



Certaines collectivités pratiquent déjà une politique d'achats responsables, ici, la livraison de produits pour la cantine 100 % bio de Langouet (Ille-et-Vilaine).

ACHATS RESPONSABLES

Relevez le défi!

INCITATIONS

Dispositifs élargis. L'ordonnance « marchés publics » du 23 juillet 2015 étend la règle de l'allotissement pour favoriser les petites et moyennes entreprises, renforce les clauses sociales et environnementales, et élargit les dispositifs visant à réserver des marchés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire.

INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

Loin des objectifs. Si les achats responsables ont progressé, ils sont encore loin d'atteindre les objectifs fixés par l'Etat. En cause: la réduction des moyens, l'absence de politique formalisée, la difficulté à aller vers les fournisseurs et le manque de professionnalisation des acheteurs.

UN NOUVEL ÉTAT D'ESPRIT

Repenser sa politique. L'achat durable ne coûte pas forcément plus cher mais demande de repenser totalement sa politique « achats ». Les acheteurs doivent apprendre à raisonner en termes de coût global, ne pas craindre d'explorer l'offre de leurs fournisseurs, ni de s'appuyer sur les réseaux existants.

Une progression lente malgré les bonnes volontés

Toutes les études montrent le désir des acheteurs d'aller vers des achats plus responsables. Mais elles montrent également que ceux-ci peinent à décoller. Etat des lieux.

Les acheteurs sont largement consultés sur leurs pratiques en matière d'achats responsables. L'Observatoire des achats responsables (Obsar), bien sûr, produit un baromètre annuel. Bercy, avec l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), s'en préoccupe aussi et publie son propre recensement (attention, celui-ci ne concerne que les marchés supérieurs ou égaux à 90 000 euros HT). L'Union des groupements d'achats publics (Ugap) a consulté les acheteurs sur la question en 2014. C'est maintenant au tour de la chaire Optima, de l'université de Pau et des pays de l'Adour, de se pencher sur la réalité de l'achat responsable dans les collectivités territoriales. Des sources nombreuses, donc, et variées mais qui, dans leur ensemble, disent la même chose : l'achat respon-

22 %
des acheteurs considèrent qu'ils peuvent intégrer des critères écoresponsables dans plus de la moitié de leurs marchés.

Source : étude « Evolution des achats publics » menée par l'Ugap et « Décision achats », 2014.

sable, tout le monde y est à peu près favorable... sur le papier. Le passage à l'acte s'avère difficile. La preuve en est la très faible présence des clauses sociales ou environnementales dans les marchés : 6,1% pour les premières et 6,7% pour les secondes en 2013, selon les chiffres de l'OEAP, et ce, malgré les exhortations régulières à l'exemplarité de Bercy.

Retard à l'allumage

L'OEAP préfère souligner la progression régulière de ces chiffres (ils étaient de 1,9% et 2,6% en 2009) et explique leur faible ampleur par « un effet d'apprentissage des clauses spécifiques qui implique une certaine prudence de la part des acheteurs ». Cependant, ni les clauses sociales ni celles environnementales ne sont récentes. Dès 2004, le code des marchés publics

leur conférait une base juridique stable, offrant aux acheteurs les outils nécessaires pour les mettre en pratique. Pourtant, l'enquête menée par l'Ugap et le magazine « Décision achats » en 2014 montre que 44% des acheteurs n'intègrent des préoccupations de performance en matière de protection de l'environnement à leurs appels d'offres que depuis trois à quatre ans. Ils ne sont qu'un petit tiers à les utiliser depuis plus de cinq ans. Un lent démarrage précédé d'une prudente période d'observation. Et une grande difficulté à systématiser l'usage de ces critères puisqu'au final 82% des répondants évaluent la part de leurs achats écoresponsables à moins de... 5%. A l'autre bout du spectre, 7% des répondants déclarent que ceux-ci représentent plus de la moitié de leurs achats. En résumé, c'est tout ou rien.

