITES POUR ALLER PLUS LOIN

<http://www.cerdd.org/>

On trouve sur le site du CERDD un ensemble de ressources concernant les thématiques : « ville durable », « nouveaux modèles économiques » ou encore « l'économie de la fonctionnalité ». Concernant l'objet de ce support documentaire, deux pages sont à signaler plus spécifiquement :

<http://www.cerdd.org/Quelle-ingenierie-contractuelle>

Cette page présente les travaux de septembre 2012 menés par le CERDD, la CCI grand Lille et ATEMIS, concernant la question de l'ingénierie contractuelle dans le cadre d'une ville durable. On y trouve notamment un panorama des différents **outils et modes de contractualisation à disposition de l'acteur public pour intégrer les enjeux de durabilité** à la ville d'aujourd'hui et de demain.

<http://www.cerdd.org/La-notion-de-cout-global-appliquee>

Cette page rend compte des travaux d'avril 2012 du CERDD, de la CCI grand Lille et d'ATEMIS concernant la problématique générale du « **coût global** » appliqué à la ville, et des retours d'expériences pilotes menées par le Groupe Bouygues sur l'analyse du cycle de vie appliqué au monde de la construction, et par EDF concernant une évaluation économique élargie des projets de construction/rénovation.

<http://www.club-economie-fonctionnalite.fr/activit%C3%A9s-du-club/droit-et-comptabilit%C3%A9/>

Cette page du site du Club économie de la fonctionnalité et développement durable publie notamment le compte-rendu de la séance du 20 mars 2013 sur le thème : **Quelles réponses le droit public offre-t-il à l'intégration des enjeux de ville durable à travers la mise en place de solutions fonctionnelles ?**

Cette présentation a été faite par Sébastien PINOT, avocat associé au cabinet Bignon - Lebray, responsable du département droit public et de l'environnement de l'agence parisienne.

Les collectivités locales ont à leur disposition une multiplicité d'outils juridiques permettant de mettre en œuvre elles-mêmes ou à travers la commande publique, les solutions qu'elles souhaitent promouvoir pour leur territoire, dans une perspective de développement durable. Sébastien Pinot a présenté dans un premier temps les principaux outils juridiques à la disposition des collectivités, puis a illustré les questions posées au juriste qu'il est sur l'adaptation du droit à la mise en œuvre de solutions intégrées à travers l'examen d'une situation :

Les conditions dans lesquelles peut émerger une solution globale de mobilité associant accès aux transports en commun, à des voitures et vélos partagés, mais également, gestion mutualisée de places de parking via la conception d'un Pass accessible aux futurs habitants d'un écoquartier.

Cette séance a aussi été l'occasion de poser de multiples questions à Sébastien Pinot concernant les différents statuts de structures et leur compatibilité avec l'économie de la fonctionnalité.

www.achatsresponsables.com

Une plateforme d'échange dédiée aux collectivités désireuses de dépasser le discours concernant les achats responsables. Dans ce groupe, l'achat responsable prend au départ la forme d'un moyen de contribuer au développement des pays du sud. La plateforme propose des outils allant dans ce sens (cahiers des charges). On trouve sur ce site une liste d'acteurs engagés dans la démarche d'achats responsables ainsi que leur répartition géographique (un référent en région NPDC – Yannick Leroy de la CUD). On trouve sur cette plateforme une liste de documents de référence concernant les achats responsables.

La plateforme s'inscrit dans une démarche engagée depuis 2004 animée par l'ADEME portant intitulée Inter-réseaux national « Commande public et développement durable ». Ce réseau est présent dans 15 régions métropolitaines. Cependant, il semble inactif depuis 2011

<http://www.economie.gouv.fr/daj/oeap-liste-des-guides-gem#EF>

Cette page regroupe des guides produits par les GEM (Groupes d'Etude sur les Marchés) de l'OEAP (Observatoire Economie de l'Achat Public). L'OEAP existe depuis Novembre 2005. Il s'agit d'une structure dépendant de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie. Cet observatoire réunit « les acteurs de la commande publique ». Dans les faits, cet observatoire est présidé par le ministre de l'économie (ou le directeur des affaires juridiques de ce ministère). Il compte parmi ces membres des représentants des différentes directions de ministère (ceux ayant les responsabilités de finance, budget, industrie, emploi, Trésor...); des représentants des organisations professionnelles et des PME, deux représentants d'entreprises publiques, des représentants des associations de collectivités (association des maires de France, des maires de grandes villes, des départements, des régions), 5 experts issus des acheteurs publics et deux personnes qualifiées...