Si l'on se penche sur le détail de l'utilisation des clauses, l'on constate que les collectivités sont plus performantes sur l'utilisation des clauses sociales car elles sont à l'origine de 10,2% des contrats en comportant, contre 3,2% pour l'Etat (OEAP). Toutefois, match quasi nul pour les clauses environnementales avec, respectivement, 8,7% et 8,6%. Les démarches visant à faciliter l'ouverture des marchés aux petites et moyennes entreprises réalisent, elles, des scores nettement plus importants : les PME remportent 51% des contrats accordés par l'Etat et 65% de ceux des collectivités. D'ailleurs, d'une manière générale, les acheteurs sont attentifs à tout ce qui peut aider les PME à s'emparer des marchés. Selon l'étude menée par la chaire Optima, ils sont 84% à estimer que c'est important. En revanche, ils ne sont plus que 55% à le mettre en pratique (lire p.21). L'Obsar note même un essoufflement de ces initiatives volontaires envers les



L'EXPERT

GÉRARD BRUNAUD, secrétaire général de l'Observatoire des achats responsables (Obsar)

« Il faut un changement de culture radical »

« Il existe un certain nombre de freins, au premier rang desquels les injonctions contradictoires des directions générales et des élus. Tout en soutenant un discours de développement durable, ils demandent aux services des achats de réaliser des économies immédiates. Or les projets de développement durable s'inscrivent dans le long terme. Les acheteurs, eux, se comportent trop souvent en exécutants. Ils sont rarement formés à l'achat et la recherche de la conformité juridique l'emporte sur la détermination du juste besoin d'achat et

de la meilleure offre. L'achat reste ainsi perçu comme une fonction logistique, et non stratégique. Pourtant, la réglementation ne constitue pas un frein : elle permet l'achat responsable. Et la nouvelle réglementation européenne offre des perspectives intéressantes en encourageant les démarches, tels le "sourcing" et le dialogue avec les fournisseurs. Si les mentalités et les pratiques n'évoluent pas, nous restons dans la culture du moins-disant, alors que nous avons la possibilité de passer au mieux-disant. »

La pratique réelle des achats responsables



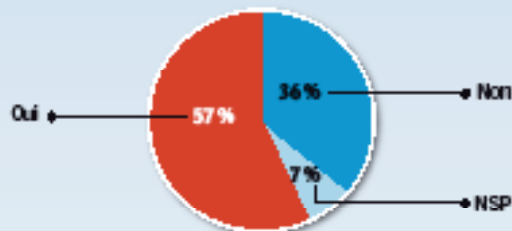
L'EXPERT

BRICE MALM, responsable de la chaire Optima à l'université de Pau et des pays de l'Adour

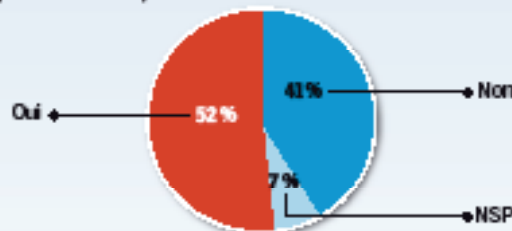
« Une conviction à transformer en actes »

« L'étude de la chaire Optima sur la performance "achats" dans les collectivités montre une volonté des acteurs de la commande publique de s'engager dans l'achat responsable : près de 70 % jugent importants les critères sociaux et environnementaux dans l'évaluation de la performance "achats". Encore faut-il, pour atteindre cet objectif, disposer d'une véritable politique. Ces critères sont encore trop souvent perçus comme une contrainte et une source de coûts supplémentaires. Les deux tiers des répondants souhaitent voir cette politique formalisée et diffusée par le biais d'une charte déontologique ou d'un code de bonne conduite, mais ils ne sont plus qu'un tiers à affirmer que c'est le cas dans leur collectivité. Autre écart, s'agissant de la relation avec les fournisseurs : plus de 70 % des répondants considèrent qu'une politique d'achats responsables permet de renforcer les liens, mais 62,5 % ne le pratiquent pas au quotidien. Beaucoup ne voient les relations "acheteurs-fournisseurs" qu'au travers du code des marchés. Celles-ci ne sont pas considérées comme un outil de création de valeur pour la collectivité, mais comme un risque. Conséquence : on ne maîtrise pas son marché "fournisseurs" et on passe donc fatalement à côté d'acteurs socialement et économiquement responsables. »

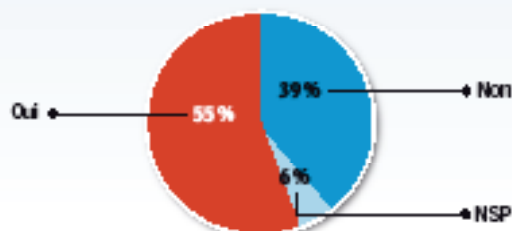
Intégrez-vous dans vos marchés des critères d'achats responsables avec un système de pénalités en cas de non-respect ?



Réservez-vous des marchés à des fournisseurs socialement responsables et écoresponsables ?



Avez-vous mis en place des actions permettant de faciliter l'accès des PME aux marchés de votre collectivité ?



SOURCE : ENQUÊTE DE LA CHAIRE OPTIMA DE L'UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR (56 RÉPONDANTS), 2015.

É. CLÉMENT/LA GAZETTE

PME. Son dernier baromètre fait état d'une chute de 13 points des démarches actives de la part des acheteurs pour les solliciter (de 53 à 40%).

Professionnalisation

Il n'y a pas que des mauvaises nouvelles. Ainsi, toujours selon l'Obsar, la professionnalisation des acheteurs s'améliore d'année en année. Les trois quarts de ceux qui ont mis en place une politique d'achats responsables estiment en avoir une bonne connaissance, qu'il s'agisse de réglementation, de référentiels ou de bonnes pratiques; 12% vont même jusqu'à revendiquer une très bonne connaissance.

Pour un responsable des achats sur trois, l'achat responsable est une priorité, mais un sur deux reste à conforter. En janvier, 91% des répondants du sec-

teur public déclaraient que leur politique d'achats responsables était effective. La stratégie est souvent la même : on commence par diffuser la démarche en interne (71% des répondants), ensuite, on formalise des objectifs (64%), puis on lance la concertation en interne et en externe (61%). Nombre de collectivités ont jugé important de disposer d'un acheteur dédié puisqu'elles sont 58% à avoir procédé à la nomination d'un correspondant « achats responsables », en hausse de 7%. Suivent, enfin, la mise en place d'indicateurs de mesure (57%), le développement d'outils et de référentiels spécifiques (55%), et l'adhésion à un réseau (52%).

Pour les collectivités qui n'ont pas lancé leur politique, les obstacles restent conséquents. Au premier rang viennent les contraintes budgétaires. Les gains rendus possibles sur le long terme

64 %
des acheteurs du public qui ont mis en place une politique d'achats responsables appréhendent les coûts globaux des produits à acquérir, contre 74 % dans le privé.

Source : baromètre de l'Obsar, 2015.

grâce à la prise en compte du coût global sont encore difficiles à appréhender et, surtout, à faire valoir. En outre, si 65% des acheteurs interrogés par l'Ugap affirment pratiquer une veille économique et technologique de leurs secteurs d'achats, ils ne sont que 44% à juger posséder une bonne connaissance du tissu économique et industriel de leur territoire. Si l'on ajoute que 75% estiment difficile de procéder au recensement préalable des besoins, l'acte d'achat se met à ressembler à une ligne lancée un peu au hasard. L'étude Optima, comparant l'importance de certains critères dans l'évaluation de la performance des achats d'une collectivité et le niveau réel de mise en œuvre de ces critères, montre un franc décalage entre l'idéal et la réalité (lire ci-dessus). Au moins prouve-t-elle que l'idéal est là, et qu'il est élevé. S.F.

Les quatre conditions d'un achat public responsable

La marge de progression en matière d'achats responsables est conséquente. Encore faut-il savoir comment s'y prendre et par où commencer.

Il n'y a pas de réelle politique d'achats responsables sans une politique formalisée au sein de la collectivité. L'Etat en est conscient, puisqu'il a lancé un ambitieux Plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD). Les outils sont là et viennent de s'enrichir d'un nouveau schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Enfin, la motivation et les compétences des agents, reliés par des réseaux, complètent le tableau.