L'OEAP produit un ensemble de guides accessibles via son site Internet. Parmi ces guides, une partie est dédiée au développement durable et aux achats responsables. Les guides sont le résultat du travail des GEM et des « ateliers de réflexion ». Il y a pour le moment 5 ateliers de réflexion et 12 GEM. Les GEM portent sur des « marchés » généralement (produits de santé, restauration collective, ouvrage et maîtrise d'œuvre, informatique et communication électronique, équipement de bureau...). Cependant, deux GEM font exceptions : le GEM Développement durable (GEM-DD présidé par Guillaume Cantillon) et le GEM dématérialisation des marchés publics (GEM-Démat). Ce second GEM traite des outils et pratiques dématérialisés dans la commande publique (et non sur la dématérialisation de l'objet des achats). Le GEM-DD a produit plusieurs guides spécifiques à un type d'achat, mais aussi un guide portant sur la question du « coût global » et une notice d'information sur les achats publics socio-responsable. A noter également, l'existence d'un groupe de coordination pour la construction de la qualité et son guide « guide de l'acheteur public en matière de qualité ».

Les ateliers de réflexion portent sur les thématiques suivantes :

- PME et commande publique ;
- Dématérialisation de l'achat public ;
- Aspects sociaux dans la commande publique ;
- Impact économique de l'achat public durable ;
- Prix dans les marchés public.

A noter que dans ces thématiques, le développement durable est décomposé. Ainsi lorsque l'OEAP parle d'achat public « responsable » cela ne concerne que les aspects environnementaux, les aspects sociaux étant traités dans une autre thématique.

Concernant les PME, l'atelier a produit un guide des bonnes pratiques traitant principalement des moyens permettant de favoriser l'accès des PME aux commandes publiques.

A noter également sur le site du ministère de l'économie, l'article dédié à la directive européenne 2014/17/CE (dont il est question au 1.4. de ce document).

<http://www.economie.gouv.fr/daj/directives-marches-publics-colloque-2014>

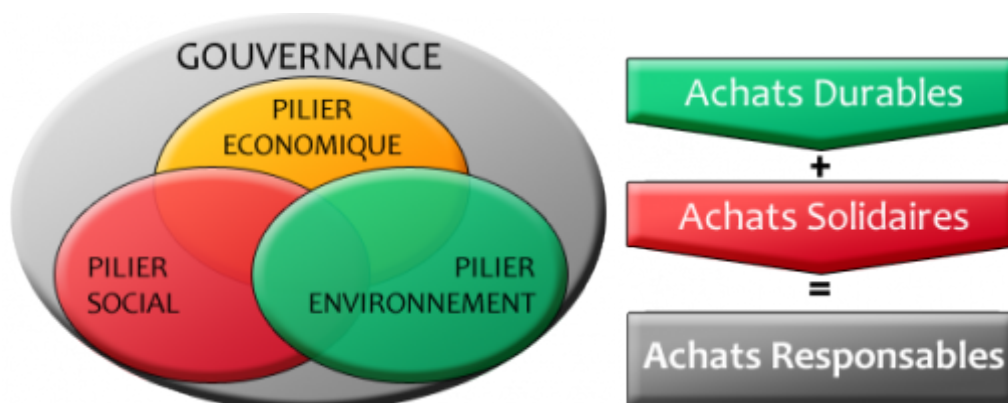
<http://www.marche-public.fr>

Ce site contient de nombreuses informations sur les marchés publics. On y trouve l'explication de nombre de notions spécifiques à ce thème ainsi que des explications concernant les procédures ou l'évolution du droit.