1) Développer une stratégie

Au printemps, l'Etat a rendu public son deuxième PNAAPD pour la période 2015-2020. Intention affichée : « S'attaquer, de façon pragmatique et sur la durée, aux obstacles qui ralentissent la montée en puissance de l'achat public durable. » Ainsi, le ministère

Une formation à la traîne

Pour l'ensemble des acteurs, la formation initiale des acheteurs à l'achat responsable est insuffisante, ce qui explique en partie le désir de « sursécuriser » juridiquement l'achat. La formation continue peut pallier cette carence, notamment grâce aux modules de l'Ifore et du CNFPT.

du Développement durable souhaite que 25% des marchés passés dans l'année comportent au moins une disposition sociale et 30% au moins une disposition environnementale. Il réclame également une analyse approfondie de 100% des marchés afin de définir s'ils permettent de prendre en compte les objectifs du développement durable, vise l'adhésion de 60% des organisations publiques à la charte du PNAAPD, exige des produits à haute performance énergétique, la prise en compte de leur fin de vie... Un programme très ambitieux. Trop ? Ses tenants ne souhaitent pas effrayer les acheteurs et soulignent que le PNAAPD n'a pas de caractère contraignant. Un point que mettent aussi en avant ses détracteurs, pour qui l'on ne peut pas compter uniquement sur la bonne volonté des acteurs...

2) Installer des outils

« Le code des marchés publics est le premier des outils de l'achat public durable », rappelle Dominique Veillet, de l'Ademe (lire ci-contre). L'ordonnance de transposition de la directive « marchés » donne déjà des clés, avec la généralisation de l'allotissement visant à favoriser l'accès des PME à la commande publique, la réservation de certains marchés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), et le renforcement des clauses sociales et environnementales. Toujours au rayon des nouveautés, l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 sur l'ESS oblige les acteurs publics dont le montant des marchés est supérieur à 100 millions d'euros à adopter un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. La Lorraine a été la première à voter le sien. Principale disposition : la socioconditionnalité des aides qui concerne tous les projets au-dessus de 800 000 euros de budget, et ce, quelle que soit l'intervention de la région. Cela concerne 120 à 150 projets par an, un seuil « plausible en termes de suivi technique », explique-t-on à la région. Le dispositif est épaulé par les réseaux de facilitateurs de clauses sociales, soit près de 300 personnes.

3) Mobiliser les compétences

En matière de développement durable, rien n'est possible sans la conviction des acteurs. Encore faut-il avoir les connaissances nécessaires pour en faire bon usage. Nombre de collectivités s'assurent les services d'un chargé de mission spécialisé, comme Nantes métropole (lire p.23) ou la communauté urbaine (CU) de Dunkerque (18 communes, 199 700 hab.), qui s'est dotée d'un acheteur référent « achats responsables », Yannick Leroy. Son rôle : apporter au service « achats » son



L'EXPERT

DOMINIQUE VEILLET, chargée de mission « achats responsables » à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

« L'argument du surcoût ne tient pas »

« Ce qui freine l'achat responsable, c'est la méconnaissance de l'offre, des produits, des critères environnementaux et les a priori, au premier rang desquels le surcoût. Dans une démarche d'achat responsable, l'on raisonne en intégrant les coûts du produit tout au long de sa durée de vie : fabrication, utilisation, maintenance et fin de vie. Là, l'achat durable peut produire des gains significatifs. Mais acheter responsable demande aussi de réfléchir autrement. L'analyse des besoins n'est plus la même. Est-ce réellement un besoin ? Faut-il acheter ou

louer ? Au moment de l'achat, il s'agit de savoir quel critère on va mettre en œuvre, à quel niveau d'exigence et quelles sont les caractéristiques environnementales du produit. Pour un détergent, on s'intéresse à son impact environnemental, à la formation du personnel nécessaire, au recyclage de l'emballage, etc. Dans le public, on ne parle pas assez avec les fournisseurs. Or il faut discuter avec les utilisateurs, la hiérarchie et les fabricants, pour connaître l'offre. Les entreprises ont des solutions, des innovations à proposer. »

Florent Solier, directeur de la commande publique à Nantes métropole.



J.-P. TEILLET/LA GAZETTE

Nantes métropole (Loire-Atlantique) • 602 900 hab.