On trouve également sur ce site des références à la jurisprudence tant européenne que nationale au sujet de la commande publique.

<http://www.obsar.asso.fr>

L'Obsar donne une définition des achats responsables comme étant ceux permettant de répondre simultanément aux enjeux économiques, environnementaux et sociaux.



« L'Achat Responsable correspond à tout achat intégrant dans un esprit d'équilibre entre parties prenantes des exigences, spécifications et critères en faveur de la protection et de la

mise en valeur de l'**environnement**, du **progrès social** et du **développement économique** »
- définition de l'Obsar.

Cette structure a contribué à la construction de la norme « Achats responsables » de l'AFNOR et propose des recommandations aux candidats à l'obtention de cette norme.

L'Obsar se fait également le relai des travaux et informations relatives aux achats durables. Il publie également une partie de ses propres travaux. Les travaux de cet observatoire ne concerne pas uniquement la commande publique, mais aussi celles passées par les entreprises privées.

L'observatoire organise son travail de réflexion autour de cinq thèmes :

- Coût global et création de valeur.
- Indicateurs de mesure et reporting
- Relation donneurs d'ordres PME/PMI/TPE
- Mieux-disant
- Achats socialement responsables.

Concernant la nouvelle directive européenne 2014/17/CE, le vice-président exécutif de l'ObsAR, Gérard Brunaud a produit une note à destination du Commissariat général à la stratégie et à la prospective consultable en ligne :

<http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/archives/14-03-03-March%C3%A9s-publics-G%C3%A9rard-Brunaud.pdf>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Une-commande-publique-durable,37984.html>

Cette page du ministère du développement durable présente les différentes dispositions légales sur lesquelles les acheteurs publics peuvent s'appuyer pour promouvoir les achats durables.

L'un des intérêts de cette page est de faire le lien avec les dispositions européennes en vigueur. Ainsi la page du ministère fait le lien avec le Green Public Procurement Advisory Group (http://ec.europa.eu/environment/gpp/expert_meeting_en.htm) un groupe informel européen ayant produit deux guides sur les achats responsables : l'un dédié aux achats respectant l'environnement, l'autre dédié aux achats socialement responsables.

http://www.ddrhonealpesraee.org/commande_publicque.php

Il s'agit du site de l'association Rhône-Alpes Energie Environnement (RAEE). La page dédiée à la commande publique propose plusieurs liens vers des acteurs de la promotion des achats responsables. Par ailleurs, l'association propose une typologie des achats responsables :

L'achat vert : vise au respect de l'environnement. (lien vers la plateforme des collectivités belges <http://www.achatsverts.be/>)

L'achat éthique : comprenant un respect des droits sociaux (Faisant le lien avec le site <http://www.socialement-responsable.org/>) ou des conditions de travail (lien vers un

guide d'achat éthique pour les acheteurs publics ; réalisé avec le concours de la région NPDC dans le cadre d'un contrat de plan Etat – Région.

L'achat équitable : traite de la juste rémunération des producteurs.

<http://infogreen.lu/article/les-achats-durables-ont-des-impacts-sur-le-territoire>

Des exemples d'achats responsables (vis-à-vis du territoire) et portant sur l'alimentation en entreprise (une transition avec le Focus Groupe du 25 novembre 2014).

http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=512

Page dédiée à la consultation publique de ministère du développement durable sur la « commande publique durable ».

<http://www.lemoniteur.fr>

Le site de la revue « Le Moniteur », a publié plusieurs articles et analyse au sujet de la directive européenne 2014/14/CE sur les marchés publics dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ».

<http://www.lemoniteur.fr/165-commande-publique/article/actualite/23982035-les-directives-marches-publics-et-concessions-parues-au-joue>

<http://www.lemoniteur.fr/165-commande-publique/article/actualite/23472403-vote-au-parlement-europeen-des-directives-concessions-et-marches-publics>