Une politique globale pour mener la démarche à maturité

Nantes et sa communauté urbaine (devenue métropole, 24 communes) ont depuis longtemps intégré les critères de développement durable (DD) à leur politique d'achats, au point de créer en 2008 un dispositif dédié, la mission «commande publique durable» qui assiste les différentes directions dans leurs passations de marchés. «Pour certaines, les critères de DD sont une évidence, explique Patricia Dupré-Cormerais, qui dirige la mission. Pour d'autres, c'est plus difficile. Dans ce cas, j'identifie ceux qui se prêtent le mieux à l'achat durable avec la programmation annuelle des marchés et nous agissons.» Benchmark, conseil juridique, expertise des produits, structuration de la politique d'achats durables... Patricia Dupré-Cormerais est sur tous les fronts. La métropole a mis en place plusieurs dispositifs pour favoriser l'achat responsable: insertion, clauses «carbone» et «handicap», lutte contre les discriminations (avec le programme Buydis), environnement, achat équitable et responsabilité sociétale des entreprises. «Nous visons

20% de marchés durables, précise Florent Solier, directeur de la commande publique. Aujourd'hui, nous n'en sommes pas loin.» La motivation des équipes est fondamentale. Ainsi, le directeur de la cuisine centrale est convaincu du bien-fondé de cette politique d'achats. La restauration collective de la métropole utilise, en effet, 12% de produits bios en circuits courts ou équitables. Par exemple, «le yaourt, fabriqué localement à partir de lait produit par un agriculteur de la région, est livré en seaux qui sont ensuite récupérés», récapitule Florent Solier. Quant au nettoyage, il cumule la quasi-totalité des dispositifs: responsabilité sociétale des entreprises, insertion, travail en journée pour faciliter l'usage des transports en commun et assurer une meilleure stabilité des employés, et utilisation de produits écoresponsables. «L'achat associe une multitude d'acteurs, c'est un travail de conviction, d'accompagnement. Amener une politique d'achat responsable à maturité prend du temps», résume Florent Solier.

expertise sur les éléments de durabilité des produits et services à acquérir, aider à la rédaction de clauses, aller à la rencontre des TPE et des PME de la région. «C'est important de rencontrer les entreprises pour savoir si ce qu'on leur demande est possible. A quoi bon rédiger un appel d'offres exemplaire s'il demeure infructueux?» Une fois le marché conclu, Yannick Leroy rencontre le titulaire une fois par an pour faire le point et, si besoin, rectifier le tir. Dans son poste, il est indispensable de bien connaître les produits et de savoir ce que l'on en attend techniquement. «Lorsque les commerciaux constatent que l'on maîtrise un produit, ils n'essaient pas de nous proposer de rédiger le cahier des charges à notre place», sourit-elle. A la CU, son rôle crée, selon elle, une émulation avec les autres acheteurs.

4) S'appuyer sur des réseaux

Plus de la moitié des acheteurs qui se lancent dans une politique d'achats responsables rejoignent l'un des réseaux régionaux dédiés, comme le RGO dans l'Ouest. «Nous partageons nos questionnements et montons en compétences au bénéfice de la collectivité», indique Magali Silva, animatrice du réseau aquitain 3AR. Celui-ci noue des partenariats avec les autres acteurs publics régionaux: «Nous allons travailler avec l'agence régionale de santé sur la qualité de l'air intérieur en milieu scolaire et avec la Draaf [1] et la Dreal [2] sur la restauration collective, les circuits courts, l'approvisionnement local...» Selon l'animatrice, le réseau «offre un soutien, notamment en termes de compétences, pour aider les acheteurs à évoluer dans ce métier». L'échelon régional permet de partager un contexte commun et d'organiser des rencontres plus facilement. «La mobilisation des acheteurs est toujours aussi forte malgré des budgets contraints et les élections qui se succèdent et voient les équipes changer, remarque Magali Silva. Mais il ne peut y avoir de politique d'achats responsables sans un duo de choc: un élu sensibilisé et un technicien formé.» S.F.

(1) Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

(2) Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Acheter local, oui... mais comment ?

Justifié techniquement, le localisme est possible. Les avocats Raphaël Apelbaum et Maxime Büsch du cabinet Lexcase rappellent quelques «trucs et astuces»... légaux.

Définir précisément ses besoins

L'acheteur doit formaliser des exigences et besoins qui lui permettront de conclure que les meilleures offres pour répondre à son besoin seront, in fine, locales. L'objectif peut être atteint en décidant de favoriser, par exemple, une alimentation raisonnée et contrôlée, et d'assurer un achat durable sur le plan tant écologique que social pour l'achat de denrées alimentaires. Pour des marchés concernant des volumes raisonnables de denrées alimentaires, on peut associer à sa politique d'achats une démarche de sensibilisation pédagogique des convives sur l'alimentation saine et raisonnée en imposant aux opérateurs des visites des sites de production à destination des scolaires. Cette condition d'exécution du marché limite ainsi la concurrence aux producteurs locaux, en raison du besoin exprimé. De plus, le pouvoir adjudicateur pourrait exiger la maîtrise par son prestataire et ses salariés ou sous-traitants d'un bon usage de la langue française.

Utiliser tous les outils juridiques disponibles

L'acheteur public dispose d'une palette importante d'outils permettant d'assurer un achat de qualité et, indirectement, local. L'ordonnance relative aux marchés publics du 23 juillet 2015 ne modifie en rien cette possibilité. Peuvent être notamment envisagés un allotissement poussé pour viser les petites quantités et les petits producteurs, ou le recours au critère «performance en matière d'approvisionnement direct des produits de l'agriculture» (attention! il ne s'agit en aucun cas d'un critère géographique, mais seulement d'un critère appréciant le nombre d'intermédiaires dans la chaîne de l'achat,

quelles que soient les distances). Le groupement de commandes peut favoriser un approvisionnement important sur les quantités minimalistes et la référence à des signes d'identification de la qualité et de l'origine, et/ou des marques ou chartes de qualité permettant de cibler indirectement certaines productions locales. Citons également la mise en place de plateformes de rencontre acheteurs-fournisseurs, comme Agrilocal26.

Connaître les seuils des marchés publics

L'acheteur doit se souvenir que, sous le seuil des 15000 euros HT, sa liberté d'appréciation est quasi totale (article 28 du code des marchés publics). Celui-ci peut donc directement se tourner vers des fournisseurs locaux, avec ou sans mise en concurrence, à même de répondre au mieux à ses besoins. Le gouvernement a relevé ce seuil à 25000 euros HT depuis le 1^{er} octobre 2015.

Jouer la carte de la simplification

La condition indispensable de la réussite d'un achat public est liée à la simplification des procédures (candidatures et offres confondues): ne demander et n'imposer que l'essentiel! Si l'achat public local vise à promouvoir l'accès de la commande publique des TPE et PME locales, il faut leur simplifier la tâche. L'acheteur public se doit d'être à la fois clair, concis et simple dans la rédaction de son cahier des charges: n'exiger des candidats que le strict nécessaire et donc réduire le nombre de pièces demandées à l'appui de la candidature et de l'offre. En outre, la mise en œuvre d'une procédure de «marché public simplifié» (MPS) permet assurément de favoriser les réponses des petits acteurs locaux. **J.-M. J.**

Pour aller plus loin

À LIRE

PNAAPD, mode d'emploi



Le document complet du Plan national d'action pour l'achat public durable pour la période 2015-2020 est consultable sur le site du ministère du Développement durable. Le plan est décliné en trois axes et onze chantiers.

<http://bit.ly/1KxZyh7>

SUR LE WEB

Des guides thématiques

Le groupe d'étude des marchés du ministère des Finances a publié plusieurs guides consacrés à l'achat durable: commerce équitable, entretien des espaces verts, prestations de nettoyage, prise en compte du coût global, etc.

<http://bit.ly/1LdTEb>

Un atelier sur l'ESS

L'Ademe a mis en ligne l'atelier «mobiliser la commande publique, un puissant levier pour l'économie circulaire» qui s'est tenu lors des assises de l'économie sociale et solidaire en juin dernier. Avec Yann Dumareix, chef du bureau des services publics responsables au commissariat général au développement durable, et Guillaume Cantillon, président du groupe d'étude des marchés «développement durable».

<http://bit.ly/100filt>

la Gazette.fr

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

- Les services des achats en quête de maturité
www.lagazette.fr/412535
- Se préparer à la réforme de la commande publique
www.lagazette.fr/397775